



SOLDATS A LA RESCOUSSE

*Les leçons humanitaires
des événements du Rwanda*

Par
Larry Minear et Philippe Guillot

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995) et la Hongrie (7 mai 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Le Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe vingt-deux des pays Membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Suède et la Suisse, ainsi que la Corée depuis avril 1992 et l'Argentine et le Brésil depuis mars 1994. La Commission des Communautés européennes participe également à la Commission Consultative du Centre.

Il a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays Membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales ; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.

Le Centre occupe, au sein de l'OCDE, une situation particulière et autonome qui lui assure son indépendance scientifique dans l'exécution de ses tâches. Il bénéficie pleinement, néanmoins, de l'expérience et des connaissances déjà acquises par l'OCDE dans le domaine du développement.

Also available in English under the title:

SOLDIERS TO THE RESCUE
Humanitarian Lessons from Rwanda



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DES AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE OU DES GOUVERNEMENTS DE SES PAYS MEMBRES.

*
* *

© OCDE 1996

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles de cette publication doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

Avant-propos

Cette étude a été menée à l'initiative du Programme de coopération extérieure du Centre de Développement de l'OCDE et en collaboration avec le Thomas J. Watson Institute for International Studies. Elle a été réalisée dans le cadre des travaux du Centre sur la coopération entre les États et les organisations non gouvernementales dans les pays en développement.

Table des matières

Remerciements	7
Carte de l'Afrique	8
Carte du Rwanda et du Burundi	9
Carte de la région des grands lacs	9
Préface	11
Résumé	13

Chapitre 1. Un moment historique

La fin de la guerre froide	17
Carte des conflits mondiaux, 1994-95	20
Conséquences pour les militaires	23
La transformation des institutions	28
Notes	33

Chapitre 2. Les principales questions de politique générale

Le mandat des militaires	35
Les avantages comparés	38
Le coût	40
Les cultures institutionnelles	43
Limitation des préjudices liés à l'engagement de moyens militaires	45
L'efficacité	49
La gestion des crises humanitaires	51
Notes	54

Chapitre 3. Le contexte rwandais

Le contexte historique	57
Évolutions politico-militaires récentes	60
Les forces militaires rwandaises	63
Vue d'ensemble de l'effort humanitaire en 1994	68
Examen de la participation militaire internationale	73
Notes	76

Chapitre 4. Les troupes de l'ONU : la Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda

Le contexte politique immédiat	79
Mandat et activités	80
Secteurs d'intervention et déploiement de la MINUAR au 31 mai 1995	87
Évaluation	96
Conclusion	100
Notes	101

Chapitre 5. Les troupes françaises : l'opération Turquoise

Mandat	103
Activités	105
Évaluation	112
Conclusion	116
Notes	118

Chapitre 6. Les troupes américaines : l'opération Support Hope

Mandat et activités	119
Évaluation	125
Conclusion	135
Notes	136

Chapitre 7. Les autres troupes

Canada	139
Pays-Bas	143
Japon	145
Allemagne	148
Nouvelle-Zélande	149
Australie	150
Israël	150
Irlande	152
Conclusion	153
Notes	156

Chapitre 8. Conclusions et répercussions

Le mandat	159
Les avantages comparés	161
Le coût	164
Cultures institutionnelles	167
La limitation des préjudices	170
L'efficacité	172
La gestion des crises humanitaires	175
Conclusion	177
Notes	179

Chapitre 9. Épilogue

Assurer la sécurité dans les camps et ailleurs	181
Accélération du rythme de la reconstruction	185
La prise en compte du contexte régional	188
Les dilemmes persistants de l'action internationale	190
Notes	191
Liste des acronymes utilisés	192
<i>Annexe 1</i> : Chronologie des principaux événements de la crise du Rwanda en 1994	195
<i>Annexe 2</i> : Extraits des principales résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies relatives au Rwanda	201
<i>Annexe 3</i> : Notes sur les auteurs et sur le projet <i>Humanitarianism and War</i>	205
Bibliographie	207

Remerciements

Nous voulons exprimer notre reconnaissance à ceux qui soutiennent le projet *Humanitarianism and War*, dont les noms figurent à l'annexe 3 et grâce à qui cet ouvrage a pu voir le jour. Nous sommes aussi reconnaissants à l'organisation non gouvernementale irlandaise Trocaire et à la Croix-Rouge américaine pour leurs contributions spéciales à la recherche sur le Rwanda.

Cette étude a bénéficié des avis et des conseils de Giulio Fossi, Jean-Claude Berthélemy, Andrew Goudie, Henny Helmich et Colm Foy du Centre de Développement de l'OCDE, à Paris.

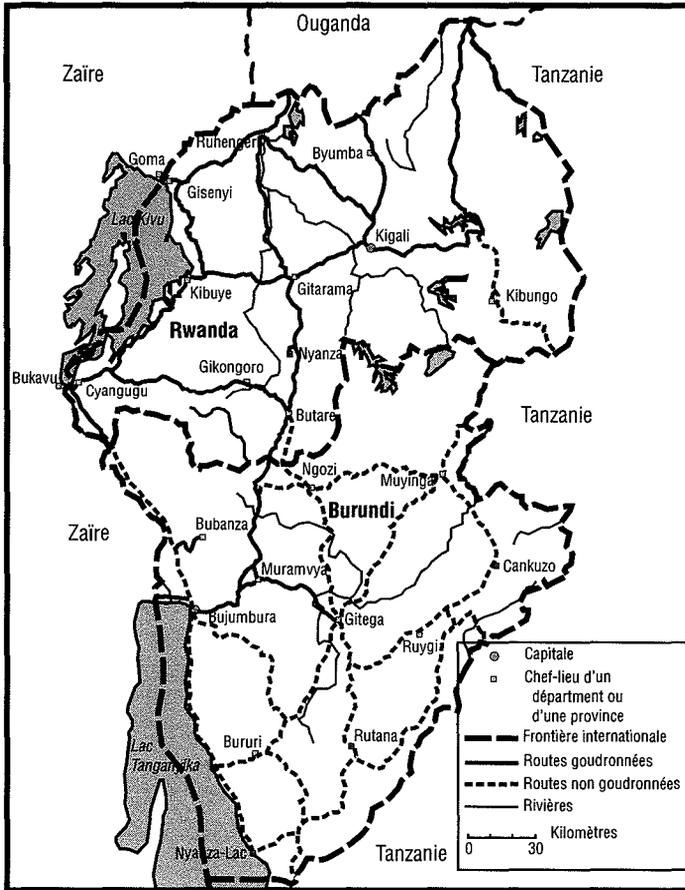
Il nous faut signaler l'assistance qui nous a été fournie à l'Institut Watson de Providence par Sue Miller, Daniel Zalick, et plus particulièrement Juanita Ortiz, dont l'aide a été indispensable pour la production du manuscrit final. Il nous faut également remercier un cercle plus large, composé de collègues et d'amis, dont Antonio Donini, Karl Farris, Kate Farnsworth, Jonathan Frerichs, Kaz Kuroda, Charles Petrie, Peter Uvin et Neill Wright.

Afrique



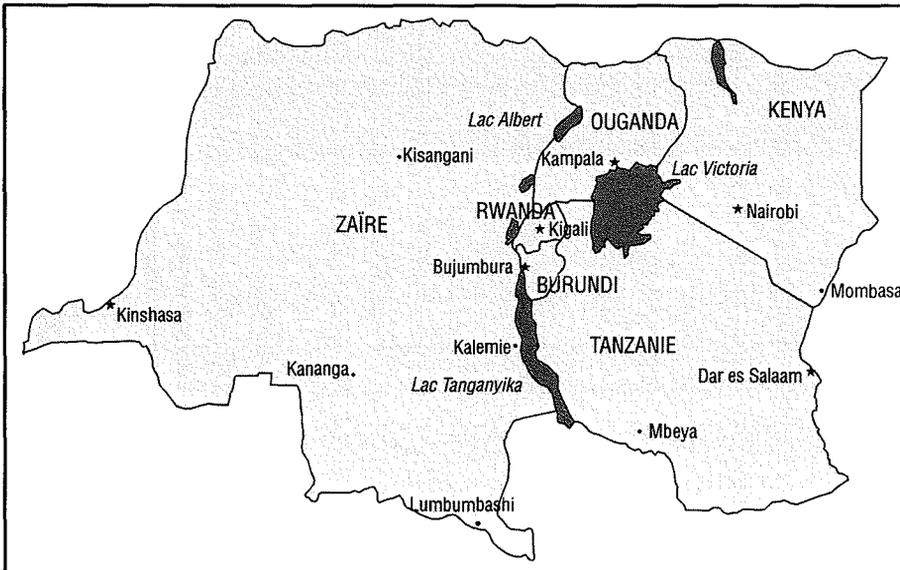
Sur la base de la carte n° 3793 des Nations unies, adaptation par K. Smith

Rwanda et Burundi



K. Smith

La région des grands lacs, Afrique



K. Smith

Préface

Parmi bien d'autres grandes crises humanitaires de l'après-guerre froide, telles que celles du Nord de l'Irak, de la Somalie ou de l'ex-Yougoslavie, le Rwanda restera dans les mémoires comme un génocide. La « purification ethnique » et les autres atteintes contre les droits humanitaires fondamentaux ont déconsidéré les normes internationales dans les autres conflits. Toutefois, le génocide au Rwanda a confronté la communauté internationale à une rude réalité : l'extermination rapide et sauvage d'un peuple tout entier n'est pas une chose inconcevable.

Ce livre traite de la réaction internationale à la crise rwandaise et, plus spécifiquement, de la contribution des forces armées internationales. En effet, le Rwanda constitue un cas à part, dans les crises modernes, par la diversité des types d'intervention des militaires envoyés à la rescousse, tant dans le cadre des Nations unies qu'à l'initiative de certains gouvernements.

Il ne s'agit pas d'un ouvrage classique sur l'aide humanitaire. Les lecteurs chercheront en vain un compte rendu du travail du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, de l'UNICEF, des organismes d'assistance privés ou du Comité international de la Croix-Rouge. La présente étude se concentre plutôt sur les activités de ceux que l'on appelle les « nouveaux humanitaires », c'est-à-dire les militaires envoyés afin d'assister les populations civiles. Le rôle des organisations humanitaires traditionnelles est largement évoqué dans la mesure où il rejoint celui des forces armées.

Il s'agit en fait de deux ouvrages réunis en un seul. L'expérience rwandaise est analysée dans le contexte plus large de l'utilisation croissante des moyens militaires dans les crises humanitaires importantes. Le débat sur l'utilisation de l'armée pour des « opérations autres que militaires » se trouve ainsi au centre de la présentation de l'expérience rwandaise et des leçons que l'on peut en tirer.

Les descriptions et les analyses présentées ici seront très instructives pour un grand nombre de lecteurs : gouvernements et institutions des Nations unies, décideurs et praticiens, forces armées et organisations humanitaires, universitaires et politologues, médias et public international. Il devrait susciter beaucoup d'intérêt en Afrique, dont l'expérience a contribué au concept de « faillite de l'État », notion nouvelle dans le langage des relations internationales et où, selon le Président éthiopien Zenawi, « dans chaque pays, l'État est susceptible d'être en faillite ».

Ces questions ne sont pas inconnues des deux institutions qui se sont associées pour préparer cet ouvrage. Ces dernières années, le Centre de Développement et sa maison mère, l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économiques, ont suivi de près les tendances en matière de dépenses militaires, de reconversion économique et, bien sûr, d'aide militaire et d'assistance au développement. Des publications récentes sur ces sujets par l'OCDE, dans la série des études du Centre de Développement, figurent dans la bibliographie.

Le projet *Humanitarianism and War* est une recherche indépendante, menée au Thomas J. Watson Junior Institute for International Studies de l'Université Brown, à Providence, Rhode Island. Coparrainée par une trentaine d'institutions des Nations unies, de gouvernements, d'organismes privés d'assistance et de fondations, l'équipe du projet a interrogé plus de deux mille praticiens et personnes ayant participé aux actions humanitaires et politico-militaires dans une douzaine de situations complexes d'urgence. Ses études de cas, ses manuels, son matériel pédagogique et ses articles connaissent une large diffusion. Le projet est aussi décrit dans l'annexe 3.

Les préoccupations des deux institutions ressortent clairement de l'approche suivie dans cet ouvrage. Passant en revue une somme considérable de données, l'étude distingue la description et l'évaluation. Les conclusions sont tirées de témoignages réunis sur le terrain, plutôt que d'idées préconçues ou de connaissances de seconde main. Cette étude offre un forum aux quelque trois cents personnes interrogées par les auteurs sur une période de près d'un an, et dont la position de témoins privilégiés et les conclusions constituent un précieux témoignage. Tenant compte des contraintes liées au fonctionnement des institutions militaires et humanitaires, cette étude les met cependant au défi d'améliorer leur efficacité.

Nous sommes très conscients de l'importance qu'attachent les gouvernements bailleurs de fonds à une meilleure compréhension de la crise rwandaise et de la réponse qui lui est apportée. La *Multidonor Evaluation on the Rwandan Crisis*, probablement l'étude la plus complète jamais entreprise d'une opération d'assistance d'envergure, est actuellement en cours. Elle permet à la cinquantaine d'agences qui y contribuent, dont beaucoup sont Membres de l'OCDE et participent au projet *Humanitarianism and War*, de dresser le bilan de cette expérience cruciale. Certaines organisations citées dans le texte ont déjà conduit elles-mêmes leurs propres études.

L'histoire du Rwanda n'a pas eu une fin heureuse et est, en fait, loin d'être terminée. Au milieu de l'année 1995, de nombreuses questions analysées ici n'ont toujours pas trouvé de solutions. A l'avenir, la ligne politique de la communauté internationale au Rwanda et dans la région des grands lacs devra tenir compte de cette dramatique expérience. En se concentrant sur les événements de 1994, mis à jour au milieu de l'année 1995 dans l'épilogue, la présente étude apporte une matière essentielle aux réflexions en cours et à l'élaboration des politiques.

Jean Bonvin
Président
Centre de Développement de l'OCDE
Paris

Thomas G. Weiss
Brown University's
Thomas J. Watson Jr. Institute
for International Studies
Providence

juin 1996

Résumé

La crise rwandaise de 1994 s'est déroulée peu après la fin de la guerre froide, dans une période où les crises humanitaires se multipliaient, où les capacités des institutions traditionnelles d'aide humanitaire étaient surexploitées et où les forces armées internationales étaient de plus en plus utilisées pour réagir à ces crises. Le chapitre 1 étudie le contexte historique international de cette crise ; le chapitre 3, les événements au Rwanda et dans la région des grands lacs en Afrique.

L'emploi de moyens militaires dans les grandes crises récentes a confronté la communauté internationale à un certain nombre de questions clés de politique générale. Le chapitre 2 en examine sept : le mandat des forces armées dans le champ humanitaire, leurs avantages par rapport aux organisations humanitaires, le coût de l'utilisation des moyens militaires, les différences de culture entre institutions militaires et humanitaires, les effets souvent négatifs de l'utilisation de moyens militaires, leur efficacité et le développement de l'idée que l'engagement de troupes est nécessaire pour gérer les crises mondiales. Le chapitre 8 étudie l'impact de l'expérience rwandaise sur ces questions

Les chapitres 4 à 7 se concentrent sur la réaction de la communauté internationale à la crise rwandaise en 1994. Pour l'analyse, la crise et la réponse internationale sont divisées en trois phases : *le génocide*, période de trois mois qui a commencé le 6 avril 1994 à la suite de l'attentat contre l'avion transportant les présidents du Rwanda et du Burundi ; *l'exode de masse*, période d'environ six semaines à partir de la mi-juillet, pendant laquelle les Rwandais, dont beaucoup étaient déjà déplacés dans leur propre pays, ont fui massivement dans les pays voisins, principalement vers le Zaïre ; et *la reconstruction*, à partir de septembre, période pendant laquelle le nouveau régime a cherché à établir son autorité, à restaurer les services essentiels, et à encourager le retour de la population. La présente étude se concentre principalement sur les activités de 1994, bien que le chapitre 9 prenne en compte les événements jusqu'au milieu de 1995.

En étudiant ce qui promet d'être un grand tournant dans l'emploi de forces militaires à des fins humanitaires par la communauté internationale, ce livre analyse les activités menées par les militaires dans trois cadres différents. La Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) était une initiative de maintien de la paix relevant du chapitre VI de la Charte des Nations unies. Elle s'est déroulée avec le consentement des parties au conflit et n'a été autorisée à employer la force qu'en cas de légitime défense. La MINUAR, dont l'effectif est passé de 270 membres à la suite des événements d'avril à 5 500 membres au cours de l'année, était composée d'unités armées, d'observateurs militaires et de policiers civils originaires de 26 nations. Alors que son mandat initial comprenait principalement des fonctions diplomatiques, politiques et d'observation militaire, la MINUAR a assumé également, au gré des évolutions, des responsabilités humanitaires et de réinsertion. La contribution de la MINUAR est le sujet du chapitre 4.

Des militaires étaient également présents au titre des initiatives française et américaine. L'opération Turquoise, conduite par la France, dont le mandat au titre du chapitre VII du Conseil de sécurité de l'ONU l'autorisait à disposer de forces plus importantes, a été présente au Rwanda et dans la région zaïroise de Goma, avec environ 2 500 hommes, deux mois durant à partir du 22 juin 1994. L'opération *Support Hope* des forces armées des États-Unis, présente pendant deux mois à compter du 22 juillet, impliquait un peu plus de 3 000 hommes. Quoique les deux initiatives aient été unilatérales à l'origine, l'initiative française a été approuvée par le Conseil de sécurité et a incorporé des troupes venant de certains pays francophones d'Afrique occidentale. Les soldats américains ont travaillé en étroite relation avec les organisations humanitaires des Nations unies et la MINUAR. L'opération Turquoise, qui était d'abord une mission de sécurité comprenant quelques éléments humanitaires, est le sujet du chapitre 5 ; l'opération *Support Hope*, un effort purement humanitaire sans composante sécuritaire, fait l'objet du chapitre 6.

Un troisième ensemble de forces armées est représenté par les diverses troupes associées au Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, (HCR). De nombreux pays (Allemagne, Australie, Canada, Israël, Irlande, Japon, Nouvelle-Zélande et Pays-Bas) ont fourni un appui militaire, à la demande du HCR, afin d'apporter une aide aux activités humanitaires. Les gouvernements conservaient le commandement et le contrôle de leurs troupes, bien que les objectifs et les missions aient été fixés par le HCR. Le Canada et l'Australie, outre leurs unités mises à la disposition du HCR, ont également fourni des moyens militaires à la MINUAR. L'Irlande a détaché des militaires auprès des agences humanitaires qui les ont utilisés dans des missions civiles. La plupart des contingents mis à la disposition du HCR ont été déployés durant la période de l'exode. Aucun de ces contingents n'a opéré pendant le génocide. Certains sont restés pour assurer l'assistance pendant la phase de reconstruction. Leur contribution est décrite et évaluée dans le chapitre 7.

Ainsi, la réponse initiale de la communauté internationale à la crise rwandaise a utilisé les moyens dont elle avait l'habitude. Lorsque l'opération de maintien de la paix des Nations unies s'est révélée inadaptée à sa mission, deux grandes puissances se sont engagées directement : la France d'abord, puis les États-Unis. Leur implication dans la crise confirme la tendance de l'après-guerre froide des grandes puissances à revendiquer l'initiative dans les crises qui présentent un intérêt particulier pour elles, telles que la Géorgie, Haïti ou le Liberia. Les accords facilitant la participation de contingents nationaux indépendamment d'une opération de maintien de la paix, dans une réaction multilatérale à une crise importante étaient absolument nouveaux et ont des chances de servir de modèle pour les prochaines grandes crises.

Chacune des trois périodes identifiées présentait des défis humanitaires spécifiques. Trois rôles confiés aux militaires dans le champ humanitaire sont analysés : la création d'un climat de sécurité pour la population civile et les organisations humanitaires ; le soutien fourni au travail de ces institutions et la fourniture directe de services aux populations dans le besoin. Ces divers rôles forment le canevas utilisé pour étudier les contributions des militaires dans les chapitres 4 à 7 et pour réfléchir dans le chapitre 8 aux orientations futures de la coopération militaro-humanitaire.

En conclusion, alors que la première de ces fonctions était la plus importante et portait sur un domaine où elles avaient nettement l'avantage, les forces armées internationales ne sont pas réellement parvenues à créer un environnement sûr quand le besoin s'en faisait le plus sentir : pendant la phase de génocide. La MINUAR, présente bien avant les événements d'avril, a été largement dépassée par la crise, et ses effectifs ont été réduits au moment où les vies des Rwandais étaient le plus en péril. L'opération Turquoise a réussi à assurer la sécurité dans le Sud-Ouest du Rwanda pendant deux mois, mission assumée ensuite par la MINUAR,

puis par les nouvelles autorités rwandaises. Les Français ont également aidé à assurer la sécurité dans les camps de réfugiés, alors en pleine expansion, dans la région de Goma. Cela restera un défi de taille après leur départ. A l'exception de la MINUAR et de l'opération Turquoise, aucun contingent n'avait de mandat pour assurer la sécurité et n'a mis en œuvre des activités spécifiquement conçues pour créer un climat protecteur.

Pour le soutien apporté au travail des organisations humanitaires, les soldats opérant dans chacun des trois cadres ont apporté d'importantes contributions. Cela a été le cas de la MINUAR sous une forme ou sous une autre à partir des événements d'avril 1994 jusqu'à la fin de son mandat à la fin de 1995 et des initiatives française et américaine pour une période de huit semaines chacune. Les contingents associés au HCR ont travaillé généralement sur de plus courtes périodes — six semaines dans le cas des forces de défense israéliennes et des Néo-Zélandais. Le fait qu'un certain nombre de gouvernements aient prorogé les missions de leurs contingents auprès du HCR illustre l'aspect positif de cette expérience. Les activités militaires dans le cadre de la deuxième fonction ont été concentrées durant la période de l'exode de masse.

Les soldats ont fourni également une assistance directe aux populations civiles. Dans le cadre de la MINUAR, des contingents nationaux tels que les contingents britannique ou canadien ont eu des responsabilités totalement ou partiellement humanitaires. En plus, de nombreux soldats des Nations unies ont assisté les populations civiles après leurs heures de service. Les troupes françaises et américaines se sont impliquées dans l'assistance directe, notamment à Goma durant la période de l'exode, où les militaires ont rejoint les organisations civiles d'aide humanitaire afin de procurer à plus d'un million de personnes de la nourriture, un abri, de l'eau et des soins médicaux. Les contingents au service du HCR ont également apporté des secours, surtout pendant l'exode, mais aussi pendant la phase de reconstruction. L'ensemble des activités d'assistance directe a largement dépassé ce qu'auraient pu faire les organisations humanitaires seules, spécialement pendant le génocide et l'exode.

Évaluant les implications de l'expérience du Rwanda pour l'emploi futur de militaires dans la sphère humanitaire, le chapitre 8 présente à la fois les éléments positifs et négatifs. La crise du Rwanda semble devoir se distinguer, non seulement par la nature insigne du génocide qui l'a déclenchée, mais aussi par les rôles et les configurations multiples du personnel militaire impliqué. Les soldats ont opéré avec beaucoup d'énergie et de souplesse, cherchant à mettre leurs moyens à la disposition des organisations humanitaires et à les aider dans l'accomplissement de leurs tâches. La multiplicité des contingents nationaux, la diversité des autorités auxquelles ils obéissaient, et la nature et l'étendue de leur contribution aux tâches humanitaires sont indubitablement sans précédent.

Pour ce qui est des aspects négatifs, il faut noter que les soldats ont été d'autant moins disponibles et efficaces qu'on en avait davantage besoin. Si la présence militaire et les pressions internationales avaient été plus évidentes pendant le génocide, l'exode des populations au Rwanda et dans les pays limitrophes, et la colossale tâche de reconstruction qui a suivi, auraient pu être évités, ou au moins réduits. Plus tard dans l'année, l'absence de soldats pour assurer la sécurité dans les camps à l'intérieur et à l'extérieur du Rwanda, a sérieusement diminué la portée des efforts humanitaires et a finalement nécessité un renforcement de l'assistance.

L'utilisation des forces armées a été également coûteuse, quoique les difficultés pour obtenir des données précises et les différences dans les modes de calcul rendent les opinions sur le rapport coût/efficacité hasardeuses. Les coûts marginaux de l'utilisation des militaires pour réagir à la crise en 1994 se sont montés au moins à 650 millions de dollars, bien qu'ils aient pu en fait excéder de deux ou trois fois cette somme. Les contributions à l'assistance humanitaire ont été estimées à 1.3 milliard de dollars. Au moins 2 pour cent de l'aide publique mondiale au

développement sont donc allés en 1994 à la crise rwandaise et à ses conséquences. A chaque période de l'année, il y avait davantage de militaires que d'humanitaires sur le sol rwandais.

Comme l'indique le chapitre 9, la tragédie du Rwanda se poursuivait toujours au milieu de l'année 1995, nonobstant les efforts énergiques tant militaires qu'humanitaires. Les impressionnantes contributions de nombreux soldats qui sont venus à la rescousse sont donc à replacer dans le contexte des politiques internationales qui n'ont pas réussi à aider le gouvernement et le peuple rwandais à tourner la page du génocide pour évoluer vers une société plus juste et établie sur des fondements plus solides.

L'étude souligne le fait que le déploiement de ressources, tant militaires qu'humanitaires, a moins été provoqué par le génocide au Rwanda que par l'épidémie de choléra qui a suivi et par d'autres événements médiatisés. Dans cette crise comme dans d'autres, l'approche de la communauté internationale a consisté à faire face aux problèmes de personnes déracinées définis en termes humanitaires traditionnels, plutôt qu'à arrêter la « purification ethnique » ou à s'attaquer aux causes sous-jacentes de la crise, défis d'une bien plus grande complexité.

Quoique les soldats ne puissent être tenus pour responsables des échecs des politiques qu'ils ont servies, force est de constater que le fait que leur présence se soit substituée aux stratégies politiques et diplomatiques nécessaires, au lieu de les compléter, représente un grave défaut. En ce sens, la participation de forces armées risque d'indiquer un manque d'engagement sérieux et efficace, plutôt que de répondre à l'expression d'un intérêt international bien compris. Pour utiliser leur plein potentiel, les moyens militaires comme les ressources humanitaires doivent s'insérer dans des stratégies efficaces non seulement de secours et d'assistance, mais aussi de prévention et de résolution des conflits, de reconstruction et de développement, et de réconciliation et de paix.

Chapitre 1

Un moment historique

L'emploi de forces militaires internationales pour répondre à la crise du Rwanda s'est produit à un moment historique particulier, au début de l'ère de l'après-guerre froide. Quelques années après la chute du mur de Berlin et après l'éclatement de l'Union soviétique, les armées, tant à l'Est qu'à l'Ouest, ont été moins accaparées par les tâches militaires traditionnelles et sont devenues plus disponibles pour ce qui a été appelé des « opérations autres que la guerre ».

Au même moment, l'augmentation du nombre de situations exigeant une intervention urgente et la volonté croissante de la communauté internationale d'y répondre par l'envoi de militaires a contribué à l'engagement de forces armées extérieures en tant qu'acteurs jouant un rôle dans le domaine humanitaire. Ainsi, une étude des changements dus à la fin de la guerre froide s'impose avant d'entreprendre une analyse détaillée des contributions des forces militaires étrangères pour résoudre la crise rwandaise.

Ce chapitre décrit l'effet de la diminution des tensions Est-Ouest sur le nombre de conflits, sur les besoins humanitaires et sur les ressources militaires mondiales. Il analyse également les directions vers lesquelles s'orientent les institutions militaires et humanitaires dans la planification de leurs futurs types d'action¹.

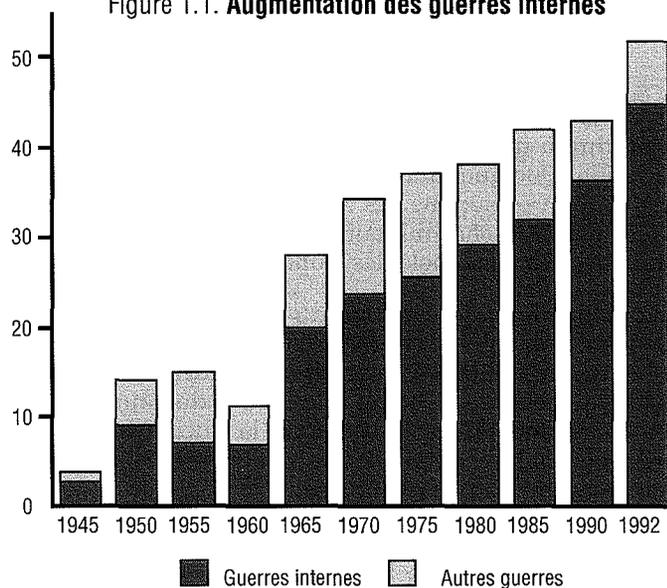
La fin de la guerre froide

Au milieu de la dernière décennie de ce siècle, les conflits prolifèrent dans le monde. Certains ont lieu dans ce que l'on appelait le tiers monde du temps de la guerre froide, autrement dit dans des pays tels que le Rwanda et le Soudan, l'Angola et le Mozambique, l'Afghanistan et le Guatemala ou le Sri Lanka et le Cachemire. D'autres se déroulent dans les anciens pays de planification centralisée (le second monde), tels que l'Azerbaïdjan et l'Arménie, la Géorgie ou la Tchétchénie. Des tensions plongeant leurs racines dans le passé existent aussi dans les pays à économie de marché (le premier monde), comme peuvent l'attester les résidents de l'Irlande du Nord et du Pays basque espagnol. Même des pays tels que l'ancienne Yougoslavie, une sorte de pont entre les différents mondes durant la guerre froide, sont affectés.

Ces conflits sont liés de différentes manières aux tensions géopolitiques qui avaient entraîné une polarisation du monde à la suite de la Seconde Guerre mondiale. Les tensions de l'ère bipolaire se sont réduites et certains conflits semblaient pouvoir se résoudre plus aisément. D'autres se sont encore intensifiés. D'autres enfin ont éclaté sans lien apparent avec les changements géopolitiques à l'échelle mondiale. Il est apparu encore plus clairement que certains conflits ont été provoqués et entretenus par les superpuissances, tandis que d'autres plongent leurs racines dans des différends régionaux.

Il est généralement admis que la fin de la guerre froide a entraîné une nouvelle génération de conflits, internes plutôt qu'internationaux, liés aux différences ethniques et communautaires plutôt qu'aux idéologies politiques et d'un niveau de brutalité sans précédent. Il y a une grande part de vérité dans cette perception. La figure 1.1 confirme une augmentation de la fréquence des conflits et leur changement de nature. Les conflits à caractère interne plutôt qu'international sont plus fréquents (Wallensteen et Axell, 1994). La carte situe les principaux conflits du monde en 1995.

Figure 1.1. Augmentation des guerres internes



Source : FICR, *Rapport sur les désastres mondiaux, 1995*, Genève. Les données proviennent des recherches menées par K.J. Gantzel.

En dépit de l'impression de discontinuité entre les conflits pendant et après la guerre froide, il existe des éléments de continuité auxquels on accorde généralement trop peu d'attention. La figure 1.1 met en lumière le nombre surprenant de guerres civiles ayant eu lieu durant la période 1965-85, dont beaucoup ont été masquées par la confrontation Est-Ouest. En d'autres termes, ce ne sont pas tant les conflits eux-mêmes, leur nombre ou même leur brutalité qui ont changé le plus, mais la connaissance que l'opinion publique mondiale en a, le fait qu'il n'y ait pas un critère explicatif unique pour les rendre quelque peu intelligibles et la volonté du monde d'essayer de faire quelque chose à leur sujet (Ayoub, 1995).

La férocité de la purification ethnique en Bosnie-Herzégovine ou la furie des bombardements de Grozny, la capitale tchétchène, peuvent sembler inégalées. De tels actes de brutalité calculée trouvent des précédents dans les guerres civiles en Afghanistan, en Angola, en Éthiopie et au Cambodge. La lutte intestine du début des années 90 en Somalie rappelle les combats des factions au Liban qui ne se sont apaisés que récemment. La guerre civile au Sri Lanka elle-même dure depuis des décennies, alternant périodes de répit et période d'hostilités.

Bien que les analystes puissent fournir différentes explications sur les raisons de cette montée des conflits armés internes, tous s'accordent sur les conséquences de cette tendance. Les conflits de l'après-guerre froide, comme ceux qui les ont précédés au cours de la guerre froide, font payer un lourd tribut aux populations civiles du monde. Une statistique fréquemment citée montre que les victimes

civiles, qui n'ont représenté qu'environ 5 pour cent du total des victimes de la Première Guerre mondiale, sont estimées à 95 pour cent dans les conflits récents. Les populations civiles ont cessé d'être de simples victimes accidentelles de tirs croisés, elles sont devenues les cibles des opérations militaires. Une étude récente considère que pendant l'année qui a suivi le 1er juillet 1994, il y a eu au moins 640 750 morts dues à des conflits armés, peut-être même 1 458 750 (Jongman, 1995).

Les transformations économiques et sociales dépassent certainement la capacité des institutions internationales à y faire face. « Les formes contemporaines d'insécurité — qu'elles soient ethniques, liées aux droits de l'homme ou à l'environnement — ne correspondent plus aux paradigmes conventionnels de la théorie des relations internationales » observait Kumar Rupesinghe, président de l'organisation non gouvernementale International Alert, fondée pour promouvoir des stratégies de prévention et de résolution des conflits plus efficaces (Rupesinghe, 1992). Son organisation plaide, comme d'autres, pour l'inscription des conflits armés internes en tête des préoccupations de la communauté internationale et considère qu'il faut pour cela repenser les concepts traditionnels de souveraineté de l'État et de responsabilité internationale, ainsi que les stratégies nécessaires.

De fait, de nouveaux paradigmes sont en voie d'élaboration. L'un d'entre eux insiste sur l'obligation, que d'aucuns considèrent maintenant comme un droit, d'intervenir dans les affaires intérieures des États lorsque des valeurs humaines sont en jeu. « La France a pris l'initiative de ce nouveau droit, un droit assez extraordinaire dans l'histoire du monde », a commenté le Président François Mitterrand à propos de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, qui autorisait une intervention militaire en faveur des Kurdes au Nord de l'Irak. Il s'agit d'une « sorte de droit d'ingérence à l'intérieur d'un pays lorsqu'une partie de sa population est victime d'une persécution »².

Bernard Kouchner, ministre des Affaires humanitaires sous la présidence de François Mitterrand a développé ce thème : « la proposition de la France au Conseil de sécurité, adoptée au titre de la résolution 688 a constitué un succès du droit d'ingérence humanitaire et a créé un précédent » (Kouchner, 1991). Kouchner, qui a quitté le Comité international de la Croix-Rouge en 1968 lors de la crise du Biafra parce qu'il était en désaccord avec l'insistance du CICR sur la nécessité d'obtenir le consentement des belligérants pour les activités humanitaires, a été l'un des principaux et des plus éloquents partisans de ce qu'il a appelé « le devoir d'ingérence ».

La reconnaissance accrue d'un impératif humanitaire à l'échelle mondiale s'est accompagnée du souci de non seulement le légitimer, mais aussi de le soumettre à des règles de base pour le légaliser. Ainsi, la Commission on Global Governance, un groupe de 28 sommités internationales créé en 1992, a récemment proposé d'amender la Charte des Nations unies. La Commission estime qu'une révision fondamentale est nécessaire pour fournir un fondement juridique clair aux interventions dans les situations où la population d'un pays souffre, ou est massivement maltraitée. Actuellement la Charte, au sens strict, limite de telles interventions aux circonstances dans lesquelles la paix et la sécurité internationales sont menacées. Dans son rapport de 1995, *Our Global Neighbourhood*, la Commission a proposé de modifier la Charte pour autoriser de telles interventions dans « les cas qui constituent une violation de la sécurité des personnes d'une ampleur et d'une gravité telles qu'elles nécessitent une réaction internationale pour des raisons humanitaires » (Commission on Global Governance, 1995)³.

Du fait de l'entrée dans une ère de mutation, la question se pose de savoir si la réaction de la communauté internationale à la crise rwandaise en 1994 aurait été différente si la vie politique avait toujours été dominée par la guerre froide. La réponse est forcément conjecturale. Pourtant, il semble peu vraisemblable que le Conseil de sécurité, paralysé par la confrontation entre l'Est et l'Ouest, et les militaires engagés dans les luttes de la guerre froide auraient réagi. En outre, la



Nombre estimé de victimes de guerre en 1994/95

Rwanda	500 000-1 000 000
Angola	>50 000
Tchéchénie	30 000-40 000
Afghanistan	>10 000
Algérie	>10 000
Azerbaïdjan/Arménie	>7 000
Yémen	6 000-70 000 *
Bosnie-Herzégovine	>5 000
Turquie	>5 000
Sierra Leone	>3 000
Cambodge	2 000-7 000
Ghana	2 000-5 000 *
Irak (Kurdes)	>2 000
Burundi	>3 000
Pakistan	>1 800
Afrique du Sud	>1 600
Soudan	>1 600
Colombie	>1 500
Éthiopie	>1 000
Irak (Chiïtes)	>1 000
Zaïre	>1 000
Tchad	>1 000

*fin du conflit en 1994.

Nombre cumulé estimé de victimes de guerre

Afghanistan	1 - 2 000 000
Cambodge	1 - 2 000 000
Soudan	1 - 1 500 000
Éthiopie	1 500 000
Rwanda	500 000-1 000 000
Angola	500 000-900 000
Somalie	350 000
Burundi	200 000-250 000
Bosnie	60 000-200 000
Irak (Kurdes)	18 000-250 000
Liberia	150 000
Tchad	100 000
Irak (Chiïtes)	100 000-300 000
Colombie	90 000
Pérou	25 000 - 30 000
Tadjikistan	30 000-60 000
Algérie	30 000-40 000
Tchéchénie	30 000-40 000
Azerbaïdjan	25 000-40 000
Inde (Cachemire)	17 000-40 000
Afrique du Sud	21 000
Turquie	12 000-15 000
Ouganda	12 000
Croatie	10 000-50 000
Pakistan	10 000
Sierra Leone	10 000

Carte des conflits



Conflits de faible intensité

Amérique centrale et Amérique du Sud

1. San Salvador
2. Guatemala
3. Haïti
4. Mexique (Chiapas)
5. Nicaragua
6. Pérou
7. Pérou / Équateur (frontière)

Europe de l'Ouest, Europe orientale et Europe centrale

8. Bosnie-Herzégovine (Rép. de Srpska)
9. Bosnie-Herzégovine (Herceg-Bosna)
10. Croatie
11. Géorgie (Abkhazie)
12. Ouzbékistan (vallée du Fergana)
13. Tadjikistan (Gorno-Badakhchan)

Afrique

14. Angola (Cabinda)
15. Cameroun
16. Congo
17. Liberia
18. Mali
19. Nigeria (Yoroubas / Ibos)

20. Ouganda (Nord)

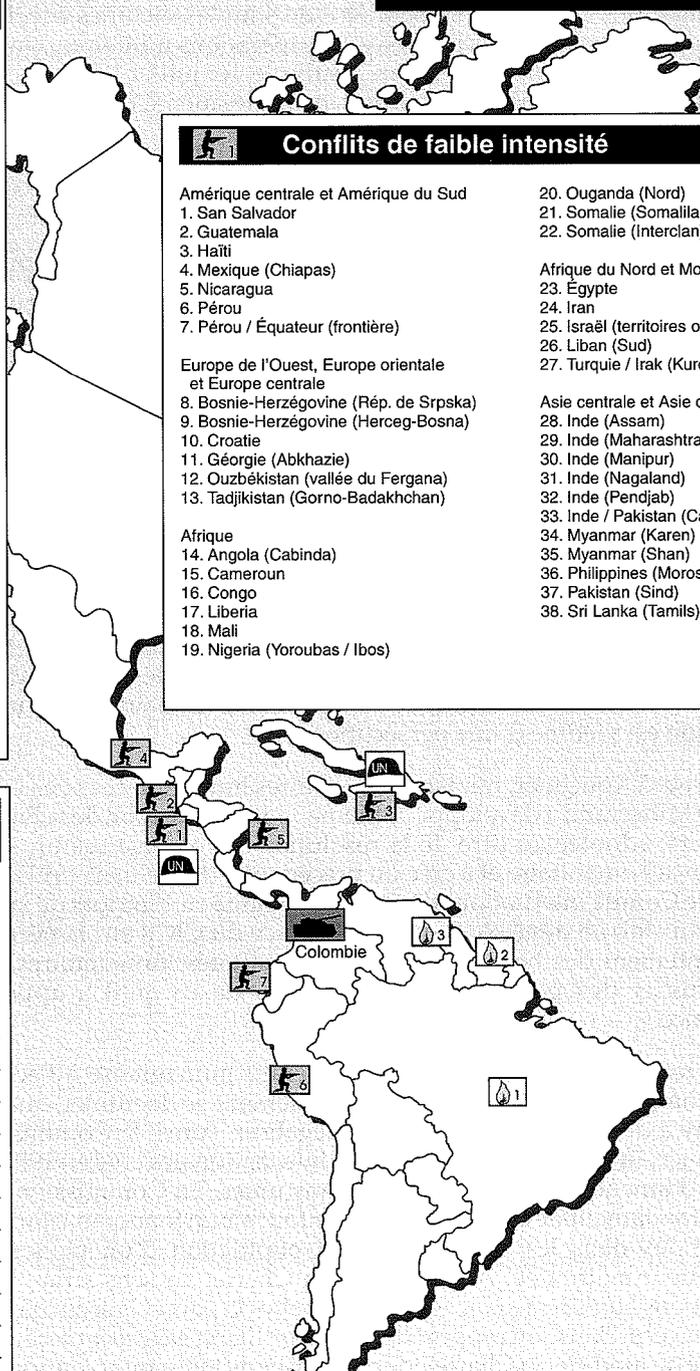
21. Somalie (Somaliland)
22. Somalie (Interclan)

Afrique du Nord et Moyen-Orient

23. Égypte
24. Iran
25. Israël (territoires occupés)
26. Liban (Sud)
27. Turquie / Irak (Kurdes)

Asie centrale et Asie de l'Est

28. Inde (Assam)
29. Inde (Maharashtra)
30. Inde (Manipur)
31. Inde (Nagaland)
32. Inde (Pendjab)
33. Inde / Pakistan (Cachemire)
34. Myanmar (Karen)
35. Myanmar (Shan)
36. Philippines (Moros)
37. Pakistan (Sind)
38. Sri Lanka (Tamils)



Symboles et définitions



Opérations de maintien de la paix des Nations unies (PK = Autres opérations de maintien de la paix)



Désaccords graves (niveau de conflit 3) : conflit armé ayant causé moins de 100 morts en 1994



Conflit de faible intensité (niveau de conflit 4) : conflit armé ayant causé 100 à 1 000 morts en 1994



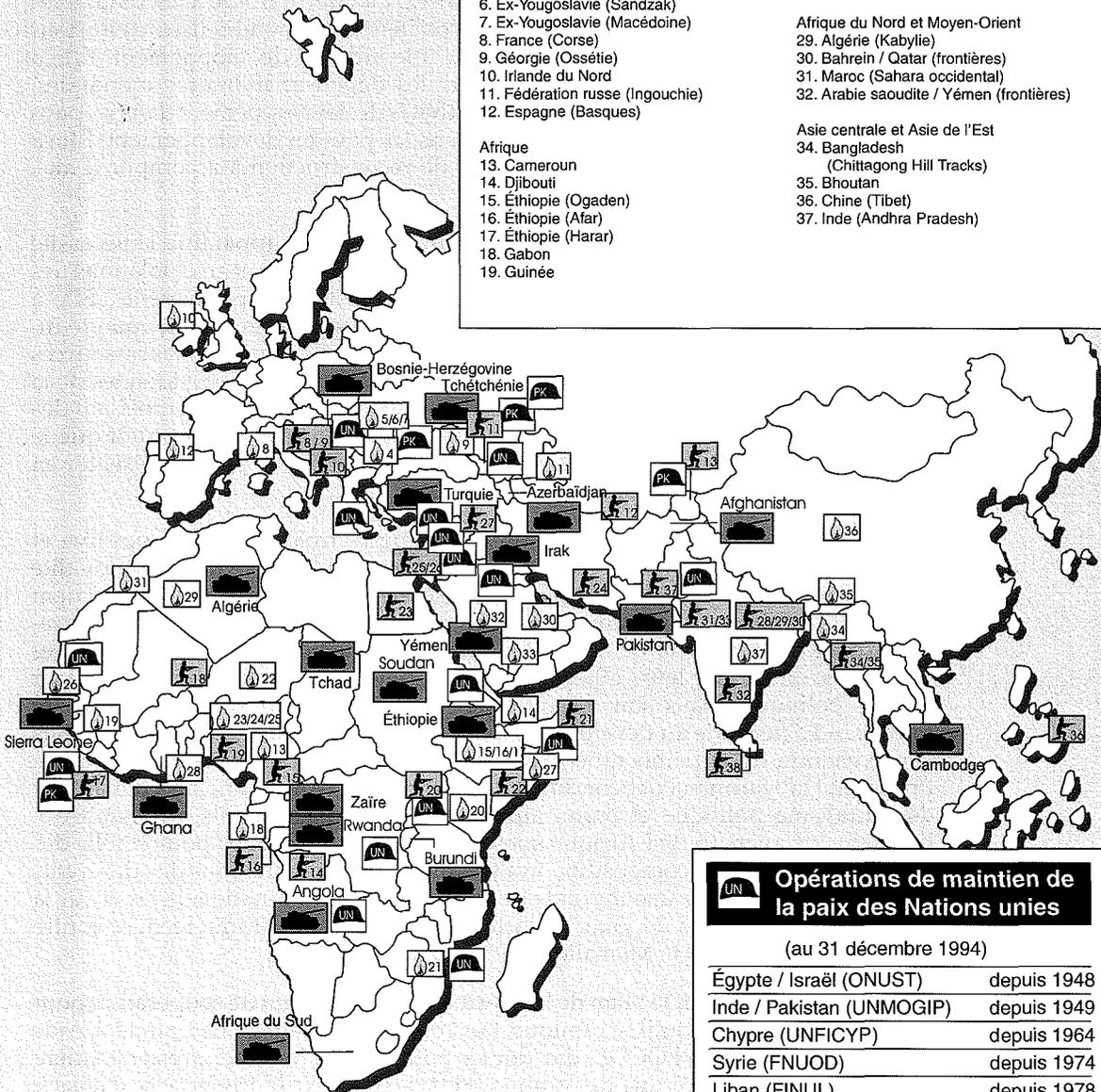
Guerre (niveau de conflit 5) : conflit armé important ayant causé plus de 1 000 morts en 1994

mondiaux, 1994-95



Désaccords graves

- Amérique centrale et Amérique du Sud**
1. Brésil
 2. Suriname
 3. Venezuela / Colombie (frontière)
- Europe de l'Ouest, Europe orientale et Europe centrale**
4. Bulgarie
 5. Ex-Yougoslavie (Kosovo)
 6. Ex-Yougoslavie (Sandzak)
 7. Ex-Yougoslavie (Macédoine)
 8. France (Corse)
 9. Géorgie (Ossétie)
 10. Irlande du Nord
 11. Fédération russe (Ingouchie)
 12. Espagne (Basques)
- Afrique**
13. Cameroun
 14. Djibouti
 15. Éthiopie (Ogaden)
 16. Éthiopie (Afar)
 17. Éthiopie (Harar)
 18. Gabon
 19. Guinée
 20. Kenya (Rift Valley)
 21. Mozambique
 22. Niger
 23. Nigeria
 24. Nigeria (Haoussas-Fulanis)
 25. Nigeria (Tiv/Jukun)
 26. Sénégal (Casamance)
 27. Somalie (Est)
 28. Togo
- Afrique du Nord et Moyen-Orient**
29. Algérie (Kabylie)
 30. Bahreïn / Qatar (frontières)
 31. Maroc (Sahara occidental)
 32. Arabie saoudite / Yémen (frontières)
- Asie centrale et Asie de l'Est**
34. Bangladesh (Chittagong Hill Tracts)
 35. Bhoutan
 36. Chine (Tibet)
 37. Inde (Andhra Pradesh)



Autres opérations de maintien de la paix

Liberia (ECOMOG)	depuis 1990
Géorgie (Force conjointe de l'Ossétie du Sud)	depuis 1992
Moldavie (Force conjointe moldave)	depuis 1992
Tadjikistan (Force d'interposition de la CEI)	depuis 1993
Géorgie (Force de maintien de la paix de la CEI)	depuis 1994



Opérations de maintien de la paix des Nations unies

(au 31 décembre 1994)

Égypte / Israël (ONUST)	depuis 1948
Inde / Pakistan (UNMOGIP)	depuis 1949
Chypre (UNFICYP)	depuis 1964
Syrie (FNUOD)	depuis 1974
Liban (FINUL)	depuis 1978
Sahara occidental (MINURSO)	depuis 1991
Koweït / Irak (MONUIK)	depuis 1991
San Salvador (ONUSAL)	depuis 1991
Angola (UNAVEM)	depuis 1991
Mozambique (ONUMOZ)	depuis 1992
Ex-Yougoslavie (FORPRONU)	depuis 1992
Géorgie (UNOMIG)	depuis 1993
Ouganda / Rwanda (UNOMUR)	depuis 1993
Haïti (UNMIH)	depuis 1993
Liberia (MONUL)	depuis 1993
Rwanda (MINUAR)	depuis 1993
Somalie (ONUSOM II)	depuis 1993

comparaison entre la guerre civile nigériano-biafraise de la fin des années 60, à laquelle les gouvernements n'ont pas apporté d'aide humanitaire directe et la crise rwandaise de la première moitié des années 90, dans laquelle ils ont engagé des ressources humaines et militaires, suggère qu'il existe de nos jours une plus grande volonté de s'attaquer aux problèmes humanitaires complexes à l'intérieur d'États souverains.

En tous cas, la fin de la guerre froide a eu des effets négatifs et positifs à la fois sur les défis et sur les institutions humanitaires. La guerre froide a encouragé les violations du droit international et favorisé la politisation de nombreuses institutions fournissant une assistance humanitaire ou une aide au développement. Elle a renforcé les appareils militaires, augmenté les dépenses militaires mondiales, modifié les priorités sociales et retardé les activités de développement dans les pays industrialisés capitalistes et socialistes et dans les pays en développement. Elle a laissé derrière elle un travail considérable de reconstruction à accomplir (Lake, 1990).

La fin de la période bipolaire a eu l'avantage de faire apparaître la nécessité de remédier aux iniquités historiques, à la pauvreté chronique et aux violations des droits de l'homme qui constituent une source d'instabilité permanente. Elle a redonné aux besoins humanitaires la place qui leur est due, sans tenir compte du contexte politique. L'ère nouvelle a ouvert la possibilité de réorienter les ressources des objectifs militaires vers les impératifs sociaux, même si les « dividendes de la paix » tant attendus ne se sont pas matérialisés. En fait, l'engagement croissant des appareils militaires dans le soulagement des besoins humanitaires plutôt que le transfert des ressources militaires vers les institutions civiles peut représenter en lui-même une large partie de ces dividendes.

Une autre conséquence de la fin de la guerre froide, à la fois positive et négative, est l'élan donné au processus de démocratisation en Afrique. La rivalité avec l'Union soviétique n'étant plus de mise, les pays occidentaux qui avaient soutenu les régimes anticomunistes, sans prendre en considération leurs contre-performances en matière de droits de l'homme ou de bonne gestion des affaires publiques, ont pressé leurs alliés des pays en développement de libéraliser leur régime politique. Dans son discours de La Baule en juin 1990, le Président Mitterrand a lié l'aide au développement et la coopération aux progrès accomplis sur le chemin de la démocratie. Au Rwanda, les pressions de la France sur le Président Habyarimana ont conduit à une réforme constitutionnelle, à davantage de pluralisme politique et enfin, aux accords d'Arusha décrits au chapitre 3. Pourtant, à travers toute l'Afrique subsaharienne, les difficultés pour établir des politiques reflétant la composition multi-ethnique des populations des différents pays ont débouché sur une myriade de mouvements ethno-nationalistes et sur la volonté des politiciens de jouer la carte ethnique comme ultime recours contre l'anarchie (Bayart, 1993 ; Michailof, 1993 ; Lugan, 1995).

Alors que s'établit le bilan de la guerre froide, le concept de coopération pour le développement, tel qu'il se pratique, fait l'objet d'un examen. Le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, qui suit les politiques et les tendances en matière d'aide, a publié en 1995 une déclaration, *Partenariats pour le développement dans le nouveau contexte mondial*, dans laquelle il notait que l'avenir semble porteur de « défis croissants à la promotion du développement dans les situations prédisposées aux conflits ». La déclaration soulignait que les clés des stratégies destinées à promouvoir la sécurité humaine à l'échelle mondiale sont : « La prise en compte des causes profondes des conflits potentiels, la limitation des dépenses militaires et l'orientation des efforts de reconstruction et de consolidation de la paix vers la reconstruction et le développement à long terme. »⁴ Ainsi, la fin de la guerre froide présente des défis aux vastes conséquences humaines, tant à court terme qu'à long terme.

Conséquences pour les militaires

Si la fin de la guerre froide laisse dans son sillage des défis économiques, sociaux et politiques importants, les forces armées, qui avaient pris tant d'importance durant l'ère bipolaire, sont de plus en plus disponibles pour de nouvelles missions. La période historique actuelle est riche d'ouvertures : moins demandés pour remplir leur rôle traditionnel, les militaires peuvent étendre leur champ d'activité aux opérations autres que la guerre. Il convient donc d'étudier ces changements importants tant pour l'offre que pour la demande.

Pour l'offre, la fin de la guerre froide a signifié une diminution du besoin de forces armées dans leur rôle traditionnel. Reflétant une réduction des menaces militaires traditionnelles pesant sur les États nations, les dépenses militaires mondiales ont diminué de l'ordre d'un quart en près de sept ans à partir de 1987 — soit, d'environ 995 milliards à 767 milliards de dollars. Le montant cumulé de cette diminution sur sept ans était à peu près l'équivalent d'une année complète de dépenses militaires durant cette période (Renner, 1994).

Sur les 32 millions de soldats en armes que comptait le monde en 1990, à peu près 2.2 millions ont été démobilisés les trois années suivantes et une réduction du même ordre était encore prévue. Durant les années 1989-94, le budget consacré à la paix et à la démilitarisation a été multiplié par cinq. Signe des temps cependant, cette augmentation n'a représenté qu'un pour cent des dépenses militaires durant cette période de cinq ans. Les dépenses militaires se sont élevées à quelque 30 ou 35 billions de dollars depuis la fin de la guerre de 1939-45 (Renner, 1994). Le niveau des dépenses militaires avait commencé à baisser avant même que ne se manifeste un net apaisement des tensions Est-Ouest en matière de politique internationale.

Ces changements ont été importants dans les appareils militaires des pays industrialisés capitalistes et socialistes. Au milieu de la décennie, le ministère de la Défense des États-Unis fermait des centaines de bases militaires dans le pays et à l'étranger, ce qui représentait le rapatriement d'environ 174 000 soldats. Les dépenses militaires des États-Unis ont été réduites de 303.3 milliards de dollars en 1990 (soit l'équivalent de 351 milliards de dollars de 1995) à 263.5 milliards de dollars en 1995, une diminution de 13 pour cent en dollars actuels et de 25 pour cent en dollars constants. Le niveau de dépenses proposé par l'administration pour les années 1996 à 2001 devrait correspondre à une nouvelle diminution des dépenses par rapport à 1995 de 10.7 pour cent en termes réels. Bien que certains membres du Congrès aient exprimé leur préoccupation face à des réductions récentes en matière de capacité de dissuasion et de disponibilité militaire, leur contre-proposition budgétaire ne pourrait que ralentir la réduction proposée des dépenses militaires⁵. Des réductions importantes se font également en France, où les effectifs sont passés de 667 445 en 1990 à 602 902 en 1994, et vont descendre à 579 500 en l'an 2000.

De nombreux pays de l'ancien Pacte de Varsovie ont aussi connu des réductions drastiques de leurs dépenses militaires. Durant les cinq premières années de la décennie, l'Union soviétique (et après son effacement, la Russie) a rapatrié quelque 700 000 soldats et 500 000 civils. A cause de l'absence de moyens pour une reconversion et des évolutions économiques tumultueuses, les militaires ont connu une réinsertion dans leurs sociétés. L'aide extérieure destinée à faciliter la transition vers une économie de temps de paix a été minime. Les estimations de l'OCDE sur cette assistance font état de 200 millions de dollars pour les années 1991-94.

Les pays en développement ont moins bien réussi que les autres à comprimer leurs dépenses militaires. Les dépenses militaires à l'échelle mondiale, après avoir atteint un sommet historique en 1987 avec 995 milliards de dollars, sont tombées à 815 milliards de dollars en 1992. Durant cette période, les dépenses des pays en développement n'ont diminué que de 10 pour cent, contrastant avec les 15 pour cent de réduction dans les pays développés. De surcroît, pendant les années

1960-87, la part des dépenses des pays en développement dans les dépenses militaires mondiales a plus que doublé — de 7 à 15 pour cent (PNUD, 1994 ; Fontanel, 1994). Toutefois, dans certains pays se déroule un processus de « démilitarisation par défaut », reflétant, entre autres facteurs, « le retrait massif du soutien militaire étranger qui a suivi la fin de la guerre froide » (Luckham, 1995).

Parallèlement à la diminution des effectifs militaires, on observe une tendance à affecter les troupes à un nombre de plus en plus varié de missions. En 1993, le Royaume-Uni a clarifié les rôles dévolus à la défense : après la protection et la défense du pays, il a défini une troisième catégorie dénommée « intérêts de sécurité au sens large ». Parmi les domaines identifiés comme « sans objectif de défense spécifique » se trouvent les activités humanitaires et les interventions en cas de catastrophe, ainsi que les opérations conduites sous les auspices internationaux. En Allemagne et au Japon, les forces armées ont commencé pendant cette décennie et pour la première fois depuis la guerre de 1939-45, à participer aux opérations humanitaires internationales. Aux Pays-Bas, une importance accrue a été apportée à la participation des troupes néerlandaises aux activités de maintien de la paix des Nations unies et au soutien de ces entreprises par le ministère néerlandais de la Coopération pour le développement. L'armée française a également inclus dans ses activités les interventions en cas de catastrophes, l'assistance humanitaire, et les opérations de maintien de la paix des Nations unies.

En juin 1992, les ministres des Affaires étrangères des États membres de l'OTAN ont manifesté leur soutien à la participation aux opérations de maintien de la paix des Nations unies. En décembre de cette même année, lors d'une conférence organisée au quartier général de l'OTAN sur l'emploi de militaires dans les secours en cas de catastrophe, le général Manfred Worner a affirmé que « bien que la fonction de l'OTAN consiste essentiellement à sauvegarder la sécurité de l'Alliance, elle a d'énormes moyens qui doivent être offerts à l'assistance humanitaire » (Randel, 1994). Par la suite, l'OTAN s'est régulièrement intéressée aux questions relatives à la politique de soutien des activités humanitaires et, dans le cas de la Bosnie, au soutien des forces de maintien de la paix des Nations unies, engagées dans la protection et l'approvisionnement en secours de première nécessité.

Bien que la hiérarchie militaire soit davantage intéressée par une plus grande diversité de tâches, les analyses diffèrent sur la signification et sur la permanence de ces changements. Certains pensent qu'ils sont plus apparents que structurels et qu'ils sont surtout destinés à parer les coupes budgétaires de parlements désormais sensibles aux coûts. Le « principe prépondérant de la politique des gouvernements », note Herbert Wulf, directeur du Centre international pour la reconversion de Bonn, a consisté à « faire un peu moins des mêmes choses » plutôt que de repenser ou de restructurer fondamentalement les besoins sécuritaires de l'après-guerre froide (Renner, 1994). D'autres analystes considèrent que ces changements sont beaucoup plus durables et qu'ils affectent les missions de base des armées à l'avenir. Même parmi les militaires, il y a de considérables différences d'opinion entre les partisans et les adversaires de l'envoi de soldats en missions humanitaires.

Avant d'affecter leur aide publique au développement (APD), les gouvernements bailleurs de fonds examinent plus attentivement les dépenses militaires des pays en développement⁶. Certains — le Japon et les Pays-Bas, par exemple — ont déjà indiqué que le niveau des dépenses militaires des gouvernements bénéficiaires affectera l'importance de l'aide octroyée. Au même moment, les ONG ont attiré l'attention sur la relation entre la valeur des exportations d'armes par les gouvernements bailleurs de fonds aux pays en développement et le niveau de leur APD. En 1990, le pourcentage de l'APD représenté par les exportations d'armes s'échelonnait de 38.6 pour cent pour les États-Unis et 37 pour cent pour le Royaume-Uni à 4.4 pour cent pour les Pays-Bas et 0.25 pour la Suède (Randel et German,

1994)⁷. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité totalisent toujours « 80 à 90 pour cent de toutes les exportations d'armes vers les pays en développement ces dernières années » (Berthélemy, Mc Namara et Sen, 1994).

La réduction des moyens militaires du côté de l'offre a été compensée du côté de la demande par une augmentation de la fréquence des urgences humanitaires et par un plus grand besoin d'assistance internationale. Les « appels unifiés » publiés par le département des Nations unies aux Affaires humanitaires (DAH) sont un indicateur éloquent de la détresse à l'échelle mondiale. En fait, la création du DAH en 1992 a reflété l'intérêt croissant des gouvernements pour une gestion plus efficace des urgences. Les séries d'appels unifiés des Nations unies sont l'une des démonstrations les plus claires de l'étendue des besoins d'assistance humanitaire au niveau mondial. Avant la création du DAH, il était difficile d'obtenir une description comparable des besoins.

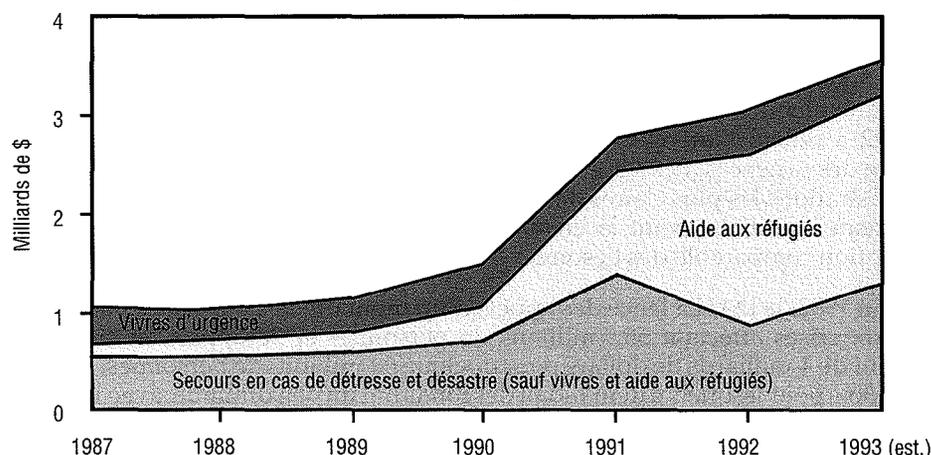
En 1992, le DAH a lancé des appels d'un montant de 2.8 milliards de dollars pour six crises affectant 55.9 millions de personnes et 22 appels en 1993 d'un montant de 4 milliards de dollars pour quelque 60 millions de personnes. En 1994, les besoins pour lesquels il demandait des fonds ont un peu diminué, avec 15 appels totalisant 2.8 milliards de dollars pour 40.9 millions de personnes. En juillet 1995, il a lancé onze appels, soit une assistance de 2.1 milliards de dollars pour 23.7 millions de personnes. Les réductions enregistrées en 1995 par rapport à 1994 reflètent la diminution des demandes pour les activités d'urgence au Mozambique, en Yougoslavie, au Kenya et au Yémen (ONU/DAH, 1995b).

Quoique les chiffres fluctuent selon les années, ils sont dans l'ensemble significativement plus importants que durant la guerre froide. L'accroissement des besoins se voit également dans les budgets des différentes organisations internationales. Les deux institutions qui sont le reflet le plus fidèle des déplacements de population du fait de conflits armés internes sont le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés et le Comité international de la Croix-Rouge. Le budget du HCR a connu une progression de 500 ou 600 millions de dollars durant les années 80 jusqu'à 850 millions en 1991 et à plus d'un milliard de dollars en 1992 et les années suivantes (Ogata, 1994). Les dépenses du CICR ont progressé de 349 millions de francs suisses en 1988 à 441 millions en 1990, 778 millions en 1992 et 748 millions en 1994 (rapports annuels du CICR, 1988, 1990, 1992 et 1994).

Les crises humanitaires se sont tellement multipliées dans les premières années de l'après-guerre froide qu'une part toujours plus grande de l'APD est affectée aux situations d'urgence. « Les aides d'urgence et les secours en cas de catastrophe, qui constituaient moins de 3 pour cent de l'aide bilatérale jusqu'à 1990, dépassent désormais les 8 pour cent du total en 1993 », rapportait en 1994 le président du Comité d'Aide au Développement. « Exprimée en dollars constants, ce qui n'était qu'une ligne budgétaire de 300 millions de dollars au début des années 80 est devenue une charge de 3.2 milliards de dollars dans les budgets d'aide bilatéraux en 1993 » (Michel, 1995). Une estimation prévisionnelle, confirmée depuis, suggérait que l'assistance internationale pour le seul Rwanda en 1994 se serait élevée à « près de 2 pour cent de l'APD » (Multidonor Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1994).

Illustration de cette tendance au niveau des donateurs individuels, les dépenses allemandes pour les secours d'urgence sont passées de 36 millions de dollars pour 1988 à 680 millions de dollars, seulement quatre années plus tard (Randel et German, 1994). Aux Pays-Bas, les dépenses publiques pour les urgences humanitaires ont plus que triplé en l'espace de six ans, passant de 180 millions de florins en 1988 à 640 millions de florins en 1994. La figure 1.2 décrit les dépenses pour les aides d'urgence et les programmes pour les réfugiés des gouvernements bailleurs de fonds, par l'intermédiaire de leurs organisations d'assistance bilatérale durant les dernières années de la guerre froide et les premières années de l'après-guerre froide.

Figure 1.2. **Dépenses bilatérales en matière de secours d'urgence et d'aide aux réfugiés, 1987-93**



Note : Les contributions des membres du CAD aux activités multilatérales et des ONG montrent durant ces mêmes années une augmentation similaire.

Source : James H. Michel, Président, CAD, *Coopération pour le développement : Efforts et politiques poursuivis par les Membres du Comité d'Aide au Développement*, Paris, OCDE, 1995.

Étant donné qu'une part importante de ce changement d'affectation des ressources vers les activités d'assistance se fait au détriment de ressources qui seraient sans cela disponibles pour répondre aux besoins de développement, cette tendance récente est préoccupante. L'évolution des dépenses va en sens inverse de la prise de conscience croissante du fait qu'un investissement dans le développement à long terme est indispensable pour prévenir le retour des crises. De même, on peut s'inquiéter d'une baisse de niveau de l'APD.

Dans son rapport de 1994, le président du CAD montrait la diminution du niveau de l'assistance, qui est passée de 60,8 milliards de dollars en 1992 à 56 milliards en 1993, ce qui représentait une réduction de 8 pour cent en dollars courants (6 pour cent en termes réels), avec une baisse de niveau chez 17 des 21 pays Membres du CAD. Optimiste, le rapport du CAD interprétait cette évolution troublante comme « une période de faiblesse, plutôt que le début d'un effacement » du dispositif de coopération en faveur de l'aide (Michel, 1995). L'analyse d'une ONG était bien plus négative :

« Malgré une prospérité croissante dans les pays bailleurs de fonds du CAD et le soutien constant des opinions publiques des pays Membres de l'OCDE aux efforts en faveur des pauvres, l'ère de la croissance progressive de l'assistance aux personnes défavorisées semble être arrivée à son terme. » (Randel et German, 1995)

En parallèle à la prolifération des besoins humanitaires et à la diminution des possibilités d'assistance, les activités de maintien de la paix ont augmenté dans les premières années de l'après-guerre froide. A la fin janvier 1988, on comptait cinq opérations de maintien de la paix ; à la mi-décembre 1994, leur nombre s'élevait à 17. Au début de l'année 1988, les effectifs des troupes des Nations unies pour le maintien de la paix étaient de 9 570 hommes ; à la fin de 1994, il y avait 73 393 casques bleus. Pendant ces sept ans, le budget du maintien de la paix est passé de 230,4 millions de dollars à 3,61 milliards (Supplement to an Agenda for Peace, 1995). En 1993, les dépenses des Nations unies pour le maintien de la paix ont augmenté jusqu'à constituer près d'un dixième de l'APD (Randel, 1994).

Ce qui importe n'est pas tant l'augmentation des opérations de maintien de la paix que l'évolution de la nature de ces activités. Les initiatives traditionnelles de maintien de la paix, composées largement de militaires, consistaient généralement en une interposition de soldats des Nations unies entre les parties en conflit ou en un déploiement d'observateurs des Nations unies pour surveiller un cessez-le-feu. Dans les nouvelles opérations « multifonctionnelles », le personnel des Nations unies doit remplir un plus grand éventail de missions, comprenant la surveillance du retour des réfugiés et des personnes déplacées, la démobilisation des belligérants et leur réintégration dans la société, ainsi que la supervision ou le contrôle des élections et des réformes en matière de droits de l'homme (Chopra, 1995).

Une seule des cinq opérations de maintien de la paix des Nations unies de 1988 comportait l'une de ces entreprises à facettes multiples ; en décembre 1994, huit sur 17 étaient de ce type. Ces opérations ont aussi démontré le changement de nature des défis décrits ci-dessus. En 1988, une seule des cinq opérations avait pour cadre un conflit intra-étatique, contre bien plus de la moitié des opérations en 1994. Les opérations de maintien de la paix sont désignées par une diversité d'appellations pour maintenir, construire, faire respecter et faire la paix. Cette évolution a soulevé d'importantes questions relatives aux politiques à suivre et à la coordination, à la formation et à la pratique, pour les institutions militaires, politiques ou humanitaires internationales (Abi-Saab, 1993 ; Paye, 1993 ; Goy, 1991 ; Guillot, 1994b ; White, 1994).

L'engagement en commun de militaires par les anciens adversaires de la guerre froide, travaillant côte à côte, est l'un des éléments remarquables des opérations récentes. Sur le théâtre de l'ancienne Yougoslavie, des hélicoptères russes ont transporté des approvisionnements pour les bataillons britannique et néerlandais depuis le quartier général de la FORPRONU en Croatie jusqu'en Bosnie-Herzégovine ; des casques bleus bulgares ont travaillé avec les troupes canadiennes et françaises pour maintenir l'aéroport de Sarajevo ouvert. Bien que plus développé ces dernières années, ce type de coopération avait quelques précédents durant la guerre froide, comme en témoigne la coopération humanitaire américano-soviétique peu connue lors de la famine éthiopienne en 1984-86 (Minear, 1988-89).

L'opération *Provide Comfort* en Irak du Nord a constitué le début d'une plus grande implication des forces militaires internationales dans le domaine humanitaire. Déployée au printemps 1991, dirigée par les États-Unis, ayant été approuvée par le Conseil de sécurité des Nations unies, et comportant également des militaires du Royaume-Uni, de France et des Pays-Bas, elle a réussi à secourir des centaines de milliers de Kurdes dispersés par l'armée irakienne et à leur permettre de regagner leurs foyers. Travaillant sous une protection aérienne depuis des bases en Turquie, les troupes de la coalition ont d'abord apporté une assistance directe, puis ont coordonné les organisations humanitaires civiles, auxquelles elles ont finalement passé le flambeau.

L'importance de l'opération *Provide Comfort* a dépassé le cadre de l'Irak. « La réussite des opérations combinées, telles que *Provide Comfort*, a convaincu certains observateurs que le fossé entre les humanitaires et les militaires pouvait être moins profond qu'il n'avait semblé auparavant », a conclu une conférence étudiant l'élargissement du rôle des militaires. « L'effort international au Nord de l'Irak a démontré la capacité des civils et des militaires à coordonner leurs efforts, pour réduire le nombre de personnes nécessaires. » (États-Unis, Department of State, 1995). Une conférence sur l'aide humanitaire aux Kurdes d'Irak organisée en novembre 1991 à Aix-en-Provence avait débouché sur les mêmes conclusions.

Depuis 1991, des militaires ont participé à de nombreuses urgences humanitaires, dans un cadre bilatéral, régional ou multilatéral, ou bien encore dans le cadre d'une coalition. Ces urgences comprennent le Cambodge, la Somalie, l'ex-Yougoslavie, le Liberia, la Géorgie, Haïti et le Rwanda. Les résultats sont inégaux,

modérant l'euphorie initiale pour l'emploi de la force en faveur des valeurs humanitaires et l'utilisation de soldats pour accomplir des missions humanitaires. En même temps, des signes d'une plus grande collaboration et d'une efficacité accrue sont perceptibles.

Le déploiement de plus en plus fréquent de militaires dans de telles opérations s'est accompagné d'une compétence accrue de ceux-ci dans l'exécution de leur mission. « L'image, issue de la guerre froide, de l'institution militaire comme un affreux bloc monolithique », écrit un analyste, a été « doucement remplacée par une appréciation plus réaliste des armées professionnelles modernes et de leurs capacités, qui sont progressivement devenues la norme dans les opérations de soutien de la paix » (Mackinlay, 1993). L'appréciation de la contribution des militaires par les professionnels de l'humanitaire a, à son tour, mûri, partiellement à cause des difficultés rencontrées par les organisations d'assistance elles-mêmes.

Étant donné la disponibilité des militaires et la demande créée par l'accroissement des besoins humanitaires urgents, il est vraisemblable que ces missions militaires encore « atypiques » feront dorénavant partie de la routine. Que les soldats soient déployés régulièrement ou occasionnellement, il est toutefois clair que « dans l'intérêt des populations vulnérables, il y a un besoin urgent pour la communauté internationale de mieux savoir quelle importance respective accorder aux interventions militaires et civiles pour agir le plus efficacement possible » (Randel et German, 1994).

La transformation des institutions

Alors que les institutions militaires et humanitaires du monde font face à un changement du paysage humanitaire, un large consensus s'instaure, voulant entreprendre une réorganisation institutionnelle fondamentale afin d'être en mesure de satisfaire plus efficacement les besoins humanitaires urgents. Pourtant, le processus de conceptualisation et de mise en œuvre des changements connaît des fortunes diverses dans chaque ensemble d'institutions et dans leurs rapports entre elles. Certains militaires considèrent les missions humanitaires comme une diversion mal venue ; d'autres n'ont pas de telles réserves. Certains organismes humanitaires pensent que l'emploi de militaires est discutable et va à l'encontre du but recherché ; d'autres estiment qu'une coopération plus étroite est essentielle pour leur propre efficacité.

Les changements en cours au niveau mondial décrits ci-dessus sont évidents sur les théâtres d'opération où les militaires et les civils doivent répondre aux besoins humanitaires. Réfléchissant à l'expérience acquise par l'armée des États-Unis en Haïti, le lieutenant-colonel Arthur M. Bartell a examiné la contribution des militaires à la restauration du gouvernement du Président Aristide. « Cela n'avait jamais été fait auparavant. Nous n'avions pas de manuel que nous puissions suivre. Il n'y avait pas de modèle. »⁸ Bien que les guerres aient toujours comporté une part d'imprévu, l'improvisation est devenue un mode de fonctionnement habituel dans les missions en Haïti ou ailleurs. En fait, la souplesse et la capacité d'adaptation sont allées de pair avec la réussite.

Les acteurs humanitaires aussi se sont retrouvés dans des situations généralement non balisées. Dans l'ex-Yougoslavie, les institutions des Nations unies, conduites par le HCR, ont été confrontées à des défis jamais rencontrés. Interrogé en juin 1993 à son quartier général opérationnel de Zagreb, un fonctionnaire du HCR commentait ainsi la situation : « C'est très dur de conduire ce type d'opération humanitaire d'après un manuel qui n'a pas encore été écrit. » Plus tard en 1993 et encore en 1994, le même fonctionnaire confirmait que le guide en question était toujours en cours de rédaction. L'absence de gilets pare-balles pour le

personnel du HCR et les longs délais avant l'arrivée de voitures tout-terrains blindées — articles ne figurant pas sur la liste habituelle des fournitures des organisations humanitaires — ont constitué de graves préoccupations pour le personnel du HCR (Minear *et al.*, 1994).

Les changements nécessaires concernaient autant les attitudes que les institutions. « Les soldats sont entraînés à combattre, pas à se comporter en travailleurs sociaux internationaux armés », concluait la journaliste Chris Black à la suite de longs entretiens avec les soldats américains aux États-Unis et en Haïti⁹. « Un jeune *ego* masculin trouve une certaine satisfaction dans le fait de creuser un trou individuel ou de faire le coup de feu, lui avait dit un officier, c'est différent de creuser une tranchée pour l'alimentation en eau ou de mettre un toit sur une école. » Au niveau institutionnel, concluait-elle, « alors que les missions classiques de guerre de l'armée se sont transformées récemment en secours humanitaire et en maintien de la paix, l'entraînement militaire n'a pas été modifié en fonction de ces nouvelles tâches ou de ces nouveaux rythmes opérationnels »¹⁰. Les responsables militaires eux-mêmes rejoignent les analystes extérieurs dans l'idée selon laquelle, s'il s'agit de passer d'une mission de guerre à une mission de paix, il faudra être attentif à l'entraînement du personnel et innover dans ces domaines.

Certains pays et certaines organisations ont pris de l'avance en la matière. Un certain nombre d'institutions militaires et humanitaires ont travaillé de manière continue durant la guerre froide pour développer leurs capacités et leurs compétences, afin d'être à même de réagir aux situations d'urgence au niveau international. Les pays nordiques qui fournissent traditionnellement des soldats pour les opérations de maintien de la paix des Nations unies, ont utilisé un centre d'entraînement spécifique à Niinsalo en Finlande, ainsi qu'en Suède et au Danemark. En 1994, le gouvernement canadien a créé le Centre Lester B. Pearson sur une base militaire de Nouvelle-Écosse qui, sinon, aurait dû fermer et où est dispensé aujourd'hui un ambitieux programme de formation au maintien de la paix et aux activités humanitaires. L'armée française emploie traditionnellement des militaires non combattants pour fournir une assistance en cas de catastrophes à l'étranger. Du côté humanitaire, des organisations telles que le Comité international de la Croix-Rouge et les différentes branches nationales de Médecins Sans Frontières ont affiné leurs capacités de fonctionnement dans les situations de guerres.

Les évolutions sur le terrain et dans les états-majors nationaux sont allées de pair avec des discussions au niveau international. En décembre 1992, un atelier s'est tenu à l'OTAN à Bruxelles, à la demande du département des Affaires humanitaires des Nations unies et de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). Les participants qui représentaient les Nations unies, des gouvernements et des ONG, se sont mis d'accord sur les principaux éléments d'un ensemble de principes directeurs facultatifs sur l'utilisation des moyens de défense civils et militaires en cas de catastrophes. Une conférence de suivi, de nouveau parrainée par le DAH et la FICR, s'est tenue à Oslo, en janvier 1994, à l'invitation du gouvernement norvégien et sous la présidence du ministre norvégien de la Défense, Joergen Kosmo. D'après lui, cette session représentait « la première tentative systématique de développer des procédures et des conditions pour l'emploi efficace des moyens de défense civils et militaires ». Les *Principes directeurs d'Oslo*, publiés en mai 1994 par le DAH et largement diffusés depuis, visent à engager les militaires à combler le « fossé humanitaire » entre les besoins d'aide d'urgence dans le monde et la capacité actuelle du système d'assistance (ONU/DAH, 1994).

Ces principes directeurs ne sont pas des règles juridiques contraignantes. Ils sont

« destinés à assurer que les moyens de défense civils et militaires sont employés avec toute la transparence, la neutralité et l'impartialité voulues. Ils visent à étendre et à régulariser l'emploi de militaires dans

les activités d'aide lors de situations d'urgence en temps de paix, tout en reconnaissant que l'utilisation des moyens de défense civils et militaires constitue un complément exceptionnel et non un substitut aux dispositifs habituels en cas d'urgence humanitaire. »¹¹

Les personnels des moyens de défense civils et militaires qui, en principe, portent l'uniforme mais ne sont pas armés, servent à la demande ou avec le consentement de l'État hôte. Le DAH envisageait pour 1995 ou 1996 de rédiger la version définitive d'un manuel d'utilisation opérationnelle de ces moyens de défense qu'il distribuera et d'encourager l'entraînement et les manœuvres dans ce cadre.

En 1993, quatre réunions convoquées par le Groupe d'intervention sur les questions éthiques et juridiques de l'assistance humanitaire de la Conférence mondiale sur la religion et la paix ont débouché sur un ensemble de principes directeurs spécifiquement adaptés aux situations de conflit. Publiés en 1994, les *Critères de Mohonk pour l'assistance humanitaire en cas de situations complexes d'urgence* reflètent les idées des participants qui représentaient un large éventail d'institutions humanitaires, diplomatiques, juridiques et universitaires. Des représentants des Nations unies, chargés des missions de maintien de la paix, étaient également présents ; en revanche, il n'y avait pas de militaires des ministères de la Défense des différents pays.

Les critères de Mohonk sont fondés sur cinq principes humanitaires fondamentaux : humanité, impartialité, neutralité, indépendance et dévolution de pouvoirs. Ils affirment le droit des peuples à demander et à recevoir une assistance humanitaire et le droit pour les institutions humanitaires de proposer et d'apporter ce type d'aide. Les militaires, précisent ces principes directeurs, doivent :

« a) être employés en dernier recours seulement ; b) être employés dans des circonstances exceptionnelles pour protéger, soutenir et distribuer les secours humanitaires ; c) être employés parcimonieusement à cause de leur coût humain et financier disproportionné ; d) se conformer aux décisions de l'autorité civile internationale appropriée ; e) respecter l'indépendance et la liberté de mouvement des organisations humanitaires » (Groupe d'intervention sur les questions éthiques et juridiques de l'assistance humanitaire, 1994).

Les institutions humanitaires des Nations unies se débattent également avec ces questions. Le DAH est en pointe avec la publication d'un document sur les politiques à suivre, *La Protection des mandats humanitaires dans les situations de conflit* qui, après plus d'un an de discussions, a été adopté début 1994 par le Comité permanent interinstitutions (ONU/DAH, 1995d). En consultation avec les départements des Affaires politiques et des Opérations de maintien de la paix, le DAH a encouragé la formulation de directives de fonctionnement entre les agences pour faciliter la coopération entre les départements. En 1995, le HCR, de son propre chef, a préparé un *Manuel pour le militaire en opérations humanitaires*.

Des agences caritatives privées ont également cherché à identifier des principes humanitaires et à promouvoir un code de conduite pour les organisations humanitaires. Durant l'été 1994, huit des plus grandes institutions internationales se sont mises d'accord sur un code de conduite comprenant dix articles devant régir leur réaction face aux catastrophes. En une courte année, plus de cinquante organisations ou collectifs d'institutions d'une vingtaine de pays ont souscrit à ce code (FICR, 1994). Se fondant sur ses recherches sur les situations de conflit, le projet *Humanitarianism and War* a identifié huit principes et a publié un manuel à l'usage des responsables de l'aide humanitaire, qui est largement utilisé (Minear et Weiss, 1993)¹².

Les gouvernements ont également mené des études sur les politiques à suivre et organisé des manœuvres pour permettre à leurs soldats de mieux remplir leurs tâches humanitaires. Le gouvernement néerlandais, sous l'impulsion du ministre de la Coopération pour le développement, Jan Pronk, s'est particulièrement investi dans ces questions et a entrepris plusieurs études sur les politiques à suivre. En 1993, l'étude *A World of Dispute* a mis davantage l'accent sur la prévention et sur les activités de restauration, de consolidation et de maintien de la paix, ainsi que sur l'intégration de ces politiques par les ministères de la Coopération pour le développement, des Affaires étrangères et de la Défense. En 1994, le gouvernement néerlandais a entrepris une évaluation de son assistance humanitaire en Somalie de 1991 à 1993, qui a dégagé des leçons pour l'avenir¹³.

Différentes armées ont cherché à étendre leur capacité d'entreprendre des opérations de paix, y compris les activités d'assistance dans les situations de conflit. Le département de la Défense des États-Unis, par exemple, a organisé une série d'exercices de maintien de la paix où les défis humanitaires figuraient en bonne place. Les participants à l'un de ces exercices (un entraînement de trois semaines à Fort Polk, en Louisiane, en 1994), comprenaient 5 000 soldats américains, plus divers fonctionnaires des Nations unies, des observateurs d'autres gouvernements et des personnes appartenant aux organisations d'aide d'urgence. « Il est important que les gens se rendent compte que le maintien de la paix ne concerne pas seulement quelques idéalistes voulant sauver le monde », notait une participante enthousiaste, l'ambassadeur des États-Unis auprès des Nations unies, Mme Madeline Albright. « L'important, c'est ce que croit le soldat américain. »¹⁴

La délégation d'InterAction, l'association professionnelle regroupant plus de 150 agences privées d'aide d'urgence et de développement, a recommandé que ses membres soient régulièrement impliqués dans les exercices du Pentagone. « Le débat sur les avantages et les inconvénients de la participation de soldats internationaux dans l'assistance humanitaire constitue à ce niveau un exercice théorique » observait le rapport du groupe, tout en reconnaissant les réserves émises par certains de ses membres à propos de ce type de coopération. « La participation de soldats va, selon toute vraisemblance, continuer tout au long de la décennie, avec ou sans la coopération de la communauté engagée dans l'action humanitaire. » (InterAction, 1993)

Un autre exercice de ce type s'est tenu en avril 1995 au camp Pendleton, en Californie, et a attiré plus de 250 participants militaires, humanitaires, diplomatiques et politiques. Comme les nombreuses conférences qui se déroulent aux États-Unis et ailleurs, la réunion a concerné « l'assistance humanitaire et les opérations de paix : l'intégration des civils et des militaires ». « Nous considérons les tâches humanitaires comme une mission militaire à part entière », a déclaré le général Anthony Zinni de la première force expéditionnaire des Marines en ouvrant la conférence. « Elles ne sont pas futuristes. » Dans la semaine qui a suivi, les participants ont examiné les possibilités et les limites d'une collaboration plus étroite (États-Unis/Department of State & US Marine Corps' First Expeditionary Force, 1995).

InterAction a également servi de forum pour les discussions entre ONG américaines sur la fourniture de l'aide en cas de guerre. Confirmant le fait que les urgences complexes ne sont pas exclusivement un phénomène de l'après-guerre froide, InterAction avait organisé une série de discussions au milieu des années 80 sur les effets des facteurs politiques et militaires sur le travail des ONG (Minear, 1988). Plus récemment, un certain nombre d'ONG américaines, dont le Mennonite Central Committee et le Catholic Relief Services, ont redéfini leurs politiques. Les agences privées, telles que le Lutheran World Relief et les institutions des Nations unies, telles l'UNICEF, ont réuni leur personnel pour réfléchir et élaborer des stratégies.

Le Conseil international des agences bénévoles (ICVA — International Council of Voluntary Agencies), à Genève, a joué un rôle similaire à celui d'InterAction à l'échelle mondiale. Les déclarations de l'ICVA, lors des réunions du Comité exécutif du HCR, ont fait état des préoccupations des ONG. En s'adressant à ce comité en octobre 1993, le président du groupe de travail sur les affaires humanitaires de l'ICVA, Trygve G. Nordby, a exprimé sa satisfaction de l'importance nouvelle accordée aux valeurs humanitaires après « des décennies pendant lesquelles il n'a pas été tenu compte des impératifs humanitaires à cause de la guerre froide ». Cependant, il faisait remarquer que

« si l'action humanitaire arrive enfin à retenir l'attention sur les conflits autour du globe, le scénario est encore souvent écrit par des politiques et mis en scène par des généraux ». Il préconisait « un très large débat avant que les fonctionnements ne se rigidifient, [déterminant] l'étendue et les circonstances dans lesquelles les initiatives humanitaires en cas de conflit armé dépendront de l'utilisation de la force économique et/ou militaire au service d'objectifs humanitaires. » (ICVA, 1993)

Ces dernières années, de nombreuses consultations et conférences universitaires internationales ont porté sur les liens entre l'action humanitaire et les lignes d'action politico-militaires. Le séminaire sur l'assistance humanitaire internationale en cas de conflit, organisé par la Croix-Rouge suédoise, en coopération avec la FICR en fournit un exemple. La session qui s'est tenue les 10 et 11 mai 1995 au collège de la Croix-Rouge suédoise était liée au cinquantième anniversaire de la création des Nations unies et faisait partie de la préparation de la Conférence de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de décembre 1995.

De même, les liens entre l'aide d'urgence et les tâches de résolution des conflits et de développement ont fait l'objet d'un vif débat. La conférence de Paris sur « Un défi : le développement en zones de conflit armé », qui s'est tenue sous les auspices du Centre de Développement de l'OCDE en mai-juin 1994, en est un exemple. A la lumière des expériences récentes, la réunion a passé en revue les avantages respectifs des principaux acteurs — militaires et civils, gouvernements, institutions des Nations unies, ONG et CICR — dans les situations de conflit (Mooney, 1995).

En bref, le système international réfléchit sur ces questions et se réorganise en fonction de l'après-guerre froide. Le processus s'accélère dans les institutions militaires et humanitaires, au niveau international et national, dans les collectifs d'agences humanitaires et dans les organisations indépendantes, ainsi que dans le monde politique et universitaire. Depuis cinq ans que ce processus de réflexion a commencé, un certain nombre de questions clés ont émergé. Elles sont le sujet du chapitre suivant. De même que la discussion de ce chapitre, elles servent de toile de fond pour l'étude du cas rwandais qui constitue le cœur de cet ouvrage.

1. Dans ce chapitre comme dans les suivants, les sources de seconde main sont indiquées. Les citations tirées des entretiens menés par les auteurs sont aussi indiquées. Toutefois, afin de limiter le nombre de références, celles de certains entretiens réalisés par les auteurs ont été omises. Les citations sans référence doivent être considérées comme émanant des recherches conduites par les auteurs.
2. François Mitterrand, déclaration du 14 juillet 1991 (citée par Bettati, 1994).
3. Voir aussi Ingvar Carlsson, co-président de la Commission, "The World Needs Humanitarian Right to Intervene", *International Herald Tribune*, 25 janvier 1995.
4. OCDE, « Partenariats de développement dans le nouveau contexte global », communiqué de presse en date du 4 mai, point 1 et annexe, item 3.
5. Les données sont tirées du budget présidentiel pour l'année fiscale 1996, tel qu'interprété par la National Commission for Economic Conversion and Disarmament de Washington, D.C., une organisation non gouvernementale.
6. Dans les années récentes, les débats du CAD et les rapports annuels du président ont démontré un intérêt croissant pour les relations entre l'aide militaire et l'assistance au développement, et pour savoir si les contributions des donateurs aux activités de maintien de la paix devaient être incluses dans l'APD. L'intérêt des gouvernements bailleurs de fonds pour ces questions se manifeste aussi dans les activités de recherches du Centre de Développement de l'OCDE, dont l'étude de Berthélemy (voir la bibliographie) est un exemple.
7. Ces chiffres sont tirés des données compilées par le SIPRI et le CAD. Publié annuellement par un collectif d'ONG, *The Reality of Aid* comprend une étude des tendances en matière d'assistance ainsi que des rapports, par différents auteurs, sur les évolutions intéressantes dans les pays bailleurs de fonds.
8. Cité par Chris Black, "Army Adapts to Changing World", *Boston Globe*, 8 janvier 1995.
9. Chris Black, *ibidem*.
10. Chris Black, "US Soldiers Battle to Preserve Family Lives", *Boston Globe*, 9 janvier 1995.
11. Note du DAH sur "The Use of Military and Civilian Defence Assets in UN Humanitarian Operations", Genève, août 1995.
12. Pour une description du projet *Humanitarianism and War* et ses recherches, voir l'annexe 3.
13. Les documents pertinents sont : Direction générale de la Coopération internationale, ministère néerlandais des Affaires étrangères, *A World of Difference: A New Framework for Development Cooperation in the 1990s* (1990) ; *A World of Dispute* (1993) ; *Humanitarian Aid to Somalia* (1994).
14. Barbara Novovitch, "US Troops Stage Major 'Peacekeeping' Exercise", Reuter, 14 août 1994.

Les grandes questions de politique générale

La fin de la guerre froide et les efforts de réforme institutionnelle, décrits dans le premier chapitre, ont souligné un certain nombre de questions clés concernant l'affectation de missions humanitaires aux militaires. Nous en examinerons sept : le mandat des militaires dans le domaine humanitaire, les avantages comparés, le coût de l'utilisation des militaires, les différences de culture entre les militaires et les humanitaires, l'efficacité des militaires, la possibilité de limiter les préjudices liés à leur présence et l'engagement de troupes considéré par les États comme un moyen de gérer les crises humanitaires internationales.

Présentées dans ce chapitre, ces questions seront réexaminées dans le chapitre 8 à la lumière de l'expérience rwandaise, qui a joué le rôle d'une sorte de laboratoire pour tester les nouveaux rôles des militaires.

Le mandat des militaires

« Les Nations unies et les associations caritatives internationales sont confrontées à la question centrale de savoir si la force doit être utilisée pour distribuer l'aide humanitaire dans les situations de guerre, ou si cet emploi pouvait compromettre la mission au point de la rendre impossible et de mettre en danger ceux qui y participent. »¹

Ainsi s'exprimait David Pallister dans le *Guardian* au milieu de l'année 1994. L'année suivante, l'emploi accru de la force par les casques bleus pour soutenir les activités d'aide humanitaire en Bosnie a mis ce dilemme en évidence. Cette question est fondamentale et comporte des aspects théoriques et pratiques.

Du point de vue théorique, les praticiens prennent des positions différentes au sujet de l'emploi de la force pour soutenir les activités humanitaires. Ils considèrent généralement l'assistance humanitaire comme un droit fondamental consacré par les conventions de Genève de 1949, les protocoles additionnels de 1977 et le droit international coutumier². Pratiquement tous les gouvernements ont ratifié les conventions et les protocoles, malgré quelques exceptions d'importance. Certains groupes d'insurgés antigouvernementaux en sont également venus à considérer que le respect de ces protections juridiques concernant les populations civiles servait leurs intérêts.

Cependant, les praticiens ont des avis différents sur ce qu'il convient de faire lorsque les belligérants ne remplissent pas leurs obligations. Le CICR, la seule institution humanitaire mentionnée nommément dans les conventions de Genève et les protocoles, et leur interprète institutionnel le plus autorisé, considère que les activités humanitaires sont essentiellement volontaires, nécessitant la coopération des autorités politiques pour réussir.

« [M]ême sur la base des résolutions des Nations unies », écrit Yves Sandoz, le chef de la division de la doctrine du CICR, « l'utilisation de la force armée pour imposer l'acheminement de secours ne saurait trouver son fondement dans le droit humanitaire international, puisque l'obligation de 'faire respecter' ce droit exclut [...] l'usage de la force. Il ne s'agit donc pas de mettre en œuvre le droit humanitaire international, mais de savoir s'il convient d'utiliser la force pour faire cesser des violations graves et massives de ce droit. » (Sandoz, 1992)

L'opposition du CICR à l'emploi de la force pour acheminer l'aide humanitaire et pour imposer les activités d'assistance ne signifie pas que le CICR soit absolument contre son utilisation dans les relations internationales. De son point de vue, la force peut être un instrument approprié pour la poursuite d'objectifs politiques ou militaires, mais non humanitaires. Des opérations des Nations unies de maintien de la paix efficaces peuvent avoir un effet bénéfique sur le contexte dans lequel se déroulent les activités humanitaires — mais tel n'est pas le cas si les soldats emploient la force pour protéger les opérations d'assistance ou si les militaires assument directement des fonctions humanitaires.

D'autres organisations d'assistance partagent l'opposition du CICR à la collaboration directe avec les militaires. Elles soutiennent que de nombreux problèmes humanitaires de l'après-guerre froide plongent leurs racines dans des inégalités de pouvoir, de ressources ou de représentation, dont les solutions sont nécessairement politiques, plutôt qu'humanitaires. Aussi, considèrent-elles généralement que les conflits en ex-Yougoslavie et en Géorgie sont des « problèmes humanitaires sans solution humanitaire ». Bien que les activités humanitaires puissent faciliter les solutions politiques, comme dans la guerre civile salvadorienne des années 80, la promotion de ce type de solutions par les acteurs humanitaires eux-mêmes va à l'encontre des buts poursuivis. Il est déjà difficile de rester neutre et impartial dans les guerres civiles complexes, même sans s'associer aux forces militaires internationales qui rencontrent elles-mêmes des difficultés à respecter la neutralité et à répondre aux causes profondes des conflits (Minear et Weiss, 1995).

Cependant, à l'inverse du CICR, toutes les institutions humanitaires ne rejettent pas le principe d'une collaboration avec les militaires. Le CICR lui-même n'a pas été totalement en mesure de mettre en œuvre son approche en Somalie, puisqu'il a dû accepter d'employer des gardes armés pour protéger ses activités contre les perturbations et les exactions. Les institutions d'assistance sont profondément divisées sur la question de savoir s'il faut enrôler des militaires pour soutenir les activités humanitaires.

En novembre 1992, une douzaine d'ONG ont adressé une lettre au conseiller pour la sécurité nationale du Président des États-Unis, George Bush, dans laquelle elles affirmaient que « les institutions humanitaires ne [pouvaient] travailler efficacement en Somalie sans une plus grande sécurité ». Elles ajoutaient : « Nous pensons que des forces de sécurité des Nations unies armées, chargées de protéger les approvisionnements d'urgence et le personnel humanitaire pourraient véritablement réduire le risque de conflit. »³ Cet appel figurait dans l'engagement des troupes américaines qui ont atterri quinze jours plus tard. La fracture de la communauté des ONG s'est encore approfondie car, si les soldats ont effectivement aidé à lutter contre la famine, ils ont eu un rôle qui n'a pas été constructif à long terme.

En fait, certaines ONG enthousiastes au début de l'après-guerre froide sur la possibilité d'employer la force pour soutenir les activités humanitaires ont nuancé leur opinion en fonction des obstacles rencontrés sur le terrain.

« Les crises humanitaires extraordinaires nécessitent des actions extraordinaires », observait le directeur d'OXFAM UK, David Bryer, en 1994, « et en 1989 et 1990, à l'aube du nouvel ordre mondial, nombreux sont ceux qui ont été satisfaits de voir enfin le droit humanitaire imposé. »

Oxfam, adhérant à la lettre des ONG sur la Somalie, était en faveur de l'emploi de la force par la communauté internationale pour permettre aux organisations humanitaires d'atteindre les victimes.

« Cependant, poursuivait Bryer, la situation d'Oxfam a changé à la suite de l'intervention militaire extérieure en Somalie et en Bosnie : en plus des risques normaux inhérents à une opération dans un environnement peu sûr, nos équipes d'assistance sont de plus en plus prises violemment pour cible [...] sans que l'on puisse les distinguer de l'intervention internationale. Ironiquement, concluait-il, le fait même d'être sous la protection des Nations unies ne fait qu'accroître notre besoin de protection ! »⁴

Le HCR a également introduit une note de prudence dans le débat, principalement du point de vue pratique. Son *Manuel pour le militaire en opérations humanitaires* (1995) affirme dans son paragraphe introductif que dans certaines situations de conflit armé, le soutien militaire peut assurer le succès d'une action humanitaire. Toutefois, dans sa section intitulée « Comment l'emploi de la force affecte les activités humanitaires », le manuel note que « l'emploi de la force fondé sur le chapitre VII de la Charte des Nations unies peut rendre impossible la poursuite d'une opération humanitaire des Nations unies » (ONU/HCR, 1995e).

De telles remarques témoignent de l'expérience douloureusement acquise par les équipes de secours humanitaires dans les situations de conflit armé. Beaucoup d'entre elles acquiescèrent à l'opinion de l'envoyé spécial du HCR, Nicholas Morris, qui dirigeait les opérations d'assistance humanitaire dans l'ex-Yougoslavie en 1993-94 :

« L'emploi, ou la menace de l'emploi, de la force pour soutenir une opération humanitaire portera gravement préjudice à cette opération, sauf dans les cas incontestables de légitime défense. L'action humanitaire ne peut pas résoudre les problèmes qui sont de nature politique [...] Quand la volonté politique nécessaire fait défaut, l'opération humanitaire a de meilleures chances de réussir si on la sépare clairement des efforts politiques d'endiguement du conflit déployés par la communauté internationale. » (Morris, 1995)

Au même moment, d'autres organisations et d'autres théoriciens — particulièrement ceux qui étaient associés à la théorie du « droit d'ingérence » mentionnée plus haut — ont salué la mise à disposition de forces militaires pour assurer l'accès des organisations humanitaires aux victimes. Ils soutiennent que lorsque la diplomatie et les autres sanctions échouent, l'accès aux victimes doit être obtenu par la force. Ils considèrent que la communauté internationale doit être prête à faire usage de la force et que les parties en conflit doivent s'attendre à une telle réaction. Plutôt que de devenir protagonistes dans les conflits, les organisations d'assistance bénéficieront de cet emploi de la force, en fonction de principes et d'objectifs humanitaires. D'après eux, les initiatives humanitaires échouent davantage par suite du manque de volonté d'employer la force, qu'à cause de son utilisation. Les soldats eux-mêmes peuvent jouer un rôle humanitaire utile, même lorsqu'ils assument simultanément une fonction de coercition.

Un net consensus sur l'utilisation de la force armée et des militaires dans le domaine humanitaire n'existait pas encore au milieu de l'année 1995. Cependant, des distinctions inévitables se font de plus en plus, d'une part, entre l'emploi de la

force dans un but politico-militaire et son utilisation avec un objectif humanitaire et, de l'autre, entre l'emploi de troupes pour l'exécution de stratégies militaires et la participation directe des militaires dans les activités d'assistance, afin de savoir si cette dualité de rôles est contradictoire ou simplement contre-productive. Chaque nouvelle situation d'urgence complexe fournit des éléments au débat, y compris l'expérience rwandaise.

La première question concerne donc l'opportunité de faire intervenir des moyens militaires internationaux dans les grandes crises humanitaires. L'envoi de troupes et l'utilisation de la force armée sont-ils nécessaires ?

Les avantages comparés

La seconde question concerne la nature des tâches que peuvent accomplir les militaires, si l'on admet qu'ils peuvent opportunément être engagés dans le domaine humanitaire. Du point de vue d'une division rationnelle du travail entre les différents acteurs, dans quels domaines les militaires ont-ils un avantage comparé ?

La question est complexe, en partie à cause de l'utilisation imprécise et galvaudée du terme « humanitaire ». « Aujourd'hui, de nombreuses réactions de la communauté internationale aux conflits sont qualifiées d'humanitaires », observe le directeur général du CICR, Peter Fuchs. Le terme s'emploie à propos d'interventions « purement militaires », de soldats faisant du « travail purement humanitaire » et des unités contrôlant aux frontières l'application des mesures d'embargo. D'après Fuchs, l'imprécision sémantique provoque une grande confusion sur le terrain. « Les soldats sont là pour le maintien de la paix, ou pour la faire respecter. [...] Le travail humanitaire nécessite un savoir-faire d'une autre nature et doit être accompli par des organisations humanitaires. »⁵ Même ceux qui ne partagent pas l'avis de Fuchs concèdent qu'il faut clarifier davantage les rôles.

Les principes directeurs d'Oslo sur l'emploi des moyens de défense civile et militaire comprennent une liste indicative de onze moyens utilisables pour l'aide humanitaire en cas de catastrophe. Elle comporte l'évaluation des besoins, le soutien logistique terrestre et pour les communications, les capacités aériennes d'emport et de largage, et l'assistance dans les domaines médicaux, du transport, de l'alimentation électrique, de l'épuration des eaux et de la nourriture. Ces principes directeurs ne s'appliquent qu'à l'aide en temps de paix, bien que ces fonctions essentielles soient également nécessaires dans les situations de conflit (ONU/DAH, 1994).

Cette liste de tâches correspond au bon sens traditionnel selon lequel seuls les militaires sont capables d'assurer un transport important de matériel et l'assistance directe aux civils en détresse. Les textes en faveur de la présence des forces militaires internationales — qu'il s'agisse des casques bleus des Nations unies ou des contingents militaires nationaux tels que ceux décrits dans cet ouvrage — renforcent la perception prévalant dans le grand public. Cependant, les affiches et les emblèmes éludent l'épineuse question de l'avantage comparé et peuvent même transmettre une impression fautive de la priorité relative de telles missions.

Sur le terrain, la situation diffère considérablement des descriptions officielles de l'action des militaires dans le domaine humanitaire. Les militaires sont surtout associés aux ponts aériens massifs, tels ceux de Sarajevo ou du Rwanda. L'initiative de Sarajevo — le plus long pont aérien de l'histoire — a permis de maintenir l'aéroport ouvert et a sauvé la population de la ville pendant plusieurs années, alors que l'accès par la route était difficile et que l'on ne pouvait se procurer autrement les vivres de base et les autres articles de première nécessité. Le transport aérien militaire a également permis l'évacuation des habitants ayant un besoin

urgent d'un traitement médical hors de la zone, ainsi que les rotations du personnel d'assistance. Toutefois, les circonstances dans lesquelles les capacités militaires d'emport ont un avantage comparé sur les capacités civiles et, comme on le verra, dans lesquelles le coût de l'utilisation de cet avantage joue en faveur des militaires, sont très spécifiques et peu nombreuses (Natsios, 1994).

La participation directe des militaires aux activités d'assistance est aussi plus limitée et moins avantageuse qu'on ne le pense généralement. Par exemple, pendant les premières années de l'opération de maintien de la paix par la FORPRONU en Bosnie, alors que les casques bleus avaient un mandat explicite de protection humanitaire, il y a eu peu d'escortes de convois et de fourniture de services médicaux aux populations civiles par les troupes des Nations unies. Cependant, ce type d'activités a augmenté à la fin de l'année 1993 et en 1994 dans les zones où le personnel humanitaire était absent ou débordé. La FORPRONU ne s'est acquittée que tardivement des tâches qui lui étaient assignées.

Dépendants du consentement des parties concernées par le conflit pour leurs opérations en Bosnie, les casques bleus étaient de fait, « souvent non disponibles là et au moment où ils étaient les plus nécessaires ». Même lorsqu'ils étaient présents, ils étaient généralement moins disposés à prendre des risques que le personnel humanitaire qu'ils étaient censés protéger. Dans de nombreux cas, les institutions d'assistance étaient réticentes à demander l'aide des militaires pour escorter les convois ou pour entrer dans les enclaves musulmanes. « Dès l'instant où vous employez la force », observait le chef des opérations du HCR au milieu de 1993, alors que la FORPRONU avait largement perdu le respect des belligérants, « vous rendez impossible toute l'opération [d'assistance] » (Minear *et al.*, 1994).

Une discussion au sein du groupe de travail de liaison humanitaire (une réunion informelle mais régulière à Genève de représentants des gouvernements donateurs, où les organisations humanitaires siègent comme observateurs) a donné une image plus exacte des tâches réellement effectuées par les militaires au profit des institutions humanitaires. A partir d'une réunion, ayant eu lieu fin 1994, sur le soutien militaire aux opérations humanitaires, le groupe a conclu que « l'emploi de troupes pour la livraison directe d'approvisionnements est souvent controversé, coûteux et source de complications politiques. Si elles sont employées, il doit toujours y avoir une stratégie définie pour assurer leur départ dès que la situation le permet »⁶.

Lors de la conférence de camp Pendleton, en Californie, sur la coopération entre civils et militaires, l'un des co-organisateur, le général Anthony Zinni, un vétéran des opérations au Nord de l'Irak et en Somalie, notait avec fierté à propos des forces armées des États-Unis : « Nous pouvons toujours donner des coups de pieds aux fesses, mais nous pouvons aussi nourrir des gosses. »⁷ Cependant, d'autres autorités ont tendance à adopter une approche plus prudente. « Le militaire n'est généralement pas l'outil adéquat pour faire face aux préoccupations humanitaires », a déclaré le secrétaire à la Défense William I. Perry lors d'une réunion à la fin de 1994. « Nous faisons manœuvrer une armée, pas une Armée du salut. » (Perry, 1995).

Lors de cette rencontre en Californie et en d'autres cas similaires, les professionnels de l'humanitaire et les militaires se sont engagés à approfondir leur partenariat, quelles que soient les difficultés pour définir les domaines et les circonstances spécifiques dans lesquels les moyens militaires doivent être choisis. La question peut-être la plus centrale consiste à savoir si les militaires ont un avantage pour fournir ce dont les organisations humanitaires manquent et ont le plus besoin. De nombreuses institutions d'assistance considèrent comme prioritaire le maintien de l'ordre dans des situations fluctuantes, comme dans les camps de réfugiés, par exemple. Cependant, les forces armées internationales, même celles qui sont équipées des techniques de contrôle des foules les plus sophistiquées, peuvent être réticentes à s'investir dans cette mission périlleuse.

Les équipes d'assistance apprécient le déminage et les réparations des routes, mais les militaires font aussi souvent preuve de réticence dans ces domaines, ainsi que le suggère la lenteur avec laquelle les casques bleus se sont attaqués au problème des mines au Cambodge en 1992. De surcroît, l'approche militaire du déminage signifie souvent tracer un chemin à travers une zone donnée pour permettre un accès stratégique. Au contraire, d'un point de vue humanitaire, des zones entières doivent être nettoyées avant que les civils puissent rentrer dans leurs foyers et que les agriculteurs puissent de nouveau cultiver leurs champs.

L'avantage des militaires peut aussi varier selon le moment d'intervention dans un conflit. Au cœur de la bataille, les soldats peuvent acheminer davantage d'assistance que le personnel humanitaire quoique, là aussi, l'expérience bosniaque suggère la prudence. Dans l'évacuation du personnel d'assistance, rien ne vaut les militaires. Quand le conflit baisse d'intensité et quand un cessez-le-feu est instauré, les ONG sont alors légèrement plus efficaces pour travailler avec les communautés locales à des activités de reconstruction. Pour les tâches de longue haleine que sont la réconciliation, le développement économique et la mise en place d'un système judiciaire respectueux des droits fondamentaux de l'homme, les acteurs civils — et parfois aussi non gouvernementaux — ont souvent l'avantage.

En bref, les avantages postulés des moyens militaires sont en train d'être réexaminés à la lumière des expériences récentes, afin de déterminer les tâches et les situations spécifiques dans lesquelles ils peuvent être exploités au mieux. Au milieu de l'année 1995, le débat se poursuivait et l'on n'est pas encore parvenu à un consensus.

La seconde question implique donc l'identification des tâches et des circonstances spécifiques dans lesquelles les moyens militaires bénéficient d'un avantage comparé et leur adaptation aux besoins des organisations humanitaires. En supposant que les militaires doivent être impliqués, que font-ils le mieux ?

Le coût

La question du coût est étroitement associée à celle des avantages. Les militaires peuvent avoir une capacité inégalée à déplacer rapidement les véhicules, les fournitures et le personnel des organisations humanitaires lors d'une catastrophe donnée, ou à faire parvenir les secours vitaux aux populations civiles en pleine guerre. Mais quels en sont les coûts financiers, et qui paie ? La force armée est-elle le moyen le plus rentable pour remplir certaines missions humanitaires ?

On pense généralement que, bien que l'armée puisse être une institution dispendieuse, l'utilisation des moyens militaires dans le domaine humanitaire ne nécessitera de sa part que le paiement des coûts « marginaux » (c'est-à-dire, des coûts supplémentaires résultant de l'accomplissement de missions humanitaires spécifiques). Les coûts fixes, comprenant les frais de personnel, de matériel et de maintenance, étant pris en compte dans les budgets militaires plutôt qu'humanitaires, ces moyens représentent « une option viable comparée à toute autre possibilité » (ONU/DAH, 1994). Cette option est encore plus intéressante pour l'assistance humanitaire lorsque le budget de la défense d'un État absorbe parfois jusqu'aux coûts marginaux.

Cependant, les expériences récentes ont conduit à s'interroger sur l'hypothèse selon laquelle l'utilisation des militaires serait avantageuse pour les intérêts humanitaires. Une étude récente, commanditée par l'Agence américaine pour le développement international (USAID), et menée par le Refugee Policy Group sur l'effort de secours d'urgence en Somalie a conclu que l'opération aérienne *Provide Relief*, du département américain de la Défense, qui a transporté des vivres de Mombassa à Mogadiscio, a été considérablement plus coûteuse que d'autres ponts

aériens durant la même crise. L'étude a déterminé qu'une compagnie commerciale engagée par l'USAID pour transporter les vivres du programme alimentaire mondial des Nations unies et du CICR « aurait pu transporter avec cinq avions autant, voire plus, que le ministère de la Défense avec 14 ». Un pont aérien organisé par une compagnie commerciale affrétée par la Fédération luthérienne mondiale était encore meilleur marché (Refugee Policy Group, 1994)⁸.

En Somalie comme ailleurs, une contrainte supplémentaire pour les ponts aériens militaires est venue du fait que la taille des avions utilisés et la quantité de l'emport transporté ont réduit les économies qui auraient pu être réalisées. Un responsable d'une agence d'aide privée en Bosnie a noté que les casques bleus « chargeaient leurs cargos Hercules avec un fret de six à dix tonnes afin d'assurer un maniement plus facile ». Au contraire, le responsable de l'agence qui utilise les mêmes avions « ne se permettrait jamais d'employer moins que la capacité maximale, c'est-à-dire 18 tonnes »⁹.

De manière générale, les réactions aux situations d'urgence employant les militaires ont tendance à être plus coûteuses que celles qui ne les emploient pas. De même qu'en Somalie, l'emploi de moyens militaires dans d'autres théâtres tels que la Bosnie, le Cambodge et le Rwanda, a eu un prix élevé. En conséquence, certains analystes concluent que le coût d'utilisation des moyens militaires peut être supérieur à leur valeur propre¹⁰.

Les comparaisons de coûts nécessitent prudence et précision, qu'il s'agisse de certaines missions individualisées comme les ponts aériens ou de missions plus générales comme le maintien de la sécurité pour les opérations humanitaires. Si l'ensemble des coûts des interventions aériennes des militaires n'est pas imputé aux budgets de l'assistance, il faut prendre en considération certains coûts additionnels. Dans le cas du pont aérien *Provide Relief*, le département américain de la Défense a pris en charge l'ensemble des coûts de l'opération — qui s'est élevé à seulement 20 millions de dollars de plus que ce que le Pentagone aurait payé en l'absence de toute sorte d'engagement en Somalie. Même si le budget de l'assistance contribue à une partie ou à l'ensemble des frais marginaux, il peut y avoir des retombées compensatrices. Dans plusieurs situations d'urgence humanitaire, l'emploi des militaires a suscité un intérêt accru du public et donc des ressources supplémentaires.

En un sens, il n'y a pas de prix trop élevé lorsque des vies humaines sont en jeu. Ainsi, Aengus Finucane de Concern Worldwide à Londres prend ses distances avec le « chœur des critiques faciles » qui considèrent l'opération des Nations unies en Somalie comme « un échec pratiquement total et astronomiquement coûteux », pour rendre hommage à ce que cette entreprise a accompli. « De nombreuses personnes ne seraient pas en vie sans l'intervention des États-Unis, des Nations unies et de nombreuses organisations d'assistance. »¹¹ Dans une autre perspective, cependant, étant donné la disponibilité limitée des moyens, les considérations concernant la rentabilité sont de plus en plus d'actualité face à d'autres crises humanitaires qui nécessitent une action et des approches différentes afin d'éviter la famine.

Le militaire a deux avantages comparés exceptionnels par rapport aux autres acteurs de la communauté humanitaire. Le premier est sa capacité d'expédition d'un nombre considérable d'hommes, d'armes, de matériels et de cargaisons telles que vivres et médicaments par voie aérienne, maritime et terrestre sur de très longues distances et en un temps record. Le second est son aptitude au combat, grâce à laquelle il assure la sécurité. Dans ces situations complexes d'urgence où la célérité et la sécurité sont essentielles, le militaire doit être l'acteur humanitaire principal. Certaines situations d'urgence n'exigent toutefois aucun des ces avantages — ou du moins pas en tant que priorité immédiate.

Andrew S. Natsios

L'utilisation de la force armée implique aussi des coûts d'opportunité qui doivent être intégrés au bilan financier. Les activités militaires dans le domaine humanitaire peuvent provoquer une déviation des fonds qui seraient sans cela disponibles pour des activités humanitaires et de développement. Ainsi, le gouvernement néerlandais a-t-il transféré de son budget de la coopération pour le développement vers celui du ministère de la Défense quelque 30 millions de florins en 1992, 121 millions en 1993 et 111 millions en 1994 pour financer les activités de maintien de la paix (Randel et German, 1994). Les partisans de tels transferts suggèrent que la valeur des services fournis pourrait bien dépasser les sommes dont les budgets d'assistance sont débités. Les opposants, y compris un bon nombre d'ONG, ne sont pas de cet avis¹².

De nombreuses organisations humanitaires pensent que, compte tenu des coupes de plus en plus nombreuses dans les budgets des affaires internationales, les ressources, qui seraient autrement disponibles pour les organisations humanitaires, souffrent des dépenses consacrées aux militaires en ce domaine. Cette conviction a affecté la réaction du PNUD et de plusieurs ONG qui ont été approchées en Somalie par les casques bleus à la recherche de financements pour des projets que les soldats souhaitaient mettre en œuvre. Si le personnel humanitaire a été satisfait de l'intérêt ainsi exprimé d'aider les populations locales, il a été exaspéré à l'idée d'envisager de nouveaux transferts, alors que les dépenses des militaires en Somalie étaient dix fois supérieures à celles de l'assistance humanitaire.

Le débat porte actuellement sur la question plus générale de savoir si les dépenses pour le maintien de la paix doivent être comptabilisées dans l'aide publique au développement. Cette proposition du ministre belge de la Défense lors d'une réunion d'ONG en décembre 1993 a déclenché un vif débat : « les ONG ont répliqué rapidement, déclarant que les interventions militaires — quand bien même seraient-elles humanitaires — ne pourraient jamais être considérées comme de la coopération pour le développement » (Randel et German, 1995).

Quelles que soient les opinions des organisations humanitaires sur les coûts de l'implication des militaires, les stratèges militaires eux-mêmes sont préoccupés par les coûts financiers des opérations autres que la guerre et par les coûts d'opportunité de l'implication dans des missions « périphériques ». Une étude de 1995 du General Accounting Office (GAO) des États-Unis sur la participation des militaires américains dans les opérations de paix a conclu que, quelle que soit sa valeur pour le personnel et pour les services impliqués, la participation au maintien de la paix internationale et aux activités humanitaires pourrait retarder à l'avenir les capacités de réaction nécessitées par les conflits régionaux (États-Unis/GAO, 1995a et 1995c).

A ce jour, il n'y a pas de preuve sérieuse que la participation des troupes nationales à des opérations de paix puisse compromettre la capacité militaire d'un État à protéger et à défendre son pays. Les partisans des missions autres que la guerre citent les bénéfices significatifs qu'elles entraînent. Un compte rendu récent de l'expérience de l'armée américaine en Haïti conclut que « les missions humanitaires et de maintien de la paix aiguisent les talents, accroissent la fierté et la cohésion de l'unité, et renforcent la préparation au combat de la division d'infanterie légère »¹³. L'enthousiasme des soldats pour l'aide aux civils kurdes en Irak du Nord a également eu un impact positif sur le moral des troupes.

En même temps, les opposants citent des exemples tirés d'un rapport du gouvernement américain pour étayer leur opinion selon laquelle le fer de lance de l'armée américaine risque d'être sacrifié. Le Président Clinton a été critiqué pour avoir « épuisé les forces [combattantes américaines] en les déployant partout dans le monde, afin de soutenir des opérations d'un intérêt national douteux »¹⁴. En Finlande, un officier supérieur s'est récemment plaint de la longue réadaptation dont avaient besoin ses soldats, de retour d'une mission de maintien de la paix des Nations unies, avant de pouvoir réintégrer normalement les rangs. Même les

partisans de l'utilisation de soldats dans le domaine humanitaire reconnaissent qu'elle nécessite une configuration des forces différente de celle qui existe, ce qui constitue évidemment un fardeau financier et administratif pour les armées.

Les questions de coût et de rentabilité s'étendent du particulier au général et se recoupent avec les questions d'avantages comparés et de coûts d'opportunité. Il est souvent difficile d'y répondre à cause de l'inégalité des données disponibles. En outre, nonobstant les analyses rigoureuses des politiques, les considérations de coût peuvent ne pas être déterminantes pour le choix de stratégies lorsque surgissent des situations manifestes d'urgence humanitaire.

La troisième question concerne donc les coûts, financiers et autres, de l'utilisation de moyens militaires dans les opérations autres que la guerre et affectant les intérêts militaires et humanitaires. Quels sont ces coûts ?

Les cultures institutionnelles

La plupart des observateurs s'accordent à penser que l'emploi de moyens militaires dans le domaine de l'assistance humanitaire doit compléter plutôt que remplacer le travail des institutions humanitaires traditionnelles.

« Les moyens de défense civile et militaire doivent être considérés comme un outil complétant les mécanismes de secours existants, affirment les principes directeurs d'Oslo, afin de fournir un soutien spécifique à des exigences spécifiques, en réponse au 'déficit humanitaire' reconnu entre les besoins que la communauté des organisations d'aide doit satisfaire et les ressources disponibles pour y faire face. » (ONU/DAH, 1994)

Même les plus enthousiastes n'envisagent pas que les militaires puissent devenir le pivot de l'aide humanitaire future.

L'opinion la plus répandue est que les organisations humanitaires civiles, souvent présentes sur le terrain avant les militaires, travaillant côte à côte avec les soldats lorsque ceux-ci sont à pied d'œuvre et restant sur place après le départ des troupes, continueront d'agir ainsi. Cette affirmation met l'accent sur une collaboration efficace entre les deux types d'institutions lorsqu'elles sont toutes les deux présentes. L'une des questions les plus importantes du débat actuel sur les politiques à suivre consiste donc à déterminer comment les deux cultures institutionnelles différentes peuvent s'adapter l'une à l'autre.

Il est généralement reconnu que de grandes différences culturelles existent entre les deux. Cedric Thornberry, un haut fonctionnaire des Nations unies chargé des aspects politiques des opérations de maintien de la paix dans des pays tels que Chypre, la Namibie et plus récemment l'ex-Yougoslavie, a observé que « les problèmes qui existent entre les humanitaires et les militaires découlent du fait que les uns et les autres ne se connaissent pas suffisamment et du nouveau type de tâches qu'ils doivent entreprendre, ensemble et séparément ». Il a évoqué l'existence d'« un abîme qui sépare fréquemment les attitudes des équipes d'assistance des militaires » (Thornberry, à paraître)¹⁵.

Les discussions sur le terrain au niveau des quartiers généraux, et entre les analystes politiques, font souvent ressortir l'existence d'un « conflit culturel ».

« Les principes du commandement militaire mettent l'accent sur la structure, la hiérarchie et l'importance de conserver la direction et le contrôle, ce qui ne facilite pas la collaboration institutionnelle et la confiance mutuelle. Les organisations humanitaires se caractérisent

fréquemment par des styles informels et égalitaires, opérant par consensus et laissant place à l'improvisation. Les unités militaires sont beaucoup plus autosuffisantes et logistiquement indépendantes ; leurs collègues humanitaires sont profondément conscients de leur dépendance envers les donations et de tout un ensemble de soutiens en matériel. »¹⁶

Dans le manuel récemment publié par le HCR pour que les militaires apprennent à se familiariser avec cette organisation, une section entière est consacrée à sa propre culture institutionnelle. Une sous-section sur les « questions de culture » examine les principales zones de différence avec les militaires, comprenant la procédure décisionnelle, la structure de commandement, l'âge, la flexibilité et la responsabilité. Le guide note que le personnel du HCR homologue des officiers militaires tend à recevoir un pouvoir de décision à un plus jeune âge que les décideurs militaires. Le HCR remarque également que la flexibilité civile et la précision militaire entrent souvent en conflit dans les opérations conjointes (ONU/HCR, 1995e).

Aux problèmes de structures et de responsabilités du personnel qui séparent les militaires des institutions humanitaires s'ajoutent les visions tranchées des praticiens des deux côtés. Certains humanitaires considèrent que les militaires sont insensibles aux problèmes fondamentaux que connaissent les sociétés en crise et qu'ils peuvent même être impliqués dans leur aggravation. Ils suspectent les militaires d'être plus intéressés à échapper aux coupes budgétaires de l'après-guerre froide qu'à fournir une véritable assistance aux nécessiteux. Inversement, certains militaires considèrent que les organisations humanitaires sont désordonnées dans leurs activités, manquent de professionnalisme dans leur conduite, sont avides de publicité et n'hésitent pas à se vanter. La naïveté que certains militaires prêtent aux ONG dans leurs relations avec les institutions politiques et militaires semble particulièrement contestable. Par ailleurs, les institutions d'assistance critiquent à leur tour ce qu'elles pensent être la naïveté politique des militaires.

Variant en intensité selon les circonstances, les organisations et les personnes, le conflit culturel est atténué par les situations rencontrées sur le terrain. Lors de l'opération *Provide Comfort* au Nord de l'Irak, la présence d'un grand nombre de gardes nationaux américains, dont beaucoup étaient spécialisés dans des domaines identiques à ceux du personnel humanitaire, a favorisé des relations de travail positives. Le personnel médical militaire français a une longue tradition de travail avec les ONG (Falandry, 1994). Les casques bleus canadiens et les ONG canadiennes ont coopéré étroitement dans diverses situations.

Ces dernières années, le détachement en grand nombre de militaires d'active ou de réserve et de spécialistes du renseignement dans les organisations humanitaires — agences des Nations unies, gouvernements bailleurs de fonds et ONG — a aussi aidé à surmonter le fossé entre les deux cultures. Leur assistance a été plus particulièrement appréciée pour la démobilisation des soldats, le déminage, les aspects sécuritaires et les stratégies et tactiques d'assistance.

En conséquence, l'abîme culturels'est quelque peu comblé. Certaines des plus importantes ONG, qui se sont adaptées aux contraintes logistiques, sécuritaires et organisationnelles des situations complexes d'urgence, ressemblent désormais plus aux organisations militaires qu'aux plus petites ONG. Inversement, l'entraînement et l'expérience de certains contingents nationaux, contribuant traditionnellement aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, ont aidé à prouver leur sérieux dans les domaines humanitaires, des droits de l'homme et de la gestion des camps de réfugiés. De même que les militaires ont appris à différencier les diverses ONG, les ONG ont appris à distinguer le degré de professionnalisme entre les différentes armées nationales.

La réduction des différences culturelles entre les deux types d'institutions les a amenées à mieux structurer leur collaboration. En conséquence, les organisations humanitaires s'inquiètent de l'effritement de leur indépendance et de leur souplesse face au poids manifeste de la bureaucratie et de la présence militaires. Elles estiment que la collaboration, qui exige des relations avec les militaires à chaque échelon de leur hiérarchie, excède grandement leurs ressources et n'est pas nécessairement dans leur intérêt. Elles craignent également que le besoin militaire de confidentialité ne porte atteinte à la transparence propre à l'action humanitaire.

Pour leur part, les militaires jaugent aussi les répercussions de leur partenariat avec la communauté engagée dans l'assistance, qui leur apparaît souvent exaspérante par son caractère hétéroclite et sa décentralisation. Certains de ceux qui connaissent les organisations d'assistance s'interrogent sur la possibilité, voire sur l'avantage, d'une collaboration avec un tel ensemble d'institutions et de personnels anarchiques et indépendants. Plus spécifiquement, assurer la sécurité de ce type de groupe qui n'hésite pas à prendre des risques peut compromettre les procédures des militaires et nuire à leur approche traditionnelle de mission de protection par la force.

Paradoxalement, les progrès récemment accomplis dans la compréhension mutuelle et l'adaptation institutionnelle soulignent précisément les différences structurelles qui vont sans doute se maintenir. Alors que s'achève la première moitié de la décennie, une question d'orientation et de valeurs fondamentales demeure toujours sans réponse : n'y a-t-il pas une contradiction fondamentale dans le fait d'attendre une collaboration structurée entre des institutions dont la conduite et le contrôle sont confiés aux autorités politiques et des institutions dont la mission — l'assistance et la protection des victimes — est en définitive non pas politique, mais morale ?

La quatrième question concerne donc l'acceptation des différences culturelles entre les institutions humanitaires et militaires. Au vu de telles différences, la coopération militaro-humanitaire peut-elle être renforcée ?

Limitation des préjudices liés à l'engagement de moyens militaires

Ces dernières années seulement les organisations humanitaires sont devenues conscientes du fait que la manière dont est apportée l'assistance d'urgence peut avoir un impact négatif sur les communautés affectées par les catastrophes et sur leurs capacités à prévenir de futures crises. Les générations précédentes de praticiens, insistant sur leurs bonnes intentions, soulignaient les résultats positifs de leurs activités. La culture des institutions d'aide d'urgence, qui a toujours mis l'accent sur leurs capacités de réaction et d'aide au détriment de la planification et de l'évaluation, a favorisé une réticence à reconnaître et à évaluer les conséquences involontaires de leurs activités.

Plus récemment encore, les retombées négatives des interventions d'assistance sur toutes les structures politiques, économiques et sociales ont été mieux comprises. En 1989, une contribution essentielle à la compréhension des dynamiques complexes de ces interventions sur les communautés locales venant d'une étude sur les projets des ONG a démontré les corrélations entre la manière dont avait été fournie l'aide d'urgence et la capacité des communautés affectées par les catastrophes à prévenir de futures crises et à construire un avenir plus stable et plus pacifique (Anderson et Woodrow, 1989).

Les urgences humanitaires de l'après-guerre froide ont montré de manière dramatique comment les interventions extérieures peuvent avoir des répercussions négatives et rendre les situations de conflits armés internes plus complexes encore que les cas de catastrophes naturelles (Deng et Minear, 1992). Injectée de l'extérieur

dans des situations de conflit, l'assistance devient très recherchée par les belligérants, qui veulent également la reconnaissance de leur cause par la communauté internationale et que semble lui conférer l'aide. En temps de guerre, où l'on a généralement peu de comptes à rendre, l'assistance est souvent impunément détournée. Soulager les populations en détresse peut prolonger et même attiser les conflits. Une communauté humanitaire échaudée par l'expérience récente envisage d'adopter comme mot d'ordre le serment d'Hippocrate : « Ne fais pas de mal. » L'attention se tourne désormais vers les façons d'apporter une contribution positive, même dans les pires circonstances, tout en évitant les maux que peuvent causer les interventions extérieures, fussent-elles les mieux intentionnées¹⁷.

Si le problème de la limitation des préjudices dus aux interventions militaires trouble de plus en plus les groupes humanitaires dans le cadre normal de leurs activités, il devient aussi une importante préoccupation politique lorsque des moyens militaires y sont associés. La question est de savoir si de telles ressources peuvent être déployées de façon à minimiser, voire à éviter, les conséquences négatives sur les pays bénéficiaires. Bien qu'il s'agisse d'un problème difficile (qui pour certains dépasse ce que l'on peut raisonnablement attendre de l'engagement militaire), il mérite d'être examiné.

Le problème est complexe pour différentes raisons. D'abord, les interventions militaires extérieures submergent fréquemment par leur ampleur les structures locales et empiètent sur les procédures décisionnelles et l'organisation du pouvoir du pays. L'un des avantages des moyens militaires — leur déploiement rapide, massif et efficace — peut représenter un handicap du point de vue des ressources locales et de leur impact. Le mode de prise en charge des militaires peut fonctionner à l'encontre des engagements des autorités locales, obscurcissant ainsi le principe qui veut que, catastrophe après catastrophe, « les efforts entrepris par la population pour s'aider elle-même [sont] cumulativement plus importants que l'aide extérieure » (de Waal et Omaar, 1994). En fait, les militaires eux-mêmes ont besoin d'un contingent encore plus nombreux pour accomplir leur mandat. « Les expériences de Somalie, de Bosnie et d'Angola ont démontré », conclut une étude menée par une ONG, « qu'il faut un bien plus grand rapport de force que ce que l'on pensait pour que [ces interventions] produisent leurs bienfaits » (Actionaid, 1995).

Ensuite, lorsqu'ils montent des opérations de secours d'urgence, les acteurs extérieurs recherchent normalement des interlocuteurs locaux. Pour beaucoup d'institutions des Nations unies et de gouvernements bailleurs de fonds, cela signifie travailler avec les ministères de la Santé ou de l'Éducation et avec les comités interministériels chargés des secours et de la réhabilitation. Dans une guerre civile, les points de contacts logiques comprennent les homologues des groupes d'opposition armée, bien que la gestion de telles relations soit souvent problématique. Dans les zones tenues par les insurgés comme dans celles contrôlées par le gouvernement, les équivalents des ONG sont généralement les chefs des communautés et les institutions locales.

Au contraire, les homologues naturels des forces militaires internationales sont les militaires nationaux. Cependant, dans de nombreux pays, les forces militaires et paramilitaires nationales — ainsi que les groupes armés insurgés — sont impliquées dans les violences même qui ont nécessité l'arrivée de secours humanitaires. Souvent, les responsables de ces groupes ne se considèrent pas comme devant respecter les traditions démocratiques, les structures civiles ou les autorités locales. Or, si l'on considère que des institutions civiles plus fortes et plus responsables sont un élément essentiel pour construire un avenir plus sûr aux nations risquant de subir une crise grave, la présence militaire internationale peut avoir une influence négative.

Certains contingents militaires qui cherchent maintenant des rôles humanitaires ont été engagés pendant la guerre froide dans des projets d'« action civique ». Contrairement à l'aide humanitaire dépourvue d'objectifs politiques, religieux ou de tout autre ordre, ces projets correspondaient à des plans de contrôle politique.

« Ainsi, note un analyste, l'armée américaine a mené des programmes d'action civique au Viet Nam, les militaires guatémaltèques ont proposé des 'pôles de développement' et les militaires éthiopiens ont organisé des transferts forcés de populations, le tout au nom de l'humanitarisme. » (Shiras, à paraître)

En fait, « on peut s'attendre dans certains pays à une méfiance, résultant de la guerre froide, envers l'armée américaine en tant que force humanitariste » (Gaydos et Luz, 1994). A la différence des organisations d'assistance pour lesquelles les objectifs humanitaires sont par définition primordiaux, les forces militaires ont de multiples buts parmi lesquels les objectifs humanitaires sont rarement une priorité.

C'est dans un tel contexte que la lauréate du prix Nobel de la paix, Mme Rigoberta Menchu, a plaidé pour que cessent l'assistance militaire des États-Unis et l'action civique au Guatemala : « Alors qu'ils disent que les soldats sont au Guatemala pour des projets sociaux, comme la construction de routes, leur présence est perçue comme un soutien des politiques répressives de l'armée guatémaltèque. » Quoique les projets d'action civique, là comme ailleurs, soient une caractéristique de la guerre froide, d'aucuns prétendent que la réduction des effectifs et des budgets militaires américains rendrait encore plus attrayants pour les stratèges du Pentagone les « guerriers du week-end » et les « projets de bonnes œuvres en uniforme » (Watrous, 1994).

Troisièmement, les troupes internationales, si l'on excepte certaines de leurs actions particulières dans un pays donné, ne sont pas réputées pour leur compétence dans le domaine humanitaire, y compris dans le processus de formation d'une nation. Elles ignorent souvent les principes fondamentaux du droit international humanitaire et des droits de l'homme, la participation populaire et le développement centré sur les communautés. La débâcle en Somalie est largement perçue comme reflétant l'extension d'une mission militaire, originellement conçue en termes de protection des activités d'assistance, sur un terrain où les militaires n'étaient pas dans leur élément.

Les retombées du manque de compétence dans de telles matières, qu'il s'agisse des politiques des Nations unies formulées à un haut niveau ou des différents contingents nationaux, sont aisément mesurables. Pour prendre un domaine particulier, les droits de l'homme « ont été traités comme un luxe superfétatoire et non pas comme un élément essentiel du succès des opérations humanitaires et de maintien de la paix des Nations unies » (Human Rights Watch, 1993). D'autres observateurs partagent ce jugement fondé sur l'étude de cinq grandes opérations récentes de maintien de la paix. Il est sûr que certains contingents nationaux servant dans ces opérations ont une plus grande compétence dans ces domaines que dans d'autres ; il convient aussi de noter que la formation sur le plan multilatéral et national progresse. Toutefois, actuellement, les carences en matière de compétences doivent être comblées par les institutions humanitaires.

Quatrièmement, en dehors de la compétence des troupes, les activités militaires ont leur logique et leur calendrier propres. Le rapport d'une conférence observe que :

« Les institutions humanitaires sont principalement préoccupées des besoins à long terme de la population concernée ; les militaires ont tendance à se concentrer sur les objectifs à court terme de leur mission.

Les principaux soucis des premières sont les besoins vitaux immédiats de la populations affectée ; les seconds accordent la plus grande importance aux besoins immédiats pour créer un climat de sécurité. De surcroît, au niveau des politiques, engager et déployer des unités militaires est presque exclusivement dicté par l'intérêt national du pays intervenant, plutôt que par des préoccupations proprement humanitaires qui s'imposeraient d'elles-mêmes .»¹⁸

En envisageant une intervention, les stratèges militaires et leurs supérieurs politiques décrivent avec attention, non seulement les objectifs assignés à une mission donnée, mais aussi le « point final » correspondant à sa réalisation. Les morts américains en Somalie étaient encore présents dans toutes les mémoires, lorsque la directive présidentielle *Decision Direction 25*, promulguée par le Président Clinton en mai 1994, a spécifié qu'un engagement ne saurait être accepté sans stipulations relatives aux critères de désengagement. De tels critères de fin d'intervention peuvent varier selon les États. En fait, les planificateurs américains suggèrent que, puisque certains gouvernements se soucient moins de la fin de leur engagement, leurs troupes pourraient assurer le suivi après le retrait des forces américaines.

La connaissance des dynamiques locales et le souci des effets à long terme d'une présence militaire font souvent défaut, du fait de la durée limitée de la participation militaire et du rythme très rapide des activités tant que les troupes sont sur le terrain. Dans la plupart des crises, les soldats arrivent après leur déclenchement et partent à la première occasion, à la différence de certaines équipes d'assistance humanitaire qui sont présentes avant les militaires et qui restent après eux. En conséquence, « les exigences des hommes politiques et de leurs électeurs qui réclament que les armées occidentales reviennent rapidement chez elles et avec peu de pertes » peuvent conduire à se demander si les soldats peuvent véritablement devenir des collaborateurs humanitaires sérieux. La contribution à un changement social positif, qui est une tâche encore plus délicate, nécessitera une approche différente de celle des militaires (de Waal et Omaar, 1994)¹⁹.

Les activités militaires développent aussi leur propre dynamique, changeant souvent la situation sur le terrain. Les troupes engagées en Bosnie pour protéger les opérations humanitaires ont rapidement réclamé une protection pour elles-mêmes, tandis que leur présence même dissuadait les États d'entreprendre une action militaire plus vigoureuse. Comme en Somalie, les soldats envoyés pour protéger les opérations humanitaires peuvent avoir besoin d'autres troupes pour couvrir leur retrait. En ce qui concerne les effets de la présence militaire sur les efforts d'assistance, on peut à juste titre conclure que, comme en Somalie, « l'intervention militaire ne rend pas la lutte contre la famine plus facile ; elle la rend seulement différente » (de Waal et Omaar, 1994).

Si la limitation des préjudices liés à leur intervention semble un objectif trop modeste pour les troupes de la communauté internationale, s'attendre de leur part à un résultat plus positif, tel que la contribution à un développement et à une paix durables, est peut-être trop leur demander. Pourtant, si l'engagement militaire est, dès le départ, connu pour être sévèrement limité dans le temps — ou plutôt, précisément parce que ses jours sont comptés — les considérations de durabilité deviennent critiques.

Même si les moyens militaires ne présentent pas un avantage comparé pour faciliter le processus d'autonomisation locale et de consolidation des institutions, les troupes ont besoin de comprendre l'importance de telles activités et de rendre plus facile le travail des institutions dont ce sont les premières missions. Ainsi que l'expriment les principes directeurs de Mohonk, « l'assistance humanitaire doit s'efforcer de revitaliser les institutions locales, leur donnant la capacité de répondre

aux besoins de la communauté affectée. [Elle] doit fournir une base solide permettant la poursuite du *continuum* : secours d'urgence, réhabilitation, reconstruction et développement. »²⁰

Pour toutes ces raisons, parmi les sept questions traitées, la limitation des préjudices causés par l'intervention militaire est sans doute le problème le plus difficile que les militaires doivent aborder.

La cinquième question concerne donc la minimisation des effets souvent écrasants des moyens militaires sur les pays et sur les sociétés en crise. Comment limiter les préjudices potentiels ?

L'efficacité

Afin de justifier les missions autres que la guerre, les militaires ont besoin non seulement d'éviter de causer des dommages, mais encore d'apporter une contribution positive. Comment doit-on juger de l'efficacité des militaires dans le domaine humanitaire ? Quels sont les critères pour évaluer leurs effets ? Cette question est complexe pour différentes raisons.

En premier lieu, l'efficacité dépend de la période envisagée pour la mesurer. Lorsque les militaires ont été déployés à Chypre il y a 30 ans, les casques bleus ont eu le mérite d'avoir désamorcé une situation explosive. Aujourd'hui, il est difficile de nier que ce qui était apparu comme un succès à court terme est devenu un problème à long terme. La présence militaire n'a pas encouragé les belligérants à trouver une solution à l'impasse politique. De même, l'écoulement du temps en ex-Yougoslavie a donné du poids à l'opinion selon laquelle la présence des casques bleus a dissuadé les parties en conflit de rechercher un accord. En Irak du Nord, la situation des Kurdes secourus est moins dangereuse, mais le problème kurde n'a pas été fondamentalement résolu.

Démontrer l'importance relative de l'efficacité à court et à long termes va évidemment avoir une incidence sur les jugements futurs. Bien que les horizons à plus court terme des soldats les conduisent à choisir des repères plus précis pour évaluer leur efficacité, ce qui adviendra après leur départ et la réussite de leur opération à long terme les intéressent au plus haut point.

Ensuite, les cadres dans lesquels les moyens militaires — et en l'occurrence humanitaires — sont déployés sont fréquemment ceux dans lesquels les acteurs internationaux ne contrôlent pas les événements. Les intervenants extérieurs, aussi formidables et astucieux soient-ils, ne constituent qu'une variable. Alors que les acteurs extérieurs doivent œuvrer à minimiser l'importance des réactions qu'ils entraînent et qui nuisent à leurs objectifs, on ne peut pas les tenir pour responsables des facteurs qu'ils ne contrôlent pas. Les jugements sur l'efficacité des opérations doivent donc tenir compte du degré de difficulté de l'intervention concernée. Or, la plupart des situations complexes d'urgence nécessitent des opérations extrêmement difficiles tant pour les acteurs humanitaires que militaires.

En Somalie, par exemple, il y a eu quatre interventions entre 1992 et 1995 — ONUSOM I, UNITAF, ONUSOM II et l'opération *United Shield* — qui ont introduit des troupes internationales dans une guerre civile en cours. Elles méritent toutes d'être jugées en toute objectivité, y compris pour la manière dont chacune a déclenché des réactions allant à l'encontre du but recherché. Cependant, le fait qu'une guerre civile ait sa propre logique rend plus difficiles les jugements fermes sur les stratégies internationales respectivement adoptées.

Enfin, si certains défis sont plus exigeants que d'autres, certaines initiatives de la communauté internationale sont aussi nécessairement plus complexes. Les types d'intervention militaire vont des initiatives unilatérales et multilatérales aux opérations résultant d'alliances et chacune présente différents degrés de difficulté pour les troupes engagées. Les initiatives conduites par un seul État — par exemple, les États-Unis en Haïti, la France au Rwanda, la Russie en Géorgie — peuvent être plus efficaces du point de vue de la direction et du contrôle, mais moins en tant qu'expression de la volonté et de la détermination de la communauté internationale, même quand elles sont approuvées par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Les interventions régionales, par exemple la force de maintien de la paix ECOMOG au Liberia, ou les troupes de la Communauté des États indépendants en Géorgie, ont les avantages qui découlent de la responsabilité supposée de ceux qui sont à proximité. Toutefois, elles courent le risque d'enlisement dans les problèmes de politique régionale. Les opérations des Nations unies sont peut-être moins rapides à mettre en œuvre et moins efficaces, mais leur caractère multilatéral peut les faire plus facilement accepter. La capacité à rendre compte diffère également, allant d'une responsabilité nette et précise dans les entreprises unilatérales, à une responsabilité plus diffuse si celles-ci sont régionales ou multilatérales.

Les jugements sur l'efficacité nécessitent aussi que soient clarifiées les responsabilités des différents acteurs. Au sens strict, il ne serait pas juste de tenir les acteurs extérieurs — humanitaires ou militaires — responsables de la poursuite des conflits auxquels ils font face. Cependant, si la résolution du conflit ne les concerne pas, on peut légitimement s'attendre à ce qu'ils aient une vision globale du problème et de leur propre rôle à l'intérieur de celui-ci.

Les organisations d'assistance, qui se sont regroupées pour créer l'opération *Lifeline Sudan* — qui fut un succès pendant les six premiers mois en 1989 — et qui ont poursuivi leurs activités pendant cinq années alors que le bain de sang continuait et que la paix s'éloignait chaque jour, sont de plus en plus critiquées. La réponse indiquant que, ni la résolution des conflits, ni la paix ne figurent dans leur mandat n'est en rien satisfaisante. La guerre civile soudanaise a amoindri leur capacité à atteindre les populations en détresse, tandis que les belligérants se sont approprié une bonne partie de l'aide apportée (Minear *et al.*, 1991).

Dans le cadre de la complexité des conflits de l'après-guerre froide, il peut sembler difficile de statuer sur les succès et les échecs et donc de tirer des leçons des activités passées. Les stratégies qui ont été fructueuses pour les Nations unies au Salvador peuvent être un échec en Angola. L'initiative régionale de la Communauté économique des États d'Afrique occidentale de créer un groupe d'observation militaire aurait pu mieux réussir dans une autre situation que celle du Liberia. En outre, il ne s'agit pas tant de savoir si les militaires se sont bien acquittés de leur mission, que de se demander si leur mandat était adapté aux circonstances.

Il est également vrai que de nombreux militaires poursuivent leurs activités dans le domaine humanitaire avec plus de volonté de tirer des enseignements de ces expériences que les institutions humanitaires. L'armée américaine a envoyé des historiens militaires aux côtés de ses troupes engagées en Somalie et au Rwanda. Elle a organisé des conférences pour déterminer les leçons de ces interventions et pour intégrer leurs résultats dans la doctrine, la formation et la pratique. Plus généralement, les forces militaires internationales apparaissent plus axées sur les résultats que leurs homologues humanitaires, même si les critères utilisés pour mesurer leur efficacité demeurent incertains.

La sixième question concerne donc l'établissement de repères pour évaluer l'efficacité du déploiement des militaires dans le domaine humanitaire. Comment effectuer cette évaluation ?

La gestion des crises humanitaires

Pour les gouvernements et l'opinion publique internationale, l'apport de moyens militaires est devenu un élément important de l'exercice des responsabilités mondiales de l'après-guerre froide. La dernière question est donc de savoir si, compte tenu de l'impératif humanitaire face aux vastes besoins humains urgents, il ne serait pas irresponsable de négliger de tels moyens.

Cette période de l'histoire comporte un défi majeur posé par les dommages sur le plan humain et les vestiges de la guerre froide. Les conflits locaux et régionaux, dont certains se poursuivent, ont laissé dans leur sillage un énorme travail de règlement des différends, de reconstruction économique et de réconciliation politique et sociale. Nombreux sont ceux qui pensent que la communauté internationale dans son ensemble — et les anciennes superpuissances en particulier — doivent assumer la responsabilité principale dans l'aide visant à réduire les conflits et à recoller les morceaux.

« Les superpuissances de la guerre froide qui ont exploité nos différences dans leurs batailles par procuration s'emploient maintenant à oublier leurs vieilles différences, écrit le Président de l'Angola, José Eduardo Dos Santos, mais elles ne doivent pas oublier leurs vieilles obligations. Nous les considérons à présent comme des partenaires [pour la reconstruction]. Le processus de guérison nationale doit commencer par soigner les blessés, nourrir les affamés et s'occuper des sans-logis. »

Dans d'autres zones de troubles issus de la guerre froide, les homologues du Président angolais conviendraient sans doute que « le coût du déploiement des casques bleus et du lancement d'un processus de réconciliation nationale n'est qu'une fraction du coût de la guerre et de l'assistance aux victimes »²¹. Les responsables des républiques anciennement soviétiques plaident vigoureusement pour que les dividendes de la paix soient affectés spécifiquement aux nations et aux régions qui, telles la Géorgie et la Tchétchénie, ont supporté le poids des priorités faussées par des décennies de conflit entre les superpuissances (MacFarlane, Minear et Shenfield, 1995).

La responsabilité du maintien de la paix est désormais beaucoup plus largement partagée entre les différentes armées du monde que durant la guerre froide. Les cinq opérations de maintien de la paix déployées fin janvier 1988 comprenaient des contingents fournis par 26 nations ; à la fin de l'année 1994, 76 pays fournissaient des troupes aux 17 opérations en cours. Le fait que les revenus du maintien de la paix soient une source très appréciée de devises étrangères pour de nombreuses nations qui contribuent au contingent des forces de l'ONU ne doit pas masquer le fait qu'elles ont engagé leurs soldats. Pour différentes raisons, le maintien de la paix est devenu le moyen pour un large éventail de pays de s'acquitter de leurs obligations internationales.

La participation croissante de l'Allemagne aux activités de maintien de la paix des Nations unies ces dernières années en est un bon exemple. Bien que les forces allemandes aient participé ces dernières décennies à diverses activités humanitaires dans le monde, les soldats n'ont été incorporés aux casques bleus qu'à partir des années 90. L'Allemagne a ainsi contribué aux opérations des Nations unies au Cambodge, en Somalie, en ex-Yougoslavie, en Géorgie et au Rwanda. La participation au maintien de la paix dans le cadre des Nations unies est devenue selon le gouvernement fédéral, une question d'une « énorme importance ». Par suite de son implication, « l'Allemagne s'est révélée être un partenaire fiable dans la communauté des nations », conclut une récente étude du ministère allemand de la Défense (Bundesministerium der Verteidigung, 1995).

La convergence entre les tâches auxquelles participent les militaires et l'intérêt national des pays qui contribuent est désormais plus largement perçue. Pour certains États, cette relation n'a rien de nouveau. Beaucoup d'États ayant une longue tradition de soutien aux efforts de maintien de la paix des Nations unies — le Bangladesh, le Canada, le Népal, le Pakistan, les Pays-Bas et les pays nordiques par exemple — l'ont fait afin de jouer un rôle constructif dans les affaires internationales.

Avec près de 3 000 soldats participant à une quinzaine de missions des Nations unies à la fin de 1993, l'une des principales raisons du soutien à ce type d'effort international est, pour le Canada, le maintien de sa propre armée. Cette tradition a permis au gouvernement de résister aux pressions croissantes pour qu'il réduise sa participation après le verdict d'une cour martiale ayant déclaré un soldat canadien, servant comme casque bleu, coupable du meurtre d'un civil somalien lors d'une mission des Nations unies. Par la suite, l'unité à laquelle il appartenait a été dissoute.

Le consensus en faveur du soutien des opérations internationales pour la paix et de leurs composantes humanitaires est moins ferme et moins constant chez certaines grandes puissances que chez les « puissances moyennes ». Par exemple, en France, la participation aux opérations de maintien de la paix des Nations unies a d'abord été considérée comme l'attitude appropriée pour gérer les crises internationales. Toutefois, les expériences négatives en Bosnie, où le contingent français était le plus important, et en Somalie ont conduit à un revirement de l'opinion publique sur la participation dans les opérations des Nations unies. L'expérience plus positive des militaires français au Rwanda, décrite au chapitre 5, semble avoir redonné confiance en la capacité de la France à exercer un rôle dirigeant dans une intervention humanitaire (Bettati, 1993 ; Guillot, 1994a).

Aux États-Unis, un débat est en cours sur la définition du rôle dirigeant de l'unique superpuissance restante. Ils s'agit de savoir comment doivent être envisagées les responsabilités de gendarme du monde et de responsable mondial de l'aide humanitaire, et de se demander dans quelle mesure la direction doit être exercée dans les relations bilatérales ou bien par les institutions régionales ou multilatérales. En 1995, une tendance croissante de l'opinion cherche à encadrer l'action américaine de manière à restreindre, tant pour des raisons politiques que financières, le niveau des engagements américains dans les procédures collectives de résolution des problèmes par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux (Randel et German, 1995 ; Bread for the World, à paraître).

Les opinions diffèrent d'État à État et d'institution à institution sur la mesure dans laquelle la participation aux opérations internationales en faveur de la paix et plus spécifiquement, l'emploi de moyens militaires pour fournir une assistance humanitaire présentent un intérêt national fondamental. Aux États-Unis, le secrétaire d'État à la Défense, William I. Perry, relègue les considérations humanitaires à une troisième place après les « intérêts vitaux » et les « intérêts importants » (Perry, 1995). Sa typologie converge avec le point de vue du général des Marines (retraité) Bernard Trainor, actuellement directeur du programme de sécurité nationale à la Kennedy School of Government de l'Université de Harvard. Aux yeux du général Trainor, « on doit se demander si un impératif humanitaire constitue un intérêt vital »²².

M. Andrew Natsios, un ancien dirigeant de l'USAID, actuellement l'un des directeurs de l'ONG World Vision, a une autre opinion, correspondant mieux à un engagement actif dans les questions humanitaires internationales. « Nous devons redéfinir l'intérêt national dans le contexte de l'après-guerre froide afin d'y inclure les urgences humanitaires complexes, même en l'absence d'intérêt géostratégique. » Une telle approche attache plus d'importance à l'emploi de moyens militaires pour répondre aux principaux besoins humanitaires internationaux (Natsios, 1995).

Dans d'autres pays, on constate qu'un concept nouveau et plus large d'« intérêts internationaux » tend à supplanter les préoccupations traditionnelles portant sur les « intérêts nationaux » au sens restreint du terme. Au niveau mondial toutefois, bien que la souveraineté soit moins sacro-sainte et que les frontières nationales soient plus perméables à la pénétration humanitaire, il reste encore à élaborer et à institutionnaliser une nouvelle vision convaincante des intérêts internationaux. Ce débat devrait influencer la forme des futures activités humanitaires et déterminer dans quelle mesure les moyens militaires pourront y jouer un rôle prééminent.

La question finale est donc de définir dans quelle mesure la contribution de moyens militaires représente un élément clé de la responsabilité du citoyen au niveau mondial. Dans le cadre de l'impératif humanitaire face aux besoins urgents des nombreuses populations, ne serait-il pas irresponsable de négliger l'emploi de tels moyens ?

Après un compte rendu dans les chapitres 3 à 7 de la crise du Rwanda et du rôle joué par les moyens militaires internationaux pour y réagir, le chapitre 8 réexamine ces questions de politique générale. Comme les chapitres suivants le montrent, l'expérience de l'envoi de soldats à la rescousse a été si variée que les conséquences pour l'avenir sont vraiment considérables.

1. David Pallister, "When Food Relief Comes out of the Barrel of a Gun", *The Guardian*, 7 mai 1994.
2. Voir, par exemple, les articles 23, 55, 59-62 de la quatrième convention de Genève (Protection des personnes civiles en temps de guerre), les articles 68-71 du premier protocole additionnel et l'article 18 du second protocole additionnel. Les conventions de Genève du 12 août 1949 et *Les Protocoles additionnels aux conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR, Genève.
3. InterAction, lettre au général Brent Scowcroft, 19 novembre 1992. Voir aussi Sapir et Deconinck, 1995, qui désigne l'initiative comme la première requête de soutien armé dans l'histoire des signataires.
4. David Bryer, "Humanitarian Intervention: Military and Non-Military Responses to Global Emergencies, a NGO View", communication à la conférence de Wilton Park, 1^{er} mars 1994.
5. Peter Fuchs, "Conflict Management: A Multidisciplinary Approach", communication à la conférence du Conseil nordique sur « Les pays nordiques et les Nations unies pour la paix et le développement », Helsinki, 10-12 janvier 1995.
6. Humanitarian Liaison Working Group, "Ideas Raised during the Discussion", 21 novembre 1994.
7. Cité par Larry Minear, "A Role for the New Humanitarians", *International Herald Tribune*, 14 juin 1995.
8. L'étude du gouvernement néerlandais mentionnée au chapitre 1 poursuit en ajoutant que des économies auraient pu être réalisées dans l'opération même de la Fédération luthérienne mondiale. Voir aussi ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, 1994.
9. Correspondance privée avec les auteurs en date du 7 juillet 1995.
10. Analysant les coûts de l'opération en Somalie, Sapir et Deconinck concluent que « l'implication financière de la participation militaire exige une approche prudente et justifie un examen approfondi des coûts d'opportunité. » (*op. cit.*)
11. "Life-saving Role Played by US Troops in Somalia", *Courrier des lecteurs, The Manchester Guardian Weekly*, 13 mars 1995.
12. Pour un développement sur cette question, voir Randel et German, 1994.
13. Chris Black, "Army Adapts to Changing World", *Boston Globe*, 8 janvier 1995.
14. *Ibid.*
15. Pour une interprétation brillante du conflit culturel entre concepts sur le maintien de la paix et sur le développement au Mozambique, voir Aldo Ajello, 1996.
16. Bureau of Intelligence and Research, US Department of State, "Improving Coordination of Humanitarian and Military Operations", compte rendu de conférence, 23 juin 1994, gouvernement des États-Unis, Washington, D.C.
17. Ces questions sont actuellement étudiées par le Local Capacities for Peace Project, une recherche entreprise par Mary B. Anderson de Collaborative for Development Action de Cambridge, Mass.
18. Bureau of Intelligence and Research, US Department of State, "Improving Coordination of Humanitarian and Military Operations", compte rendu de conférence, 23 juin 1994, gouvernement des États-Unis, Washington, D.C.

19. Les auteurs concluent que « si les armées veulent accomplir des tâches humanitaires, elles doivent entreprendre des changements radicaux dans la doctrine et l'entraînement militaires ».
20. Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance, conférence mondiale sur la religion et sur la paix, New York, 1994.
21. José Eduardo Dos Santos, "Angola Needs the World's Help in Making Peace Triumph", *The Christian Science Monitor*, 25 janvier 1995.
22. Cité dans "Going In", un recueil d'opinions sur l'intérêt national des États-Unis dans l'intervention militaire en Haïti, *Boston Globe*, 18 septembre 1994.

Le contexte rwandais

Changeant de perspective par rapport à la première partie qui s'intéressait à la période de l'après-guerre froide et aux problèmes de politique générale liés à l'utilisation des moyens militaires, la deuxième partie analyse les contributions des forces militaires extérieures à la réponse internationale à la crise rwandaise. Ce chapitre décrit le contexte historique et politique de la crise, examine le rôle des forces militaires rwandaises et fournit un aperçu de l'effort humanitaire à l'époque de la visite des auteurs dans la région en octobre 1994 et jusqu'à la fin de cette même année. Les activités des forces militaires internationales constituent l'essentiel de la deuxième partie.

Le contexte historique

Les Européens n'ont « découvert » le Rwanda et le Burundi que depuis un siècle. A l'époque, les deux nations présentaient de grandes similitudes. La population des deux pays avait la même composition ethnique mixte avec un nombre important de Hutus et de Tutsis dans chaque pays. Selon certains africanistes, la division ethnique entre Hutus et Tutsis est antérieure à la colonisation (Newbury, 1988 ; Reyntjens, 1994 ; Del Perugia, 1994). Selon d'autres, les distinctions entre les deux groupes ne sont pas ethniques, mais plutôt fondées sur le statut social et sur les activités économiques (Chrétien, 1981 ; Guichaoua, 1992 ; *Le Temps stratégique*, n° 61, 1994 ; Braeckman, 1994)¹.

Le terme « conflit ethnique » est utilisé dans cet ouvrage sans vouloir porter un jugement sur la validité de l'une ou l'autre des thèses sur la nature et l'histoire de ces différences. Quelles que soient les réalités historiques, l'ethnicité est une question de perception puisque le meurtre des Tutsis par les extrémistes du Hutu Power dérive de ce que ces derniers en sont venus à penser — c'est-à-dire que les Tutsis sont d'une ethnie, voire d'une race, différente. Cela posé, le contexte historique et politique est un élément nécessaire à la compréhension des événements de 1994.

Depuis le XVI^e siècle, le Rwanda et le Burundi étaient chacun dirigés par un roi (*mwami*). Les deux États connaissaient une sorte de système féodal fondé sur la propriété foncière et sur la possession de troupes. En 1899, les deux États ont été réunis pour former l'Afrique orientale allemande, l'Allemagne administrant indirectement les deux pays par le truchement des élites locales. Appliquant les théories alors en vogue, les Allemands ont utilisé des classifications ethniques pour distinguer les groupes de population de la région. Ils ont décrit les Hutus comme des Bantous « dociles », de petite taille et à la peau sombre ; les Tutsis, comme de grands Hamites à la peau plus claire qu'ils ont appelés « la race des seigneurs », et les pygmées Twas comme des « nains sous-humains ».

Cette approche allemande a donné une importance injustifiée à la place qu'occupaient les Tutsis dans la société, qui n'était en réalité que l'un des facteurs d'un système féodal complexe. « La division ethnique consistait en réalité davantage en une division politique, quoique fondée sur l'ascendance » (McCullum, 1995). L'approche allemande minimisait d'autres variables, notamment les différences d'origine géographique. Ainsi, les Hutus du Nord-Ouest du Rwanda faisaient également partie de la noblesse, tandis que certains Twas jouaient des rôles très importants à la cour du *mwami* (Lemarchand, 1970 ; Louis, 1960 ; Vansina, 1964 ; d'Hertefeldt, 1964 ; Honke, 1990).

Ces facteurs historiques ont eu une influence directe sur les événements qui se sont déroulés 100 ans plus tard. Les clivages politiques rwandais épousent toujours les soi-disant lignes de partage ethnique, qui se sont en fait renforcées depuis le siècle dernier. Les clivages géographiques existent aussi, même dans la communauté hutu, correspondant partiellement aux anciens royaumes du Kinyaga et du Bufundu (Sud-Ouest), de Mulera, de Bugara et de Bushiru (Nord-Ouest) ou de Nduga (Rwanda central) et Buganza (Est). Ces fissures sont très réelles, même si certains groupes sociaux ou politiques de la région ont tenté de les minimiser ou ont refusé de les accepter.

Au début du XXe siècle, les nations européennes ont continué d'exercer une influence importante dans la région. En 1916, les troupes belges, pénétrant par le Congo voisin (aujourd'hui le Zaïre), se sont emparées des colonies allemandes et la Belgique reçut un mandat sur le Ruanda-Urundi, conformément à l'article 22(3) du pacte de la Société des nations. Le niveau de responsabilité délégué à la puissance mandataire était moins important que celui qui était prévu pour le Sud-Ouest africain, mais plus important que celui prévu pour les pays du Moyen-Orient. L'administration coloniale belge, renforçant le favoritisme dont avaient fait preuve les Allemands, a favorisé les Tutsis en leur octroyant un accès spécial à l'éducation et aux emplois administratifs (Vinacke, 1934 ; Nguyen Quoc, Dailler et Pellet, 1994 ; Linden, 1977 ; Rumiya, 1992 ; Gahama, 1983). En conséquence, les Hutus se sont sentis victimes d'un double colonialisme. Le principal parti politique hutu, le Parti du mouvement de l'émancipation des Bahutus (*Parmehutu*), a déclaré dans son manifeste que la véritable indépendance nécessitait de se débarrasser, non seulement des maîtres européens, mais aussi de la « colonisation des noirs [c'est-à-dire les Hutus] par les noirs [c'est-à-dire : les Tutsis] » (de Heusch, 1994)².

A la fin des années 50, les administrateurs coloniaux et les missionnaires belges ont changé leur fusil d'épaule et ont mis en œuvre une politique pour promouvoir la mobilité sociale des Hutus. Le Parti démocrate-chrétien, alors au pouvoir en Belgique, préférait une majorité hutu docile à l'Union nationale rwandaise (UNAR) dominée par les Tutsis et perçue comme un groupement nationaliste de gauche. Témoinnant des changements, une jacquerie hutu, connue sous le nom de « Révolution sociale » a éclaté en 1959, au cours de laquelle le roi tutsi du Rwanda a été renversé par des éléments hutus. C'était la première d'une longue série de vagues de réfugiés tutsis (Williame, 1995).

La République du Rwanda a été proclamée en 1961, avec Grégoire Kayibandi, un Hutu du Rwanda du Sud, pour premier Président. Le 1^{er} juillet de cette même année, la Belgique a ratifié ce changement et, en accord avec les dirigeants locaux, a divisé formellement le Ruanda-Urundi en deux États. À côté de la République rwandaise a été établi le Royaume du Burundi, qui devint une république en 1965. Bientôt, les deux pays ont été dirigés par un parti unique, mais avec des résultats opposés. Au Rwanda, le Mouvement démocratique républicain — Parti du mouvement de l'émancipation des Bahutu (MDR — *Parmehutu*, plus tard appelé Parti national) a constitué un État exclusivement hutu. Au Burundi, l'Union pour le progrès national (UPRONA) a renforcé la domination tutsi.

Ainsi, la composition ethnique de chaque pays était l'inverse de l'autre. Au Burundi, la minorité tutsi a monopolisé le pouvoir et a opprimé la majorité hutu. Au Rwanda, une dictature de la majorité hutu a été imposée à la minorité tutsi. Unis à la naissance, aucun des jumeaux ne s'est vraiment guéri de la chirurgie pratiquée par des praticiens étrangers alors que la paire avait déjà atteint un âge avancé. Chaque État a pris prétexte de l'autre pour justifier des politiques de discrimination et de contrôle du groupe minoritaire. Des frictions ethniques et, dans des cas extrêmes, des massacres dans un État, provoquaient des tensions politiques et sociales dans l'autre. Ainsi, l'élite hutu du Rwanda a considéré la marginalisation politique des Tutsis comme un moyen d'éviter la reproduction des outrages subis par les Hutus dépendant d'une minorité tutsi au Burundi.

En fait, les tensions politiques et sociales au Rwanda sont devenues une source d'instabilité pour l'ensemble de la région des grands lacs. Entre 1959 et 1963, près de 200 000 Tutsis rwandais ont fui au Burundi, en Ouganda et au Zaïre. Leur présence a mis de l'huile sur le feu qui couvait en Ouganda. Elle a introduit également un facteur d'instabilité au Burundi comme au Zaïre. La Révolution sociale rwandaise a créé le plus vieux groupe de réfugiés d'Afrique. Au-delà de la tragédie personnelle de tant de personnes forcées à l'exil, ce bouleversement a contribué à déstabiliser encore un peu plus une région déjà instable. Les Tutsis d'Ouganda, dénommés « les vieux réfugiés », en retournant dans leur patrie rwandaise après trois décennies d'exil, en 1994, ont posé des problèmes spécifiques aux nouvelles autorités.

En décembre 1963, des exilés tutsis tentèrent sans succès de déstabiliser le Rwanda par des opérations de guérilla montées depuis l'Ouganda, le Burundi et le Congo. Des repréailles de masse par le gouvernement hutu du Rwanda ont suivi. Les Tutsis restant au Rwanda ont été marginalisés politiquement, bien que leur éducation et leurs atouts leur confèrent une certaine protection. Cependant, la société rwandaise comprenait également des Tutsis pauvres et des Hutus riches.

En février 1973, des extrémistes du parti MDR — Parmehutu lancèrent une nouvelle vague de massacres contre les Tutsis, provoquant ainsi un nouvel afflux de réfugiés tutsis dans les pays voisins, surtout au Burundi et en Ouganda. Le 5 juillet, le Président Kayibanda fut renversé par son ministre de la Défense, le général Juvénal Habyarimana. Le MDR — Parmehutu fut dissous, puis, ultérieurement, remplacé par un nouveau parti unique : le Mouvement républicain national pour le développement (MRND). Une nouvelle constitution fut adoptée en 1978. Bien que le nouveau régime demeure l'expression de la suprématie hutu, il a changé la base géographique de l'élite politique et sociale du pays. Alors que le Président Kayibanda s'était appuyé sur la population du Sud, le Président Habyarimana a favorisé les Rwandais du Nord-Ouest.

Dans l'intervalle, l'Union nationale rwandaise (UNAR), à prépondérance tutsi, a été recrée au Kenya par des Rwandais exilés. La direction de ce parti, d'origine tutsi et hutu, était favorable à la restauration du roi sur son trône. A la fin des années 60, le parti monarchiste est devenu un parti républicain. Dans les années 80, un nouveau mouvement a pris forme à Kampala, en Ouganda : l'Alliance rwandaise pour l'unité nationale (RANU). Originellement, la RANU s'occupait de problèmes des réfugiés mais elle est bientôt devenue un forum politique pour les Banyarwandas d'Ouganda (c'est-à-dire, les Rwandais exilés, hutus ou tutsis). En décembre 1987, la RANU est devenue le Front patriotique rwandais (FPR), un groupe qui allait défier avec succès le régime à dominante hutu de Kigali (Prunier, 1993).

Pendant toutes ces années, la diaspora des réfugiés rwandais dans la région des grands lacs a constitué une sérieuse menace pour la sécurité régionale. Au Burundi, les Rwandais tutsis avaient tendance à soutenir la politique de quasi-apartheid du parti UPRONA. Certains Tutsis rwandais ne rêvaient pas seulement de rentrer chez eux mais aussi de se venger de la révolution sociale hutu qui les

avait contraints à l'exil. Inversement, les exilés Hutus rwandais tendaient à soutenir les dirigeants politiques Hutus du Burundi. Dans un cas comme dans l'autre, les autorités burundaises trouvaient la présence des réfugiés préjudiciable à la sécurité interne et aux relations avec le Rwanda.

Au Zaïre, les Banyarwandas du Kivu formaient un seul « groupe » sans référence à la division Hutu/Tutsi. Ayant la même nationalité et parlant tous le kinyarwanda, ils étaient perçus comme un même peuple, étranger, par les Zaïrois qui les rejetaient. En conséquence, les Banyarwandas avaient le sentiment d'appartenir à la même nation. Toutefois, à Goma proprement dit, les Tutsis et les Hutus avaient vécu comme deux groupes ethniques différents, voire opposés, depuis des générations (Reyntjens, 1994). En Ouganda, les exilés rwandais ont rejoint les guérilleros de Musuveni qui voulaient renverser le régime ougandais.

De nombreux observateurs extérieurs, surtout dans les premiers jours du massacre, ont eu tendance à réduire ce qui se passait au Rwanda à un de ces embrasements dont l'Afrique est féconde. C'est à peine s'ils ont considéré le conflit Hutu-Tutsi comme autre chose qu'une sauvage guerre tribale. Si la violence était incontestablement sauvage, elle n'était ni normale, ni exclusivement tribale. Les tueries n'étaient ni aléatoires, ni spontanées. De même, la plupart des tués n'ont pas été victimes de la guerre civile qui ravageait le pays. Les massacres de civils se sont déroulés simultanément à la guerre — parfois dans les régions mêmes où l'armée gouvernementale affrontait le FPR — mais étaient tout à fait distincts de la guerre.

Robert Block, "The Tragedy of Rwanda", *New York Review*, 20 octobre 1994

De temps en temps, les réfugiés retournaient au Rwanda. En août 1988, à la suite d'une conférence internationale à Washington, environ 60 000 anciens réfugiés sont arrivés du Burundi dans la préfecture de Butaré. Entre janvier et mars 1990, plusieurs milliers d'émigrants illégaux rwandais, qui ne remplissaient pas les conditions prévues par la convention de 1951 sur les réfugiés, ont été expulsés de Tanzanie et refoulés au Rwanda.

L'existence d'une diaspora rwandaise a été utilisée comme arme politique par les deux parties. Le FPR était un chaud partisan du droit au retour, tandis que les idéologues hutus dépeignaient le FPR comme une force politique réactionnaire (c'est-à-dire royaliste) inspirée par l'étranger. Les différences ethniques ont été exacerbées par les idéologues hutus proches du Président Habyarimana, qui décrivaient le FPR comme un parti tutsi, les Tutsis en exil comme des ennemis de l'État rwandais et la participation de Hutus dans le FPR dominé par les Tutsis comme de la poudre aux yeux.

La politisation des différences ethniques par les idéologues a ainsi nourri la guerre civile rwandaise et le génocide qui l'a accompagnée. Les tensions ethniques ne se traduisent évidemment pas toujours par un génocide. Toutefois, dans le cas particulier du Rwanda, la politisation des divisions ethniques, principalement par les extrémistes hutus, a alimenté une campagne organisée visant à éliminer les Tutsis et les Hutus modérés. Après l'éruption de violence d'avril 1994, les idéologues ont réussi un temps à utiliser la guerre civile pour masquer le génocide³.

Évolutions politico-militaires récentes

Le 1^{er} octobre 1990, le Front patriotique rwandais (FPR) a déclenché une offensive contre le gouvernement rwandais et les Forces armées rwandaises (FAR) depuis les frontières ougandaises. Par suite de la guerre qui a suivi, la famine a frappé les campagnes rwandaises et une grande vague de personnes déplacées a déferlé sur Kigali. Quelque 10 000 Tutsis et opposants politiques ont été arrêtés

dans la capitale par les autorités rwandaises. Lors d'un incident, les FAR ont tué plus de 500 Himas, un groupe ethnique proche des Tutsis. Dans un autre cas, les milices du MRND ont assassiné environ 400 Tutsis. La France et la Belgique sont intervenues militairement. Les troupes belges se sont retirées après avoir évacué des expatriés. En vertu d'un accord entre Paris et Kigali, les marsouins français sont restés pour aider et entraîner les FAR.

En janvier 1991, le FPR, continuant sa pression militaire sur le régime de Kigali, a attaqué la région de Byumba. Les milices hutus se sont vengées contre les Tutsis et les Hutus modérés à travers tout le pays. Une nouvelle attaque du FPR a été contrecarrée par les FAR, épaulées par les militaires français, dont l'intervention aurait évité la prise de Kigali par le FPR. Ce dernier a été accusé d'avoir commis de nombreuses violations du droit humanitaire, dont le meurtre de civils. Du côté gouvernemental, les violations des droits de l'homme ont continué. Un certain nombre de personnes ont été condamnées à mort, car elles étaient soupçonnées de collusion avec le FPR ; toutefois quelques détenus accusés de complicité ont été relâchés par la suite.

Le 10 juin 1991, le Rwanda a adopté une nouvelle constitution autorisant la liberté d'expression et donnant le droit de former des partis politiques. Plusieurs partis d'opposition ont été bientôt créés : le Mouvement démocratique républicain (MDR), le Parti libéral (PL), le Parti social-démocrate (PSD) et le Parti démocrate-chrétien (PDC). Un parti extrémiste de la tendance Hutu Power a également été constitué : la Coalition pour la défense de la République (CDR). Au mois d'avril suivant, le MRND et les partis d'opposition (à l'exception du FPR) ont formé un gouvernement de coalition. Dismas Nsengiyaremye est devenu Premier ministre.

Le mois suivant, de violentes manifestations et des tentatives terroristes ont cherché à renverser le régime. La jeunesse du MRND a organisé sa propre milice, dénommée les Interahamwe, ou « ceux qui travaillent et qui attaquent ensemble », qui deviendra l'un des principaux responsables des violences. De manière plus positive, des dirigeants des différents partis d'opposition ont rencontré des représentants du FPR à Bruxelles et à Paris. Ils ont créé un front commun en faveur des accords d'Arusha.

Arusha, en Tanzanie, était le lieu où avaient été signés une série d'accords destinés à trouver un accommodement politique aux tensions : le 12 juillet 1992, un accord de cessez-le-feu y fut signé entre le gouvernement rwandais et le FPR ; le 18 octobre, il fut suivi par un protocole d'accord sur l'État de droit et deux semaines plus tard, par la première partie d'un protocole sur le partage du pouvoir dans le cadre d'un gouvernement de transition à base élargie (GTBE), puis par la seconde partie le 9 janvier 1993. Six mois plus tard, les parties ont abouti à un protocole sur le rapatriement des réfugiés et sur la réinstallation des personnes déplacées. Le 3 août, deux protocoles respectivement relatifs à l'intégration des forces armées et à d'autres questions juridiques ont été conclus. Enfin, le processus d'Arusha a été couronné par un accord de paix en date du 4 août 1993. Ces accords d'Arusha ont fourni le contexte dans lequel l'opération de maintien de la paix des Nations unies a commencé à se déployer le 1^{er} novembre 1993.

Ces accords représentaient un remarquable succès pour les parties au conflit rwandais, ainsi que pour l'OUA et pour les États qui avaient encouragé le processus. Toutefois, ce processus et ses résultats étaient loin d'être harmonieux. Le 17 juillet, Mme Agathe Uwilingiyimana, figure éminente parmi les Hutus modérés, avait été nommée Premier ministre, afin de faciliter la conclusion d'un accord avec le FPR. Au lieu de cela, cette désignation a provoqué une grave scission au sein du MDR, et son président, Faustin Twagiramungu, premier ministrable, a été exclu du parti. Cette victoire de la branche Parmehutu sur la branche modérée du MDR a représenté un sérieux revers pour les partisans de la réconciliation nationale.

Les accords d'Arusha eux-mêmes n'ont pas été appliqués à cause de l'opposition des militants du Hutu Power à la participation du FPR au gouvernement de transition à base élargie. Le Hutu Power était une tendance politique et sociale, officieuse et clandestine, de militants hutus favorables au maintien du parti unique. Il était composé d'un premier cercle, dénommé *Akazu*, regroupant la famille et les alliés de Mme Agathe Habyarimana ; d'un deuxième cercle, dénommé Réseau zéro, comprenant les jusqu'au-boutistes du MRND, incluant les escadrons de la mort et les milices Interahamwe ; enfin, d'un troisième cercle d'extrémistes du CDR et de sa milice Impuzamugambi.

On a pu qualifier de racisme, voire de « nazisme tropical », l'idéologie que le Hutu Power avait développée avant 1994 (Chrétien, 1994). Les idéologues et les militants du Hutu Power croyaient que les Tutsis étaient des envahisseurs hamites qui avaient réduit les Hutus en esclavage, plusieurs siècles auparavant. Une victoire du FPR ne pouvait alors déboucher selon eux que sur la restauration de la monarchie tutsi. Exerçant une grande influence politique, la tendance Hutu Power a réussi à empêcher l'application des dispositions des accords d'Arusha concernant le gouvernement de transition à base élargie. Les émissions de radio distillant les thèses du Hutu Power ont encouragé les atrocités qui ont éclaté en avril 1994.

Conformément aux accords d'Arusha, des représentants du FPR, escortés par 600 combattants FPR, sont arrivés à Kigali le 28 décembre 1993 pour participer au cabinet et à l'assemblée nationale de transition prévus par les accords. Les partis extrémistes hutus se sont opposés à la poursuite du processus prévu. De son côté, le FPR était réticent à partager le pouvoir avec le MRND alors qu'une victoire militaire semblait possible et qu'une élection démocratique aurait très certainement eu pour résultat la marginalisation de ce qui était perçu comme un parti politique tutsi. En fait, cette hypothèse était confortée par les résultats des élections récentes au Burundi.

Au début de 1994, l'association de ces facteurs historiques et de ces évolutions politiques menait le Rwanda vers la catastrophe. Le 6 avril 1994, l'avion transportant le Président rwandais Habyarimana et son homologue burundais, Cyprien Ntaryamira, de retour de Tanzanie vers Kigali, a été abattu par un missile sol-air. Dans les heures qui ont suivi, les meurtres planifiés et sélectifs de Tutsis et de Hutus modérés ont commencé. Le Premier ministre Agathe Uwilingiyimana a été assassinée par la garde présidentielle. Le président de l'assemblée nationale et le président de la Cour suprême, tous deux hutus, furent tués. De nombreux ministres modérés du gouvernement et de nombreux membres des partis d'opposition démocratique ont été également exécutés, afin de créer délibérément un vide politique.

D'après le protocole sur le partage du pouvoir du 30 octobre 1992, le gouvernement de transition à base élargie aurait dû porter la question de la vacance présidentielle devant la Cour suprême et un nouveau Président aurait dû être élu par une session conjointe de l'assemblée et du gouvernement de transition. Comme ces institutions n'existaient pas encore, il aurait fallu trouver une solution politique dans l'esprit des accords d'Arusha. Au lieu de cela, un « comité de crise » — une junte militaire présidée par le colonel Bagosora — a comblé le vide constitutionnel en déclarant Président par intérim l'ancien président de l'assemblée Théodore Sindikubwabo. Ce dernier a nommé Jean Kambanda, membre de l'aile Parmehutu du MDR, Premier ministre. Ces décisions ont été prises d'après des dispositions de la constitution, pourtant caduque, de 1991 (Reyntjens, 1994).

Bien qu'inconstitutionnel, le gouvernement de transition était ainsi en mesure de poursuivre une campagne de génocide. En fait, cette campagne avait été préparée bien avant le 6 avril 1994, et dépendait pour son exécution de la participation de larges segments de la population hutu. La commission d'experts des Nations unies qui a conclu plus tard dans la même année « que chacune des dispositions énoncées dans l'article III de la Convention sur le génocide a été violée au Rwanda entre le 6 avril et le 15 juillet 1994 » a trouvé également que « beaucoup

d'éléments de preuve appuient la conclusion selon laquelle, avant le 6 avril 1994, des éléments hutus avaient planifié la perpétration du génocide. » (ONU, 1994a ; Destexher, 1994 ; Ternon, 1995 ; Sounalet, 1994 ; Vaïter, 1995 ; Poincaré, 1995). A l'époque, le Rwanda siégeait au Conseil de sécurité des Nations unies, l'organe qui devait réagir aux exactions que les autorités de Kigali étaient en train de commettre.

Le 9 avril, avec l'accord des autorités rwandaises, la France a déclenché l'opération Amaryllis et la Belgique et l'Italie l'opération *Silverback* pour évacuer leurs ressortissants et les autres occidentaux. Des parachutistes ont été envoyés pour sauver leurs compatriotes, mais non pour arrêter les atrocités perpétrées par les tenants du Hutu Power. En cinq jours, environ 2 000 Européens ont été évacués, ainsi que la famille du Président Habyarimana qui a été emmenée par les avions français à Bangui, puis à Paris. Les occidentaux ont laissé derrière eux le personnel rwandais menacé des ambassades et des ONG, généralement tutsi. Appuyées par les États-Unis et le Royaume-Uni, la France et la Belgique ont argué que ces opérations n'étaient pas des interventions humanitaires, mais l'exercice par ces États de leur droit à secourir leurs nationaux à l'étranger et que, par conséquent, elles n'intéressaient pas le Conseil de sécurité⁴.

Le 16 juin, le ministre français des Affaires étrangères Alain Juppé, a déclaré que la France était prête à intervenir militairement. Six jours plus tard, le Conseil de sécurité des Nations unies a autorisé l'opération Turquoise. Le mois suivant, le FPR contrôlait la plupart du pays, à l'exception du Sud-Ouest où les troupes françaises avaient créé une zone de protection. Un gouvernement d'union nationale a été formé et Faustin Twagiramungu devint Premier ministre. Le général Paul Kagamé, chef de la branche armée du FPR, fut nommé vice-président (un poste qui n'existait pas dans les accords d'Arusha sur le partage du pouvoir) et ministre de la Défense.

Dans la foulée de la prise du pouvoir par le FPR, des exilés tutsis — dont de nombreux « vieux réfugiés » — sont arrivés en grand nombre du Burundi et de l'Ouganda. En juillet, on estimait les anciens réfugiés à au moins 40 pour cent de la population de Kigali. Beaucoup d'entre eux occupaient les propriétés des personnes ayant cherché asile dans la zone protégée par les troupes françaises ou dans les pays voisins. Ceux qui avaient fui craignaient de revenir chez eux car les litiges de propriété faisaient l'objet de règlements sommaires plutôt que de procédures judiciaires. Bien que le nouveau régime ait cherché une solution juridique à ces différends et se soit employé à instaurer un climat de réconciliation nationale, le manque de moyens du nouveau gouvernement, et des réfugiés, a ralenti une véritable réinstallation.

Les forces militaires rwandaises

Bien que les soldats rwandais ne soient pas le sujet de cette étude, qui se concentre plutôt sur les forces militaires internationales, ils sont néanmoins les acteurs militaires originaux du drame de 1994 et représentent un élément clé du contexte dans lequel se sont insérés les moyens militaires extérieurs. A des fins analytiques, les forces militaires rwandaises sont regroupées selon leur affiliation à l'ancien régime (le gouvernement hutu au pouvoir jusqu'en juillet 1994) ou au nouveau régime (celui qui a assumé ensuite le pouvoir).

Du côté de l'ancien régime, les Forces armées rwandaises (FAR) comprenaient l'armée gouvernementale et la gendarmerie et étaient composées, de façon prédominante, par des Hutus du Rwanda du Nord. On évaluait leur force, début 1994, à environ 35 000 hommes, dont 1 500 membres de la garde présidentielle, troupe d'élite recrutée dans le Bushiru, région d'où était originaire le Président Habyarimana (Africa Watch, 1992 ; Human Rights Watch, 1994 ; Guichaoua, 1995).

Comme de nombreuses armées africaines, les FAR étaient moins employées pour des missions de défense nationale que pour des mesures de maintien de l'ordre dans le pays. En vertu d'un accord de défense, la France a formé les FAR et leur a fourni du matériel entre 1990 et 1994, y compris des armes sophistiquées. Corrompues et indisciplinées, les FAR étaient, début 1994, une source d'insécurité pour la population locale et pour les ONG. Les membres des FAR, et plus particulièrement les gardes présidentiels, ont été accusés de torturer les personnes suspectées d'espionner au profit du FPR (Braeckman, 1994).

Pour les réfugiés, comme pour tout Rwandais aujourd'hui, la position politique est déterminée par le lieu où ils ont cherché à fuir l'holocauste. Pendant le génocide, on ne pouvait être neutre, ni vis-à-vis des rebelles, ni par rapport au gouvernement. Par la suite, chaque individu s'est vu défini par l'endroit où il se trouvait, qu'il soit impliqué, innocent ou apolitique. Ou il se trouve dans un camp et donc du côté du régime renversé, ou au Rwanda et du côté du nouveau gouvernement. Désormais, bouger revient à se positionner par rapport au cataclysme de 1994. Ainsi, pour éviter de nouveaux problèmes, chacun reste où il est. C'est un moyen de survivre, mais aussi de creuser l'impasse.

Jonathan Frerichs, "In the Camps, the Rwandan Crisis Goes on", *Christian Century*, 22 février 1995.

Malgré une nette supériorité en hommes et en matériel, les FAR ont été incapables de repousser l'offensive du FPR, même avec l'assistance de la France et du Zaïre. Toutefois, leur retraite, due certainement à une pénurie de munitions, était moins une déroute qu'un repli tactique pour couvrir un exode hutu vers le Nord-Ouest. Sous la conduite de leurs bourgmestres et chefs de cellules, des villages entiers se sont déplacés au Zaïre, la population civile servant de bouclier humain aux FAR⁵. La peur de représailles des Tutsis a stimulé l'exode de ceux qui avaient participé au génocide, comme de ceux qui n'y avaient pas pris part.

Bien que les FAR aient été un bastion du Hutu Power, certains de ses membres avaient choisi de ne pas participer à la violence. Les généraux Gatsinzi et Rusatira et sept officiers de haut rang des FAR ont lancé un appel à la réconciliation nationale, accusant l'ancien régime de corruption par des extrémistes encourageant le génocide (Munyarugerero, 1995)⁶. Un nombre significatif d'officiers et de soldats, peut-être plusieurs milliers, a préféré se rendre plutôt que de s'exiler au Zaïre. Bien que leur nombre reste imprécis, des membres des FAR ont refusé de participer aux tueries (African Rights, 1994 ; McCullum, 1995). Ceux qui ne coopéraient pas ont été envoyés en camp de rééducation politique au Sud-Est du Rwanda, où les journalistes ont pu leur rendre visite sous escorte, avant d'être réintégrés dans la société rwandaise. Bien que des soldats des FAR aient été impliqués dans le génocide, beaucoup d'atrocités ont été commises par la garde présidentielle et par des civils agissant dans des milices indépendantes.

La situation était compliquée en partie parce que, durant les mois qui ont suivi l'attentat contre l'avion présidentiel, deux types d'événements se sont déroulés en même temps. Alors que le génocide se poursuivait, un autre chapitre de la guerre civile se jouait, opposant les forces gouvernementales aux insurgés du FPR. Bien que tous les membres des FAR ne soient pas systématiquement des meurtriers, la plupart de ceux qui se sont réfugiés au Zaïre ont été suspectés par les nouvelles autorités d'avoir du sang sur les mains.

Selon diverses sources, à la fin décembre 1994, 12 000 à 15 000 membres des FAR étaient présents au Zaïre dans les camps de réfugiés ou à proximité. Le nouveau régime rwandais, de même que les diplomates et les responsables de l'aide, craignaient une contre-offensive des FAR. L'éventualité d'une attaque était d'autant plus plausible que les anciennes troupes gouvernementales n'avaient pas été véritablement désarmées par les soldats zairois. Bien que certaines armes aient

été confisquées à la frontière, d'autres ont été revendues aux membres des FAR une fois ceux-ci au Zaïre. Avant la fin de l'année 1994, des soldats de l'ancienne armée hutu et des miliciens ont lancé des incursions sporadiques en territoire rwandais.

Outre les FAR, les forces de l'ancien régime comprenaient les milices Hutu Power. Le Secrétaire général des Nations unies expliquait que : « Chacune des 147 communes rwandaises disposait de 100 à 150 miliciens organisés, soit au total 14 700 à 22 050 personnes » (ONU, 1994d). Les milices Hutu Power étaient divisées en deux branches principales. La plus nombreuse était celle des Interahamwe, groupe d'autodéfense composé surtout de jeunes chômeurs, qui constituait l'avant-garde militante du parti MRND. Opérant souvent avec l'encouragement explicite du gouvernement de transition, mais aussi fréquemment de leur propre chef, les Interahamwe ont été les principaux exécutants du génocide. Ils ont répondu à l'appel de la radio gouvernementale rwandaise exhortant les citoyens à prendre les armes contre « l'ennemi [tutsi] dans tout le pays »⁷.

Les extrémistes du parti Hutu Power, la Coalition pour la défense de la République, avaient leur propre milice, les Impuzamugambi, ou « ceux qui ont le même but ». Cet objectif consistait à empêcher le retour d'une domination tutsi. Cette milice visait à combattre les ennemis du Rwanda, qu'il s'agisse de l'ennemi extérieur constitué par le FPR ou de l'ennemi intérieur représenté par les Tutsis ou les Hutus favorables à des solutions politiques modérées. Plus radicaux encore que les Interahamwe, les Impuzamugambi étaient la milice Hutu Power la plus extrémiste, comparée par certains analystes aux Khmers rouges. Forte de plusieurs milliers d'hommes, cette milice a été encouragée dans ses exactions par les émissions de la radio-télévision libre des mille collines (RTL), une radio privée de Kigali incitant les Hutus à tuer les « ennemis de l'intérieur ».

Les deux milices avaient beaucoup de points en commun, bien qu'elles aient constitué des entités séparées servant des factions politiques différentes. Les deux milices voulaient la suprématie hutu. Toutes deux étaient armées et entraînées par la garde présidentielle. Toutes les deux agissaient aux ordres des autorités gouvernementales, sans avoir pourtant à leur rendre compte. Les deux ont fui au Zaïre où elles ont posé de graves problèmes aux autorités politiques locales, aux institutions caritatives et aux éléments les plus disciplinés des dirigeants politiques et militaires hutus exilés. Depuis le Zaïre, les deux milices ont mené une campagne d'intimidation contre les Hutus ou les Tutsis voulant rentrer chez eux. Par extension, le terme Interahamwe est devenu synonyme de toutes les milices du Hutu Power.

Les forces militaires du nouveau régime étaient à l'origine des maquisards opérant depuis la frontière ougandaise. Après le changement de gouvernement, ces éléments sont devenus la nouvelle armée rwandaise. Les troupes constituant l'épine dorsale du Front patriotique rwandais qui s'opposaient à l'ancienne armée rwandaise étaient connues sous le nom d'Inkontanyi ou les « invincibles ». Il s'agissait pour la plupart de jeunes réfugiés rwandais, hutus comme tutsis, en Ouganda qui avaient rejoint en grand nombre l'armée de résistance nationale de Yoweri Museveni et avaient combattu dans la brousse, depuis 1981, le régime de Milton Obote.

A la suite de la victoire sur l'armée gouvernementale ougandaise et du remplacement d'Obote par Museveni en janvier 1986, les Rwandais ont occupé des positions importantes dans les structures civiles et militaires ougandaises. Le général Fred Rwigyema est devenu chef d'état-major adjoint et vice-ministre de la Défense. Le général Paul Kagame a été nommé directeur adjoint des services de renseignements. Ces deux officiers ont créé le FPR et sa branche armée, les Inkontanyi.

Aguerris par près d'une décennie de guérilla et d'expérience dans l'armée ougandaise, les Inkontanyi constituaient une redoutable force combattante. Forts de quelque 13 000 hommes, ils ont été capables d'affronter et de mettre en fuite,

sans toutefois l'anéantir, une armée nationale rwandaise aux effectifs et aux infrastructures supérieurs qui bénéficiait d'un appui international. La prise de la capitale rwandaise et des places fortes provinciales telles que Butaré par le FPR a témoigné de la discipline et de l'expérience durement acquise des Inkontanyi.

Après la victoire du FPR et l'installation du nouveau régime rwandais, les Inkontanyi ont formé le noyau de la nouvelle Armée patriotique rwandaise (APR). Au début de 1995, l'APR forte de plus de 25 000 hommes dont au moins 40 pour cent de Hutus, était largement composée d'Inkontanyi et de jeunes gens ayant rejoint les combattants du FPR lors de leur progression vers Kigali au milieu de 1994 (Guichaoua, 1995). De nombreux hommes de troupes étaient des orphelins ou des « mineurs non accompagnés » s'opposant au Hutu Power pour des motifs personnels. Comme ailleurs en Afrique, leur enrôlement constitue une violation flagrante de la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant, à laquelle l'État rwandais adhère. Cette question a posé un sérieux problème politique au nouveau régime.

Même si les Inkontanyi initialement recrutés en Ouganda et ceux qui se sont ensuite joints à eux étaient très majoritairement tutsis, l'APR n'était pas une armée exclusivement tutsi. De surcroît, elle servait un gouvernement de coalition qui comprenait, outre le FPR, l'aile modérée du MDR, le parti libéral, le parti chrétien-démocrate et le parti social-démocrate. Au gouvernement, des Hutus occupaient des positions clés tels que celle de Président, de Premier ministre et de ministres de la Justice et de l'Intérieur. Bien que des critiques aient considéré la présence de non-Tutsis comme un simple alibi, la participation de Hutus au pouvoir laissait penser que le FPR faisait des efforts pour élargir sa base.

Le général Kagamé a imposé une sévère discipline à ses troupes, pouvant comporter 600 coups de fouet pour vol et la peine de mort pour viol ou meurtre. Toutefois, au début de l'offensive du FPR, les Inkontanyi ont commis diverses atrocités, dont des tueries. « Si la population [c'est-à-dire : les Hutus] a fui, ce n'est pas à cause de la bonté du FPR », commentait le responsable d'une ONG. « Ils ont fui les meurtres. Des milliers de personnes déplacées ont quitté les bastions du FPR. » Cependant, le personnel humanitaire expatrié ayant travaillé dans les zones du Rwanda contrôlées par le FPR, avant que celui-ci ne s'empare de Kigali, a généralement pu atteindre les populations civiles, sauf en quelques occasions pour raisons de sécurité. En octobre 1994, l'APR avait sa propre unité humanitaire, bien qu'il ait été impossible de déterminer son importance et ses activités.

Certains Rwandais et d'autres observateurs ont fait état de vengeances systématiques de l'armée à l'encontre des personnes suspectées d'avoir participé au génocide. D'aucuns ont soupçonné le FPR de vouloir établir un régime autoritaire et, donc, d'encourager les représailles menées par des « éléments incontrôlés ». Ces soupçons ont été alimentés par le fait que l'armée assumait les responsabilités de la gendarmerie, de la police et de l'administration pénitentiaire, où l'on savait que des exactions avaient eu lieu.

Il semble cependant que, si des soldats ont pu commettre des actes individuels de vengeance, l'armée en tant que telle n'avait pas de politique de représailles ou ne les encourageait pas. De surcroît, le nouveau gouvernement manquait des ressources nécessaires, qu'il s'agisse de ses fonds propres ou des subsides de la communauté internationale, pour créer et payer une force de police civile et une administration pénitentiaire. En fait, les nouvelles autorités ont encouragé un contrôle externe de leurs prestations dans ces domaines sensibles pour rassurer une opinion publique internationale préoccupée. « Nous parlons d'un pays où tout a été détruit », observait en octobre 1994 Seth Serdashonga, alors ministre de l'Intérieur et du Développement communal, « donnez-nous les moyens et testez notre bonne volonté. »⁸

Fin 1994, l'attitude des nouvelles autorités envers la communauté humanitaire a changé. Les relations se sont tendues. Le ministre de la Réhabilitation a adressé aux ONG une charte de leurs droits et devoirs qui imposait un certain contrôle de leurs activités⁹. L'attitude du gouvernement envers les personnes déplacées s'est également durcie. En novembre 1994, des éléments de l'Armée patriotique rwandaise ont commencé à harceler les camps, prélude aux événements d'avril 1995 à Kibeho (décrits au chapitre 9).

Les forces militaires de l'ancien et du nouveau régime ont illustré l'imbrication des problèmes politiques et humanitaires du Rwanda et leur nature régionale. Le régime de la majorité hutu au Rwanda a utilisé la situation au Burundi où les Hutus étaient un groupe dominé pour faire craindre le FPR. Effectivement, le Burundi était le refuge privilégié des Rwandais tutsis lorsque les tensions politiques s'amplifiaient. Les Tutsis revenant du Burundi ont été considérés comme la branche dure du FPR, bien qu'historiquement les membres du FPR soient venus des camps de réfugiés en Ouganda. L'Ouganda était accusé par le Hutu Power de vouloir recréer un empire hima (c'est-à-dire chamitique) qui devrait inclure l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et des parties du Kenya et du Zaïre.

Pour leur part, les Hutus ont développé des liens avec leur propre communauté en Tanzanie et au Zaïre, où ils cherchaient refuge lorsque le besoin s'en faisait sentir. Le caractère planifié de l'exode du Rwanda vers les deux pays au milieu de 1994 a renforcé la suspicion selon laquelle ces deux pays servaient de bases à une éventuelle offensive sur deux fronts pour reconquérir le pouvoir. A la fin de 1994 et au début de 1995, des incursions de miliciens hutus au Rwanda ont renforcé ces soupçons. A ce moment-là, les FAR et les milices Hutu Power contrôlaient la population dans la plupart des camps de réfugiés en Tanzanie et au Zaïre.

Des liens entre les forces rwandaises et les militaires des autres pays se voyaient également. Les FAR entraînées par la France ont pu compter sur l'assistance du Zaïre, où le Président Mobutu Sese Seko fournissait une aide à son homologue rwandais. D'un autre côté, il était peu probable que la Tanzanie, puissance régionale ayant tout à fait intérêt à la réussite des accords d'Arusha, puisse soutenir une tentative de revanche du Hutu Power. Quant au soutien envers ses anciens « compagnons d'armes » du Président ougandais Musuveni — qui avait de bonnes raisons de vouloir que les exilés banyarwandas réfugiés en Ouganda se réinstallent dans leur pays de même qu'en 1990 —, il paraissait acquis. Il semblait peu probable que l'armée burundaise, partageant pourtant la même origine ethnique que la majorité du FPR, aide les nouvelles autorités rwandaises en cas d'attaque par la tendance Hutu Power.

Ainsi, en 1994, les forces militaires rwandaises basées dans le pays et celles qui étaient éparpillées dans la région, illustraient la complexité des problèmes rencontrés. Lors des événements d'avril, il y avait à peu près 55 000 hommes dans l'armée rwandaise d'alors, comprenant la garde présidentielle et les milices, contre environ 17 000 hommes dans les forces d'opposition. A la fin de l'année, l'ancienne armée hutu ne comptait plus que 15 000 hommes exilés au Zaïre et environ 10 000 dans la zone sûre résultant de l'opération Turquoise. A ce moment-là, on estimait à 25 000 hommes l'armée du nouveau régime.

Laissant de côté la question des effectifs, les forces rwandaises — gouvernementales et insurgées, militaires en uniforme ou milices plus informelles, hommes en armes dans le pays ou à l'extérieur — ont une histoire, une idéologie, des programmes et des griefs dont il faut tenir compte. Ce sont des acteurs et des éléments qui viennent compliquer l'effort international pour apporter une aide et une protection humanitaires aux populations civiles de la région. Les forces militaires internationales devraient pouvoir évaluer leurs capacités et leurs faiblesses. De même, les activités humanitaires internationales devraient pouvoir compter avec ces éléments.

Vue d'ensemble de l'effort humanitaire en 1994

L'attentat du 6 avril 1994 contre l'avion présidentiel a déclenché une suite d'événements qui seront regroupés en trois périodes pour cette analyse. Le génocide a duré trois mois, allant du 6 avril à la prise de Kigali par le FPR au début de juillet. L'exode de masse, une période d'à peu près six semaines, a commencé au milieu de juillet et a été marqué par la fuite de personnes, dont beaucoup étaient déjà déplacées au Rwanda même, vers les pays voisins, principalement le Zaïre. La reconstruction qui a commencé vers le mois de septembre et s'est poursuivie cahin-caha jusqu'à la fin de l'année et pendant l'année 1995, incluait les efforts du nouveau régime pour établir son autorité, rétablir les services de base et encourager les gens à retourner chez eux. Chaque période a connu des défis humanitaires et une participation militaire spécifiques¹⁰.

Lorsque les auteurs ont mené leurs recherches dans la région, vers la mi-octobre 1994, l'urgence avait pris fin au Rwanda et la situation s'était largement stabilisée. La crise humanitaire avait été extraordinairement importante, même pour un pays et une région où les tensions, la violence et les déplacements de population sont des phénomènes récurrents. En six mois, le génocide perpétré par le gouvernement hutu et les éléments militaires associés avait fait au moins un demi-million de morts, certaines estimations faisant même état d'un million. Les Tutsis avaient été les principales victimes, mais des Hutus modérés avaient été également tués. D'autres personnes sont mortes du fait de la guerre civile qui s'est terminée par la victoire du Front patriotique rwandais (FPR) dominé par les Tutsis.

Sur une population rwandaise estimée avant avril à environ 8 millions de personnes, près de 2 millions avaient fui le génocide et la guerre civile au Zaïre, en Tanzanie, en Ouganda et au Burundi. Le premier déplacement de population qui s'est produit le 28 avril, a vu des Rwandais se précipiter en Tanzanie, où près de 10 000 personnes par heure ont franchi la frontière ; en deux jours, environ 500 000 Rwandais étaient passés, nombre d'entre eux trouvant refuge au camp de Benaco. La vague d'avril-mai a été suivie par une arrivée encore plus massive en juillet, tandis que le FPR consolidait son assise sur le pays, prenait Kigali, déclarait un cessez-le-feu unilatéral le 20 juillet et installait un nouveau gouvernement le lendemain.

Au cours des seules journées du 14 et du 15 juillet, près d'un million de personnes, principalement hutus, ont franchi la frontière du Zaïre à Goma par crainte des représailles de l'Armée patriotique rwandaise qui avançait. Cet événement a été décrit comme « le plus rapide et le plus vaste exode d'un peuple » dans l'histoire récente. A peu près en même temps, quelque 200 000 Rwandais sont entrés au Zaïre à Bukavu et à peu près autant au Burundi. En septembre, les Nations unies ont dénombré 2 129 200 Rwandais dans les pays voisins : 1 332 200 au Zaïre, 510 000 en Tanzanie, 277 000 au Burundi, et 10 000 en Ouganda (UNREO, 1994a). Environ 2 millions de réfugiés et 1.8 million de personnes déplacées, soit près de la moitié des Rwandais, ont été déracinés par les événements de 1994. Pratiquement toutes les familles rwandaises ont été affectées.

Dépassée par le génocide et l'exode de masse, la communauté internationale semblait mieux préparée à faire face aux futurs événements à partir d'octobre 1994. Pendant les six mois d'interventions, les chaînes d'approvisionnement humanitaire avaient été rétablies, quoique certains entrepôts n'aient que quelques jours de stocks de vivres. Les besoins essentiels en matière de santé et d'hygiène publique étaient assurés ; dans certaines zones, la population et le bétail avaient été vaccinés. La priorité de l'aide était désormais la distribution de graines pour les semences d'automne. On commençait à disposer de données plus précises à propos des besoins et des mouvements des réfugiés et des déplacés dans le pays. Des points d'accueil avaient été organisés pour aider le retour. Le Rwanda avait manifestement recouvré une certaine normalité.

A partir du mois d'octobre, la coordination des activités de secours se passait correctement. Le département des Nations unies pour les Affaires humanitaires, qui avait constitué, le 9 avril, un bureau de crise à Genève et une équipe d'aide d'urgence, avait créé le 18 avril — avec l'appui du PNUD et la participation d'autres institutions spécialisées de l'ONU — le Bureau d'urgence des Nations unies pour le Rwanda (UNREO). L'UNREO a été basé à Nairobi jusqu'au début d'août, puis a déménagé à Kigali. Disposant, depuis le début de la crise, d'antennes à Goma (Zaïre), à Bujumbura (Burundi) et à Kabalé (Ouganda), l'UNREO a ouvert en septembre d'autres antennes au Rwanda, à Byumba, Cyangugu, Gikongoro, Gisenyi et Kibungo. L'UNREO a pu fonctionner grâce à une innovation : l'envoi, par la Suède, d'une équipe de soutien administratif et de matériel de communication, qui ont permis à l'UNREO de devenir le centre des activités humanitaires de Kigali.

En octobre, l'UNREO organisait à Kigali des réunions bi-hebdomadaires auxquelles assistaient le personnel (humanitaire ou de maintien de la paix) des Nations unies, des ONG, des gouvernements bailleurs de fonds et des fonctionnaires rwandais. Ces sessions faisaient utilement le point sur les dernières évolutions de la situation, passaient en revue les besoins insatisfaits et servaient de forum d'échanges sur les programmes en cours et les préoccupations communes. Des groupes de travail sur la santé, la nutrition et l'hygiène rassemblaient les parties intéressées pour des discussions. Le personnel des Nations unies se réunissait régulièrement à part, de même que les ONG.

L'UNREO était aussi le lieu d'information et de discussions fructueuses pour les visiteurs et les délégations de haut niveau. Au cours d'un voyage en octobre dans la région, le Président irlandais, Mme Mary Robinson, a été informée de la situation par les représentants de l'agence et a fait part de sa perception des problèmes. A la réunion assistaient des membres du personnel militaire international, des employés des organismes humanitaires et des représentants du gouvernement rwandais et des ONG.

Dans les situations d'urgence antérieures, le DAH s'était concentré sur la collecte d'informations et sur leur diffusion à Genève et à New York. Dans la crise rwandaise, les efforts du DAH ont permis d'améliorer l'efficacité du travail sur le terrain et le niveau de considération entre les agences humanitaires, les bailleurs de fonds et les autorités du gouvernement hôte. Ses efforts de coordination ont concerné, non seulement la MINUAR, mais aussi les militaires américains, dont le centre d'opérations civiles et militaires pour le Rwanda était situé dans les locaux de l'UNREO.

L'ampleur de la réaction internationale à la crise a été impressionnante. Le premier appel unifié des Nations unies, lancé le 25 avril et demandant 11.6 millions de dollars, a été suivi d'appels émanant du HCR, du CICR et de différentes ONG. Sur les 590.4 millions de dollars finalement demandés par les institutions des Nations unies pour le second semestre 1994, 423.6 millions de dollars (71.8 pour cent) étaient promis ou fournis en octobre. En novembre, les promesses s'élevaient à 539.4 millions de dollars (91.5 pour cent) et à la fin de l'année, 562.7 millions de dollars (95.3 pour cent), des pourcentages inhabituellement élevés pour ce type d'appels.

Cependant, le total des ressources internationales disponibles pour la crise rwandaise a été encore plus important. Outre les 562.7 millions de dollars, 646.9 millions de dollars supplémentaires ont été fournis pour les activités du DAH en dehors du cadre de l'appel unifié. Au titre de ces fonds supplémentaires figurent les coûts afférents à l'opération *Support Hope*. Ainsi, une somme de 1.209 milliard de dollars a été mise à la disposition de l'opération internationale. Toutefois, la somme totale pourrait être encore plus importante puisque, comme l'indique le DAH, le chiffre de 1.209 milliard de dollars ne tient compte que des donations reçues par le DAH « et donc ne comprend pas tous les financements reçus par les organisations travaillant dans la région »¹¹.

On peut avoir une idée de l'ordre de grandeur de telles sommes en les comparant aux flux globaux de l'aide au développement. Les premières estimations pour 1994 situent l'APD mondiale à environ 50 milliards de dollars. La conclusion que beaucoup en ont tiré (à savoir que 2 pour cent de l'APD avaient été affectés à la crise rwandaise et à ses séquelles) semble donc un pourcentage trop modeste.

En octobre 1994, au terme de la période la plus sévère de la crise, les institutions internationales se préparaient pour un travail de longue haleine. De nombreux « urgenciers »¹², arrivés à Kigali dans la première vague du personnel d'assistance à la fin de juillet et au début d'août, pliaient bagages et étaient remplacés par des collègues compétents en matière de reconstruction. Les consultants engagés pour le travail à court terme cédaient la place au personnel régulier des institutions responsables des activités à long terme. Dans cette crise, le personnel humanitaire, surtout dans les rangs des Nations unies, était très spécialisé, par exemple dans les problèmes d'enfants non accompagnés, de malaria ou de nutrition.

Comme la reconstruction devenait la priorité, il était rare de rencontrer des personnes ayant déjà passé plus de trois ou quatre semaines au Rwanda ou ayant une expérience antérieure de la région dans ce domaine. Seuls quelques vétérans des missions humanitaires ou de maintien de la paix avaient été présents durant le génocide ; quelques autres étaient arrivés pendant l'exode de masse. Début octobre, 108 ONG étaient enregistrées à l'UNREO, dont onze associations rwandaises. Les équipes les plus spécialisées dans l'aide d'urgence quittaient la scène.

Cependant, la question de l'insécurité planait constamment sur toutes les activités, tandis que des signes menaçants parvenaient du Rwanda et de l'extérieur. Des camps du Zaïre et de Tanzanie, havres temporaires de dizaines de milliers de soldats et de miliciens de l'ancien régime hutu, parvenaient de plus en plus des rapports d'actes de violence à l'encontre de réfugiés cherchant, ou pouvant chercher, à rentrer. Il était difficile d'instituer un contrôle international de ces camps. En octobre, un projet de recensement par le HCR a dû être abandonné à cause de l'instabilité de la situation et du caractère fluctuant du processus d'enregistrement ; il n'y a pas eu d'estimation de la population des camps avant 1995.

L'insécurité a également porté préjudice à l'effort international d'assistance. En réaction au harcèlement de leurs équipes, certaines ONG ont retiré leur personnel et finalement ont tout simplement arrêté leurs opérations dans les camps du Zaïre. Lorsqu'une ONG choisissait de se retirer en octobre en expliquant au HCR qu'elle n'était pas disposée à compromettre la sécurité, voire la vie, de son personnel, le HCR réussissait à en trouver une autre acceptant de prendre sa place et d'affronter les risques encourus. Le caractère dangereux des activités humanitaires revenait régulièrement à l'ordre du jour des réunions de coordination à Goma et dans les conversations du personnel expatrié ou local.

A partir du mois d'octobre, les nouvelles autorités du Rwanda avaient arrêté et détenaient près de 7 000 personnes impliquées dans des actes de génocide, dont certaines décédèrent pendant leur détention. Le régime a publié une liste avec photographies d'autres personnes également impliquées dans les tueries. Fin de septembre, un consultant des Nations unies a accusé le gouvernement de couvrir de nouveaux meurtres. Ce sujet s'est révélé si sensible (les autorités contestant énergiquement ces allégations) que l'étude n'a jamais été publiée, sa véracité étant disputée jusque dans les rangs des Nations unies. La découverte au début d'octobre de mines fraîchement posées dans la capitale rwandaise a fragilisé la sécurité et a accentué encore la précarité de la présence internationale et de ses activités.

Témoignant des pressions exercées à l'intérieur comme à l'extérieur du Rwanda, le nombre total de réfugiés rentrés chez eux à la mi-octobre était très largement inférieur à 100 000, soit moins de 5 pour cent de ceux qui avaient fui. En

fait, il y avait encore plus de gens fuyant le Rwanda que de personnes y retournant, ce qui freinait l'effort international de réinstallation, pourtant méticuleusement préparé. Surprises par les premières fuites, les institutions internationales cherchaient à aider à la réinstallation des familles dans leurs foyers, mais ne trouvaient que peu de volontaires.

En fait, de graves incertitudes menaçaient l'avenir. « On ne peut dire si nous sommes désormais dans l'œil du cyclone », commentait un responsable du Bureau humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), « ou si nous sommes réellement sortis du cyclone ». Les meilleurs connaisseurs de l'histoire de la région des grands lacs et les personnes les mieux informées sur les tensions politiques actuelles semblent se ranger parmi les plus pessimistes quant à l'avenir.

Deux réalités contradictoires sont apparues clairement lorsque l'attention s'est détournée de l'assistance aux déracinés pour s'orienter vers le retour de l'exode. La première concerne l'attitude positive du nouveau régime envers la présence et l'assistance internationales. Comprenant le besoin de rétablir la confiance chez les Hutus et dans la communauté internationale des bailleurs de fonds, les responsables rwandais ont bien accueilli la participation internationale à l'extraordinaire effort de reconstruction et à sa surveillance. A l'inverse d'autres gouvernements en Afrique ou ailleurs, qui se sont opposés à un tel contrôle, le nouveau régime s'est engagé à octroyer « un accès libre et sans restriction dans tout le Rwanda » à autant de spécialistes des droits de l'homme qu'il plairait à l'ONU de déployer. En tout, 147 spécialistes étaient prévus, un par circonscription administrative du pays.

La seconde réalité concerne la réaction léthargique de la communauté internationale. A la mi-octobre, seuls 26 des 147 moniteurs promis en août étaient sur place, tous à Kigali, aucun dans les régions reculées où l'on faisait état d'exactions sérieuses. Les enquêteurs devaient pourtant commencer le difficile travail de compilation de preuves pour un tribunal international afin de juger les instigateurs du génocide. La création de ce tribunal avait été vivement réclamée par de nombreuses associations caritatives et de défense des droits de l'homme et a été finalement approuvée, plusieurs semaines plus tard, par le Conseil de sécurité. Les débats sur la responsabilité des crimes de guerre avaient été compliqués par l'insistance des Hutus demandant que les actions commises depuis 1990 par les Tutsis pendant la guerre civile soient examinées au même titre que les assassinats postérieurs au 6 avril¹³.

Pendant ce temps, la machine gouvernementale était en lambeaux : les bureaux étaient délabrés, les caisses de l'État avaient été vidées, les fonctionnaires n'étaient pas payés et les liens administratifs avec l'arrière-pays étaient presque rompus. Ayant fourni une aide d'urgence considérable lors de l'exode, la plupart des gouvernements donateurs étaient réticents à engager des fonds importants pour la reconstruction tant que le nouveau régime n'avait pas fait la preuve de sa crédibilité. « L'échec de la communauté internationale à soutenir la formation d'un gouvernement effectif et la régénération de la société civile ne peuvent qu'accentuer les risques d'autoritarisme » prévenait un rapport des Nations unies (Donini et Niland, 1994)¹⁴.

En octobre, la situation ressemblait à un écheveau de problèmes que le gouvernement tentait de démêler avec des résultats mitigés et dans l'indifférence internationale. Le consensus qui régnait alors considérait que des changements positifs n'étaient pas introduits assez rapidement pour éviter une reprise de la violence. En l'absence de progrès rapides dans le domaine des droits de l'homme et du rétablissement d'un gouvernement effectif, il semblait probable que, selon l'expression d'un expert humanitaire expérimenté, « la situation reprenne une sale tournure ».

A la fin de l'année le tableau n'était guère plus rassurant. En demandant des fonds pour 1995, l'appel unifié des Nations unies a souligné ce qu'il restait à faire plutôt que ce qui avait été déjà accompli. Le groupe le plus nombreux de personnes rentrant chez elles au Rwanda n'était pas constitué par ceux qui avaient été déplacés par les événements de 1994, mais par ceux qui avaient quitté le pays au cours des décennies précédentes. Sur les 2 millions de réfugiés dans les États voisins depuis avril, on estimait que 200 000 seulement étaient rentrés au pays. Sur 1.8 million de personnes déplacées, environ 147 000 avaient bénéficié d'une aide internationale pour regagner leur commune, dont beaucoup à la suite de la décision de fermeture des camps prise par le gouvernement à la fin de l'année (ONU/DAH, 1995a)¹⁵.

Les préoccupations principales de la communauté internationale étaient de deux sortes : l'insécurité continuelle dans les camps à l'extérieur du Rwanda et, à l'intérieur du pays, la lenteur du gouvernement à établir un État de droit, incluant la protection des droits de tous les citoyens. L'absence de progrès décisifs dans ces deux domaines, combinée à une évidente retombée de l'intérêt et du soutien de la communauté internationale, conférait un aspect sombre à la situation.

A la fin de l'année, les militaires et les miliciens hutus dans les camps du Zaïre avaient affermi leur emprise et dissuadaient réellement les gens de retourner au Rwanda. Aucun des différents projets visant à assurer un contrôle international des camps n'avait été mis en œuvre, en particulier la séparation entre militaires et civils hutus, et la tâche de maintien de l'ordre par la MINUAR ou par d'autres contingents militaires extérieurs. A la fin de janvier, le Secrétaire général de l'ONU a annoncé qu'aucun des 60 gouvernements contactés n'avait voulu fournir des troupes pour assurer la sécurité des camps. A ce moment-là, plusieurs équipes humanitaires avaient déjà cessé leurs activités, affirmant que les programmes d'aide ne profitaient qu'aux Hutus prêts à remettre le pays à feu et à sang pour reprendre le pouvoir.

La revitalisation du gouvernement et de la société civile prenait également du temps. Des responsables des Nations unies ont évoqué la « lenteur croissante » du nouveau régime à établir son autorité et à subvenir aux besoins des populations civiles. Les ministères se battaient toujours pour recommencer à fonctionner, quoique des solutions transitoires aient permis d'assurer le traitement des fonctionnaires de certaines administrations. Les infrastructures de base du gouvernement — machines à écrire, téléphones, fournitures de bureau — faisaient toujours gravement défaut. Les conditions de détention dans les prisons étaient toujours dégradantes et l'accroissement du taux quotidien de mortalité carcérale continuait à éroder la crédibilité du gouvernement. Si la sécurité future du Rwanda réclamait le jugement de ceux qui étaient suspectés de participation au génocide — et certains doutent que cela soit jamais possible — le système judiciaire n'était apparemment pas prêt à relever ce défi.

Au même moment, les nouvelles autorités et certaines institutions d'assistance critiquaient la léthargie de l'assistance extérieure. A la fin de l'année, il n'y avait que 80 spécialistes des droits de l'homme sur place, au lieu des 147 promis. Cependant, le lien entre la présence internationale et l'incitation au retour a été attesté par le fait que les spécialistes des droits de l'homme ont noté un plus grand taux de réinstallation dans les zones où ils avaient été déployés. Pendant ce temps, l'aide extérieure se matérialisait lentement dans les domaines de la formation d'une force de police civile de transition, de la reconstitution du personnel du système pénal et du redémarrage des procédures judiciaires. Le nombre des ONG s'est légèrement accru, avec 134 associations travaillant au Rwanda en novembre (ONU/DAH, 1995a).

Ainsi, au terme d'une année marquée par un horrible génocide, un exode de masse et une reconstruction languissante, le Rwanda était toujours dévasté et sa guérison toujours ajournée. Un document des Nations unies notait : « Avec 13 pour cent de la population rwandaise morte, 2 millions de réfugiés dans les pays voisins,

un demi million de personnes déplacées à l'intérieur du pays et 150 000 enfants orphelins ou livrés à eux-mêmes, les Rwandais sont en état de choc et de carence presque totale »¹⁶. En fait, le pays semblait pris dans un cercle vicieux :

« Sans réhabilitation rapide et effective, il ne peut pas y avoir de réconciliation, observait le représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, et sans réconciliation, le besoin d'assistance humanitaire ne peut que s'accroître tandis que le nombre de réfugiés et de déplacés augmentera probablement si les tensions et le conflit persistent. »

Analysant la situation à la fin de l'année, il observait de façon inquiétante que « les récents incidents violents dans les régions frontalières du Rwanda rappellent fortement que le risque de conflit est toujours présent »¹⁷.

Examen de la participation militaire internationale

Les forces militaires internationales se sont insérées dans le contexte historique, politique et humanitaire décrit plus haut. La diversité des contingents nationaux impliqués, de leurs mandats, de leurs rapports avec la MINUAR et des tâches assumées dans leur contribution à la réponse internationale à la crise rwandaise est remarquable. Cette dernière section dégage les grandes lignes des activités des forces militaires internationales, qui seront détaillées dans les chapitres 4 à 7.

Pendant la période considérée — du déclenchement de la crise en avril 1994 jusqu'à la fin de cette même année — la présence militaire la plus durable et la plus prolongée, mais pas toujours la plus nombreuse, a été celle de la MINUAR, une opération de maintien de la paix des Nations unies. Autorisée en octobre 1993 et dotée d'un mandat en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations unies, la MINUAR avait eu d'abord pour mission la surveillance de la mise en œuvre des accords d'Arusha d'août 1993. Lorsque la violence s'est déchaînée en avril 1994, la MINUAR a cherché à fournir l'assistance et la protection que pouvaient assurer ses 2 548 hommes, un effectif peu après réduit par le Conseil de sécurité à 270.

Par sa résolution 918 en date du 17 mai 1994, le Conseil de sécurité a élargi le mandat de la MINUAR, qui est devenue MINUAR II, et a porté ses effectifs à 5 500 hommes, quoique ce nombre n'ait pas été atteint avant octobre 1994. L'Argentine, l'Australie, l'Autriche, le Bangladesh, la Belgique, le Canada, le Congo, l'Équateur, l'Égypte, les îles Fidji, le Ghana, le Malawi, le Mali, le Nigeria, le Pakistan, le Royaume-Uni, la Fédération de Russie, le Sénégal, la Tanzanie, le Togo, la Tunisie, l'Uruguay et le Zimbabwe ont envoyé des troupes.

La MINUAR a évolué avec le temps. A partir d'avril 1994, ses activités comprenaient le déploiement d'observateurs militaires en patrouilles régulières, la protection des populations minoritaires et du personnel humanitaire, le soutien administratif et sécuritaire des activités d'assistance, et l'aide au transport et à la distribution d'aide humanitaire. Avec l'amélioration de la sécurité et une augmentation du personnel humanitaire en août et en septembre, la MINUAR s'est réorientée principalement vers un rôle d'appui. Elle comprenait environ une centaine de civils et de militaires début octobre, venant de 26 pays.

Parmi les missions de maintien de la paix des Nations unies, la MINUAR présentait la particularité d'avoir plusieurs unités — les contingents médico-sanitaires britannique et canadien — vouées à plein temps à l'assistance aux populations civiles et à l'aide aux organisations humanitaires. Comme dans d'autres opérations de maintien de la paix, pour d'autres contingents de la MINUAR (le contingent australien par exemple), ces tâches ont constitué une activité secondaire ou étaient effectuées après leurs heures de service. Toutes les activités menées par la MINUAR se sont déroulées à l'intérieur du Rwanda.

On trouvait aussi des forces militaires internationales dans un deuxième cadre, distinct de l'opération de maintien de la paix des Nations unies. Il s'agissait d'initiatives prises par les gouvernements français et américain. Les 23 et 24 juin, la France a déployé les quelque 2 500 hommes de l'opération Turquoise. Opérant depuis leur base de Goma, ils ont constitué une zone de sécurité au Sud-Ouest du Rwanda, afin de protéger la population, principalement hutu, qui fuyait devant l'avancée du Front patriotique rwandais. Un mois plus tard, 3 000 soldats américains ont pris part à l'opération *Support Hope*. Ils ont fourni un soutien logistique et une aide pour la purification de l'eau à Goma et ont organisé un pont aérien d'aide humanitaire dans la région. Les Français se sont retirés comme prévu le 22 août, les Américains fin septembre.

Bien que ces deux entreprises aient été approuvées par le Conseil de sécurité des Nations unies, aucune n'a été conduite, ni contrôlée, par les Nations unies. L'opération Turquoise était surtout sécuritaire, bien que présentant certaines composantes humanitaires, l'opération *Support Hope* était elle purement humanitaire. Toutes deux soutenaient la MINUAR ; au cours du temps, les activités humanitaires des soldats américains ont été intégrées aux services de soutien militaire dirigés par le HCR.

En fait, cet ensemble de services organisés par le HCR a constitué le troisième cadre dans lequel les moyens militaires internationaux ont contribué à la réponse à la crise rwandaise. Des militaires d'Allemagne, d'Australie, du Canada, d'Irlande, d'Israël, du Japon, de Nouvelle-Zélande et des Pays-Bas, ont joué un rôle essentiel dans la réaction de la communauté internationale, bien que leur contribution ait moins retenu l'attention à l'époque que celles des Français ou des Américains et qu'elle demeure largement méconnue un an après.

Les contingents militaires de chaque pays ont mené des activités correspondant à l'ensemble de services négociés par leur gouvernement avec le HCR. Les missions accomplies en divers lieux ont été variées : services aéroportuaires, logistique de base, routes et sécurité routière, aménagement de camps de réfugiés, fourniture de carburant domestique, installations sanitaires, approvisionnement en eau potable, et gestion de la tête de pont aérien. Les gouvernements ont également répondu aux appels du HCR dans le domaine sanitaire en envoyant des contingents apporter une aide médicale d'urgence. Le HCR a aussi sollicité des contributions civiles.

Les activités des contingents mis à disposition du HCR se sont déroulées à l'intérieur et à l'extérieur du Rwanda, de la mi-juillet à la fin de l'année 1994. Plutôt que d'envoyer des troupes dans le cadre plus dangereux de missions de sécurité de la MINUAR, de nombreux gouvernements ont été séduits par cette association avec le HCR, qui mettait l'accent sur des missions humanitaires bien visibles, moins exposées au danger et qui permettait de conserver un commandement et un contrôle nationaux. En bref, cet ensemble de services a constitué l'une des nombreuses innovations de la crise rwandaise et est peut-être celle qui sera susceptible d'être reproduite à l'avenir.

La réaction du monde à la crise rwandaise a été unique par son ampleur et par la multiplicité des moyens militaires consacrés aux besoins humanitaires. Certains militaires étaient en uniforme et armés ; d'autres, non. Certains obéissaient aux Nations unies ; d'autres, à leur propre ministère de la Défense. Certains n'ont rien coûté aux Nations unies ; d'autres ont été remboursés pour services rendus, soit par le ministère de la Défense, soit par celui de la Coopération. La variété de moyens utilisés a fait de la réaction à la crise rwandaise une sorte de laboratoire des différentes approches et configurations envisageables.

D'un point de vue fonctionnel, les moyens militaires — qu'il s'agisse de la MINUAR, des troupes mises à la disposition du HCR ou des initiatives indépendantes française et américaine — ont apporté trois sortes de contributions. D'abord, les soldats se sont appliqués à entretenir un cadre protecteur de stabilité

globale dans lequel les populations étaient protégées et les activités humanitaires menées à bien. Ensuite, ils ont soutenu ces activités, avec une logistique, un personnel et des conseils en matière de sécurité. Enfin, ils ont mené eux-mêmes des activités humanitaires.

Les activités des militaires ont évolué avec le temps. Pendant le génocide, alors que les organisations humanitaires avaient pratiquement toutes quitté le terrain pour des raisons de sécurité, les soldats ont travaillé en liaison étroite avec le personnel d'assistance restant au Rwanda, assurant eux-mêmes diverses activités humanitaires. Pendant l'exode de masse, ils ont assumé toute une série de tâches d'assistance tant au Rwanda qu'à l'extérieur de ses frontières. Comme les institutions caritatives devenaient capables de gérer la crise au Zaïre et alors que le personnel humanitaire revenait au Rwanda aider à la phase de reconstruction, les tâches des militaires dans les domaines humanitaires ont été plus limitées et le nombre de soldats a diminué, l'assistance étant désormais plutôt fournie en coulisses.

Si les activités des militaires s'étaient d'abord accrues pour combler un vide humanitaire, la participation militaire a nettement diminué à la fin de 1994. A la suite du départ des Français en août et des Américains en septembre, les troupes canadiennes mises à la disposition du HCR sont parties le 15 octobre et le contingent britannique de la MINUAR un mois plus tard. Les troupes japonaises, déployées pour la première fois à Goma début octobre, sont restées jusqu'à la fin de l'année. Globalement les troupes de la MINUAR sont restées, en vertu des prorogations de son mandat, du 30 novembre 1994 au 9 juin 1995, date à laquelle son mandat a été prolongé jusqu'au 8 décembre 1995.

En bref, les soldats que le monde a envoyés à la rescousse des victimes de l'exode massif ont perdu progressivement leur utilité sur le devant de la scène au fur et à mesure de l'arrivée des organisations humanitaires traditionnelles et de la diminution de la violence. Ils ont brillé par leur relative absence, à la fois au début de l'année 1994 — alors qu'ils auraient pu empêcher les pires moments du génocide — et plus tard, à la fin de cette même année — alors qu'un manque de sécurité dans les camps faisait courir de grands dangers aux réfugiés et au personnel humanitaire.

Avec le recul, il apparaît clairement que la réaction de la communauté internationale à la crise rwandaise s'est appuyée initialement sur le type d'opération de maintien de la paix à laquelle elle était habituée. Lorsque la situation a dépassé les capacités de réaction de la MINUAR, la France d'abord, puis les États-Unis, se sont engagés dans des initiatives très spectaculaires, témoignant de la tendance qu'ont les grandes puissances dans la période de l'après-guerre froide à affirmer leur rôle dirigeant dans des crises les intéressant particulièrement. Enfin, une nouvelle formule consistant à faire participer des contingents nationaux à une réaction multilatérale à une crise a été employée.

L'essentiel de cet ouvrage consiste donc en une analyse des contributions multiples de toute cette gamme d'acteurs militaires aux divers aspects de l'effort humanitaire global. Le chapitre 4 examine les activités des troupes des Nations unies, le chapitre 5 celles de l'opération Turquoise, le chapitre 6 celles de l'opération des troupes américaines *Support Hope* et le chapitre 7 celles des autres contingents nationaux. L'analyse de ces activités cherche à fournir des éléments de réponse à la grande question de l'emploi des militaires dans la sphère humanitaire, qui est traitée dans le chapitre 8.

1. Voir également Marc Sommers, "Healing Rwanda's Nose War", *St. Petersburg Times* (Floride), 7 août 1994.
2. Voir également Nahimana (1993), qui affirme que le Rwanda n'a été unifié sous domination tutsi qu'en 1931. Nahimana était l'un des animateurs de RTLM, accusé d'avoir appelé au meurtre des Tutsis.
3. Une évaluation conjointe du Nordic Africa Institute de Suède contient une analyse détaillée du substrat historique de la crise.
4. Sur la distinction entre intervention humanitaire et opération d'évacuation des nationaux à l'étranger comme exercice du droit de légitime défense, voir Akehurst (1986). Sur l'intervention armée pour la protection des nationaux à l'étranger, voir Sicilianos (1990) et Tanca (1993).
5. Lors de leur retraite, les FAR ont tiré au mortier sur Goma alors que de nombreux Hutus ayant fui le Rwanda s'y trouvaient. Le but de ce bombardement était apparemment d'effrayer la population réfugiée et de lui faire craindre le FPR à qui on attribuait cette agression. Ultérieurement, les soldats français ont confirmé que telle avait bien été la stratégie des FAR.
6. Voir également Robert M. Press, "Rwandans Speak of Openness to Reconciliation", *Christian Science Monitor*, 17 août 1994. Robert M. Press note que le général Rusatira et d'autres officiers ayant signé une déclaration contre les massacres d'avril, l'ont réitérée en juillet. Sauvés par les troupes françaises de la vindicte de leurs congénères hutus mécontents de leur point de vue, ils ont regagné Kigali à la fin juillet. A propos de son retour, le général Rusatira a déclaré : « Mon exemple peut en aider d'autres. Que peuvent avoir à craindre les paysans si moi, un général, je suis là ? ».
7. Par exemple, le rapport de la commission d'experts des Nations unies note que lors d'une émission de radio du 19 avril, le Président Théodore Sindikubwabo a appelé à tuer les « complices » à Butaré (document ONU/1994/1405).
8. Propos recueillis par les auteurs, Kigali, 10 octobre 1994.
9. En janvier 1995, seules 60 ONG avaient signé cet accord ; les ONG réticentes ont connu des déboires. Les camions et le matériel de l'ONG française Équilibre ont été saisis et une douzaine de ses 25 camionneurs expatriés ont été expulsés. Les chauffeurs de l'ONG Solidarité ont également dû quitter le Rwanda qui a donné la préférence à ses chauffeurs nationaux. Afin d'éviter la saisie de ses camions, l'ONG Atlas a mis fin à ses opérations au Rwanda : accusée de collusion avec les Interahamwe, elle a préféré partir plutôt que de tenter de persuader le gouvernement de sa bonne foi.
10. Étant donné le tourbillon d'événements survenus en 1994, il est difficile d'élaborer un cadre analytique pleinement satisfaisant des différentes phases. Les périodes présentées ici sont quelque peu schématiques dans la mesure où un grand exode de Rwandais vers les pays limitrophes avait déjà eu lieu en avril et où les efforts de reconstruction n'étaient qu'à peine ébauchés en septembre. Toutefois, les phases identifiées ici correspondent bien au déroulement de la réaction internationale à la crise sur les plans humanitaire et militaire.
11. Ces chiffres sont tirés des mises à jours financières régulières du DAH sur le Rwanda et de la correspondance entre le DAH (Genève) et les auteurs.
12. Ce néologisme est dû au doyen Mario Bettati qui l'a employé lors de son allocution dans le cadre du colloque sur « Les Nations unies et le droit international humanitaire », Université de Genève, 20 octobre 1995 (note du traducteur).
13. Pour une élaboration des complexités à aller vers la réconciliation dans une société polarisée et traumatisée, voir Jonathan Frerichs, "In the Camps, the Rwandan Crisis Goes on", *Christian Century*, 22 février 1995.

14. Ce rapport, fondé sur une recherche menée au mois de septembre, concluait que la survie d'un gouvernement à base élargie et le retour des réfugiés dans leur pays dépendaient des ressources affectées par la communauté internationale autant que de l'attention que porterait le nouveau régime aux questions du génocide et de propriété.
15. L'estimation de 200 000 personnes vaut pour la période s'arrêtant au 3 novembre.
16. Note d'information du PNUD, "Government of Rwanda to Unveil \$764 million Recovery Plan to Donors in Geneva", 12 janvier 1995.
17. Shaharyar Khan, « Table ronde sur le Rwanda », 20 janvier 1995.

Chapitre 4

Les troupes de l'ONU : la Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda

La Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) a représenté une sorte de baromètre de l'engagement international dans la crise du Rwanda. Il s'agissait d'une opération de maintien de la paix des Nations unies : une présence militaire généralement non coercitive composée de contingents nationaux fournis par certains États membres des Nations unies. Son personnel comprenait à la fois des observateurs militaires non armés et des soldats en armes, ainsi que des policiers civils et des civils investis de missions politiques et diplomatiques. Fondée sur le chapitre VI de la Charte des Nations unies, la MINUAR reposait sur le consentement des parties au conflit.

Après avoir observé un profil bas à la fin de 1993 et obtenu de piètres résultats après l'éruption des violences en avril 1994, l'opération a gagné peu à peu en stabilité et en stature. A la fin de l'année, le Secrétaire général affirmait que « [l]a MINUAR [avait] fermement établi sa présence, en tant que point central de l'action internationale au Rwanda et en tant que maître d'œuvre veillant activement à la coordination de l'ensemble du processus de paix et de réconciliation » (ONU, 1994c). Le mandat de la MINUAR a toujours été limité au seul Rwanda.

S'appuyant sur une présence antérieure des Nations unies, l'évolution de la MINUAR a reflété les vues très divergentes des États membres du Conseil de sécurité sur les événements, les intérêts et les responsabilités internationales. Du 6 avril à la fin de l'année, le Conseil de sécurité s'est réuni plus de 20 fois à propos du Rwanda et a adopté huit résolutions. La chronologie en annexe 1 énumère les actions du Conseil de sécurité ; l'annexe 2 contient des extraits des résolutions relatives aux fonctions humanitaires de la MINUAR.

Le contexte politique immédiat

De vives tensions s'étaient manifestées dans la région les années précédant l'éruption de violence en avril 1994. L'offensive du Front patriotique rwandais (FPR) en octobre 1990 a provoqué un afflux de personnes déplacées, fuyant le Nord-Ouest du Rwanda pour Kigali, et de réfugiés cherchant asile à l'étranger. Comme les rebelles, venant d'Ouganda, tenaient de grandes portions du territoire rwandais, le gouvernement a sollicité l'aide internationale. La France et le Zaïre sont intervenus militairement pour soutenir les FAR. La guerre a alors cessé d'être une affaire purement interne. L'Organisation de l'unité africaine (OUA), à partir de 1992, et l'ONU, à partir de 1993, ont été chargées du processus de paix.

L'engagement politico-militaire des Nations unies a commencé en mars 1993 lorsque le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali a envoyé, à la demande des gouvernements rwandais et ougandais, une mission de bons offices dans la région

afin d'aider à contrôler la frontière. La mission a observé également le déroulement des pourparlers de paix entre le gouvernement rwandais et le Front patriotique rwandais.

La France, soutenue par le Rwanda lui-même, pressait le Conseil de sécurité d'approuver une opération de maintien de la paix des Nations unies plus visible, qui aurait créé une zone tampon le long de la frontière. Les forces du FPR, qui avaient franchi la frontière depuis l'Ouganda, approchaient de Kigali. Moins sensibles à l'urgence, le Royaume-Uni et les États-Unis préconisaient que les Nations unies défèrent le problème à l'OUA. Depuis juillet 1992, un groupe d'observateurs militaires neutres de l'OUA, fort de 50 hommes venant de divers pays africains, surveillait un premier cessez-le-feu au Rwanda. En mars 1993, un nouveau cessez-le-feu, conclu entre le gouvernement rwandais et le FPR, prévoyait que les troupes du FPR se retireraient et seraient remplacées par une force internationale mise en place par l'OUA et par les Nations unies.

Le 12 mars 1993, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 812 appelant le gouvernement du Rwanda et le FPR à respecter l'accord de cessez-le-feu signé le 7 mars à Dar-es-Salaam, à reprendre les négociations, et à permettre l'acheminement de l'aide humanitaire et le retour des personnes déplacées. En août, l'OUA a envoyé un second groupe d'observateurs militaires, portant leur effectif total à 130.

A l'exhortation du gouvernement français, la résolution 866 du Conseil de sécurité, en date du 22 juin 1993, a accru le degré d'implication des Nations unies en autorisant la création de la Mission d'observation des Nations unies en Ouganda et au Rwanda (MONUOR). Les partisans de cette initiative l'emportaient ainsi sur les États-Unis et d'autres, qui auraient préféré attendre la fin des négociations de paix à Arusha. La MONUOR était postée en Ouganda et surveillait la frontière ougando-rwandaise pour vérifier qu'aucune assistance militaire extérieure ne parvenait au Rwanda.

Le 4 août 1993, le gouvernement rwandais et le FPR ont signé des accords de paix à Arusha. Plusieurs semaines plus tard, une mission de reconnaissance des Nations unies s'est rendue au Rwanda et en Ouganda afin d'évaluer les possibilités de déploiement de casques bleus. Se fondant sur les conclusions de la mission, le Secrétaire général a recommandé le lancement d'une opération de maintien de la paix en tant que contribution à la création et au maintien d'un climat propice à la mise en place dans la sécurité du gouvernement de transition et à son fonctionnement.

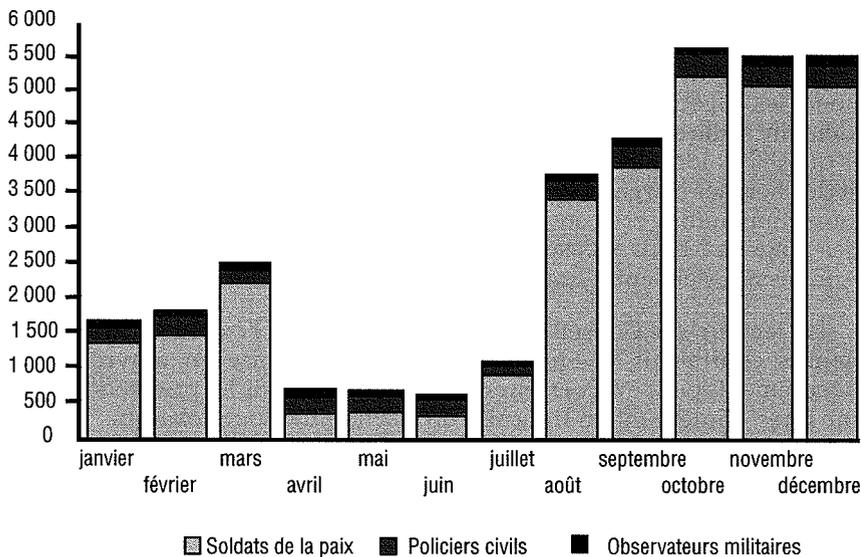
Le 5 octobre 1993, la résolution 872 du Conseil de sécurité a créé la MINUAR, à laquelle la MONUOR a été administrativement intégrée, sans que son mandat soit modifié. La MONUOR a poursuivi ses activités jusqu'à sa fin approuvée par la résolution 928, en date du 20 juin 1994. Une fois son groupe d'observateurs militaires intégré par les Nations unies, l'OUA est devenue très discrète (ONU/département de l'Information, 1994)¹.

Mandat et activités

La MINUAR a été conçue comme une présence de maintien de la paix responsable de la surveillance de l'application des accords d'Arusha, y compris des dispositions relatives à la tenue d'élections nationales et à l'établissement d'un nouveau gouvernement. Toutefois, les événements, tant le génocide que la conquête du pouvoir par le Front patriotique rwandais, ont rapidement bouleversé les procédures de transition prévues par les accords. Par suite du changement de situation, la MINUAR a concentré ses activités dans le domaine de la sécurité et dans le soutien humanitaire.

Le mandat de la MINUAR a évolué, non seulement à la suite des changements de situation sur le terrain, mais aussi en fonction de la détermination politique des membres du Conseil de sécurité. Au début, la MINUAR devait aider « la coordination des activités d'assistance humanitaire en conjonction avec les opérations de secours »². La MINUAR était également responsable de la démobilisation, des élections, de la sécurité, du déminage et de la détection des mines au Rwanda. Son personnel (soldats, policiers civils, observateurs militaires et responsables politiques) venait de 26 pays. La figure 4.1 indique la variation de ses effectifs au cours de l'année 1994.

Figure 4.1. Effectifs de la MINUAR au Rwanda (1994)



Nombre total
de personnels : (1 614) (2 131) (2 485) (640) (626) (593) (1 077) (3 764) (4 298) (5 645) (5 522) (5 522)

Note : Outre les personnels militaires ci-inclus, la MINUAR comprend en faible nombre du personnel civil (le RSSG, des spécialistes de l'humanitaire et de la reconstruction et du personnel administratif). Beaucoup de ces personnes furent évacuées en avril, mais leur nombre augmenta plus tard dans l'année avec l'amélioration de la sécurité.

A la suite du déclenchement de la violence le 6 avril à Kigali, le Conseil de sécurité a été divisé sur la meilleure attitude à adopter³. Parlant pour les non-alignés, le Nigeria aurait aimé élargir le mandat et augmenter les effectifs de la MINUAR. La Russie, l'OUA et la France partageaient ce point de vue. Le Royaume-Uni préférait réduire la MINUAR, mais maintenir une présence pour encourager le dialogue. Les États-Unis ont d'abord été en faveur de l'évacuation de la MINUAR puis, après un certain temps, ont appuyé la position britannique et finalement ont soutenu son extension. L'Argentine a suggéré de transférer temporairement la MINUAR dans un pays limitrophe. Dans l'attente d'informations supplémentaires sur la situation, le Conseil de sécurité n'a rien fait pendant 15 jours, jusqu'au 21 avril.

Le 14 avril, le commandant de la MINUAR a formulé trois options pour le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali. La première consistait à maintenir les effectifs de la MINUAR, sans remplacer le contingent belge qui s'apprêtait à partir. La deuxième envisageait une réduction des effectifs de la MINUAR à 1 000 hommes chargés de contrôler l'aéroport et les points stratégiques de Kigali, de soutenir les

efforts de secours humanitaires et de promouvoir la réconciliation politique. La troisième prévoyait de ramener les effectifs à seulement 200 personnes pour maintenir une présence à l'aéroport et dans un hôtel de Kigali, et pour aider le travail diplomatique du représentant spécial du Secrétaire général.

Une semaine plus tard, la situation sur le terrain ayant empiré et la MINUAR étant véritablement submergée par les événements, le commandant et le représentant spécial du Secrétaire général, tous deux appuyés, aux Nations unies, par le département des opérations de maintien de la paix, ont recommandé des réductions d'effectifs à environ 300 hommes (LaRose-Edwards, 1994). Rendant compte des attaques au mortier contre les civils placés sous la protection de la MINUAR et d'un tir directement dirigé contre le quartier général de la MINUAR le 19 avril, le Secrétaire général observait que, malgré l'engagement d'un personnel qui faisait preuve de courage dans des circonstances dangereuses, il ne pouvait être exposé indéfiniment aux risques alors qu'il ne pouvait plus remplir la mission qui lui avait été confiée⁴.

En vertu de la résolution 912 du 21 avril, le Conseil de sécurité a décidé de ramener les effectifs de la MINUAR à 270 personnes. L'évacuation a commencé le lendemain. Mille soldats des Nations unies se sont retirés en deux jours. Il ne restait plus que 387 soldats et 72 observateurs militaires des Nations unies, dont la tâche était de chercher à organiser un cessez-le-feu, d'aider la reprise des opérations de secours humanitaire et de surveiller l'évolution de la situation. Malgré la réduction de ses rangs, la MINUAR espérait fournir une protection continue aux milliers de personnes qui s'étaient réfugiées sous sa protection.

La lenteur du Conseil de sécurité à réagir à l'extension dramatique des violences contrastait vivement avec la célérité mise en œuvre par certains gouvernements pour évacuer leurs nationaux. Le 8 avril, les premiers détachements d'une force d'intervention française de 600 hommes ont débarqué. Ils ont évacué la semaine suivante 1 361 personnes, dont 450 Français. Réagissant à l'exécution par la garde présidentielle de dix soldats belges qui cherchaient à protéger le Premier ministre rwandais, quelque 700 soldats belges ont commencé à arriver le 10 avril pour évacuer les ressortissants belges, y compris le contingent belge de la MINUAR.

Le 29 avril, le Conseil de sécurité a examiné une proposition du Secrétaire général pour une action plus énergique, menée par une MINUAR aux effectifs accrus et dotée d'un mandat renforcé d'imposition de la paix. Le 9 mai, le Secrétaire général a suggéré de faire passer la MINUAR à 5 500 hommes pour protéger plus facilement les personnes déplacées et pour aider les institutions humanitaires. La France, la Nouvelle-Zélande et les pays non alignés, dont le Rwanda, ont fait campagne pour un mandat fondé sur le chapitre VII, qui ne nécessitait pas le consentement des parties au conflit et qui autorisait l'emploi de la force dans d'autres circonstances que la seule légitime défense, notamment pour accomplir le mandat. Les États-Unis ont proposé une opération plus restreinte et mieux ciblée, fondée sur les règles moins coercitives du chapitre VI.

Le 17 mai, le Conseil de sécurité a approuvé la résolution 918 autorisant l'extension de la MINUAR à 5 500 hommes. Changeant son fusil d'épaule en moins d'un mois, le Conseil a réorganisé l'opération de maintien de la paix, rebaptisée MINUAR II. La résolution a appelé également à l'arrêt des massacres, à la conclusion d'un cessez-le-feu et a défini les aspects humanitaires de sa mission. La MINUAR II devait contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda et assurer la sécurité et l'appui à la distribution des secours et aux opérations d'aide humanitaire⁵.

La résolution a reconnu également que la « MINUAR II pouvait agir en état de légitime défense contre des personnes ou des groupes menaçant les camps et les populations protégés, le personnel des Nations unies ou humanitaire ou les

moyens d'acheminement des secours humanitaires ». Cependant, le fait que les soldats de l'ONU ne soient équipés que d'armes défensives légères rendait improbable un emploi étendu de la force. La MINUAR II n'était pas une action pour faire respecter la paix, quoique la résolution 918 mentionne le chapitre VII de la Charte des Nations unies, comme fondement de l'embargo sur les armes qu'elle imposait au Rwanda.

Le 8 juin, le Conseil de sécurité a approuvé la résolution 925 prorogeant le mandat de la MINUAR II jusqu'au 9 décembre 1994. Il a ajouté aux responsabilités déjà exercées par la MINUAR la tâche de créer et de maintenir des zones humanitaires sûres « lorsque c'était possible ». Le 29 novembre, le Conseil de sécurité a voté la résolution 965 étendant la mission de la MINUAR jusqu'au 9 juin 1995, date à laquelle la résolution 997 a prolongé la mission de six autres mois jusqu'au 29 novembre 1995.

Jusqu'au mois d'août 1994, le commandant en chef de la MINUAR était le général canadien Roméo A. Dallaire, qui avait également commandé la MONUOR depuis juillet 1993. Son compatriote, le général Guy-Claude Toussignant, lui a succédé d'août 1994 à fin 1995. Les commandants en chef de la force rendaient compte, à New York, au département des opérations de maintien de la paix des Nations unies et, au Rwanda, au représentant spécial du Secrétaire général (RSSG), un civil responsable des fonctions politiques et de soutien humanitaire de la MINUAR. Le diplomate camerounais Jacques-Roger Booh-Booh a été RSSG de la fin de novembre 1993 à juin 1994. Il a été remplacé par le diplomate pakistanais Shaharyar M. Khan, qui a servi jusqu'à la fin de 1995.

Le mandat de la MINUAR a ainsi évolué, en réaction à ce qui se passait sur le terrain, et a comporté de plus en plus de tâches humanitaires, détaillées dans la section suivante. La protection de la population civile et le soutien aux activités humanitaires, éléments des premiers mandats de la MINUAR, ont été élaborés au fur et à mesure, en fonction de la situation qui empirait sur le terrain. Toutefois, le fait que le Conseil de sécurité ait agi lentement et ait adopté une approche très circonspecte de l'autorité du commandant de la force et du rôle de la MINUAR a eu une influence directe sur ses capacités et sur ses performances.

Pour des raisons analytiques, les activités de la MINUAR peuvent être regroupées en trois catégories séparées mais apparentées : la MINUAR a cherché à créer un environnement sûr dans lequel la vie quotidienne au Rwanda pouvait reprendre ; à soutenir les activités des organisations humanitaires ; enfin, à mener elle-même de telles activités. Chacune de ces tâches est décrite dans les trois sections suivantes et évaluée ensuite.

Créer un environnement sûr

La MINUAR était au début une opération classique de maintien de la paix, surveillant l'application des accords de paix d'Arusha. Cette mission, observait le commandant en chef de la force, a échoué « victime de la reprise du conflit à plus grande échelle, à la suite de la décapitation politique et de la descente dans le maelström du génocide » (Dallaire, 1996).

La faiblesse relative de la MINUAR est apparue immédiatement au centre de l'ouragan de violences qui a commencé le 6 avril, quelques heures à peine après que l'avion présidentiel a été abattu. Le 8 avril, l'ONG Médecins sans frontières (MSF) a informé « qu'il [était] impossible de circuler dans les rues à Kigali. On comptait des milliers de morts et de blessés. L'hôpital de MSF était débordé par plusieurs centaines de blessés, dont beaucoup nécessitaient une intervention chirurgicale »⁶. Des employés de MSF avaient été tués.

Réagissant à la violence, la MINUAR a tenté de restaurer la stabilité et de contenir la propagation du carnage et du chaos. Elle a « consolidé quelques sites raisonnablement défendables et a ouvert ses portes à ceux qui pouvaient atteindre ces sites pour y chercher protection », a rappelé son commandant. De même, la MINUAR a « continué à négocier des cessez-le-feu et des trêves et en fin de compte a maintenu une présence des Nations unies et de la communauté internationale pendant toute la durée de ce cyclone destructeur, afin de ne pas totalement abandonner des Rwandais innocents à leur destin » (Dallaire, 1996).

Lorsque les massacres ont commencé, des Tutsis se trouvant dans les zones contrôlées par l'armée rwandaise et des Hutus se trouvant dans des zones contrôlées par le FPR ont cherché la protection des Nations unies. La MINUAR a déployé un cordon sanitaire autour d'environ 10 000 civils abrités dans le stade Amahoro de Kigali, où les soldats de la paix étaient eux-mêmes postés, et dans l'hôpital du roi Fayçal. Pourtant, les troupes de l'ONU n'étaient pas autorisées à faire de Kigali une zone désarmée. Plus encore, elles ont été contraintes de rendre les armes saisies à leurs propriétaires. Plutôt que d'intervenir pour protéger les civils, les soldats des Nations unies en étaient réduits à demander, généralement sans succès, à la gendarmerie rwandaise de le faire.

Face à l'aggravation de la violence, les troupes des Nations unies et les observateurs militaires stationnés hors de la capitale ont été rappelés, réduisant ainsi la capacité de contrôle de la MINUAR sur l'évolution des événements. Quoique confrontée à des difficultés accrues dans la capitale, la MINUAR patrouillait quotidiennement dans les zones où ne résidait pas le personnel de l'ONU afin d'empêcher les miliciens de se livrer à des massacres. Les troupes des Nations unies ont protégé les convois qui ont transporté quelque cinq ou six mille personnes vers des lieux sûrs. Après la prise de Kigali par le FPR le 4 juillet, la MINUAR a organisé le retour des Tutsis dans la ville. Elle a protégé le départ de civils hutus. Elle a négocié des accords sur le traitement des prisonniers de guerre aux termes desquels les membres des milices hutus ont été remis aux autorités du nouveau régime.

Les organisations humanitaires ont apprécié et encouragé les efforts de la MINUAR pour créer un environnement plus sûr pour les civils rwandais vulnérables. Témoignant des choix critiques auxquels était confrontée la MINUAR durant le maelström d'avril, l'un des rares responsables de l'aide des Nations unies alors présent à Kigali a exhorté le commandant de la force à donner la priorité à l'arrêt du génocide plutôt qu'à la protection des activités d'assistance. Pourtant, la contribution de la MINUAR à cet égard, disait-il après réflexion, a été « indispensable ».

Certaines troupes de la MINUAR ont fait preuve d'héroïsme. Le capitaine sénégalais Mbayé Diagne a donné sa vie pour protéger celle des autres (Guichaoua, 1995). Le général Dallaire a joué un rôle personnel actif en sauvant des vies et en rassurant le personnel des Nations unies et d'autres expatriés en situation dangereuse. Il a alerté aussi ses supérieurs au quartier général des Nations unies à New York à propos des problèmes rencontrés, sans faire mystère du peu de crédibilité dont jouissait la MINUAR et du peu d'assistance qu'elle était capable de fournir.

L'officier ghanéen, commandant en second de la MINUAR, a été également remarqué pour son action :

« C'est grâce au travail ingrat qu'il a accompli, consistant à passer de nombreuses heures à tenter de négocier des cessez-le-feu, qu'il a pu évacuer des Rwandais terrifiés se cachant de leurs tueurs. Plus d'une fois, lui et ses hommes sont passés près de la mort lorsque l'une ou l'autre partie tirait sur les camions bâchés où flottaient pourtant drapeaux bleus et croix rouges, tuant ainsi des femmes et des enfants sans défense qui se croyaient à l'abri. » (McCullum, 1995)

Les troupes de l'ONU étaient nettement dépassées par la situation et complètement incapables d'arrêter le bain de sang. A la suite des tortures et du meurtre par des extrémistes hutus de dix casques bleus belges, accusés d'avoir abattu l'avion présidentiel, le contingent belge a été rapidement retiré. « Ce contingent, le mieux équipé de la MINUAR et qui avait acquis une expérience opérationnelle importante en Somalie », se souvient le général Dallaire, « aurait pu devenir une force de dissuasion efficace si nous avions reçu le mandat et le soutien appropriés » (Dallaire, 1996). Après son départ, la MINUAR était encore moins à même de sauver les civils exposés et de prévenir l'extension de la violence.

Jean-Paul Biramvu, résidant à Kigali et secrétaire général du collectif de défense des droits de l'homme (CLADHO), a été l'un des Rwandais qui, avec sa femme et sa fille, ont recherché la protection de la MINUAR. Le 7 avril, il s'est rendu à l'école où les troupes belges de la MINUAR étaient postées, mais, d'après lui, celles-ci ont abandonné sa famille ainsi que d'autres civils à leur destin et aux mains des miliciens qui grouillaient alentour. On a aussi rapporté que des soldats ghanéens des Nations unies seraient passés comme si de rien n'était, alors que des civils étaient en danger.

« On se demande ce que faisait la MINUAR au Rwanda, a déclaré plus tard Biramvu. Ils ne pouvaient même pas lever le petit doigt pour intervenir et pour empêcher la mort de dizaines de milliers d'innocents qui ont été tués sous leur nez. Nous étions là, ils y étaient aussi et ils pouvaient voir ce qui se passait au Rwanda. Une institution doit avoir la capacité d'être efficace. Mais les Nations unies ne protègent personne. Pour être efficace, pensait-il, la MINUAR aurait dû voir son mandat changé dès le début des massacres, pour lui permettre de protéger les civils. » (Africa Rights, 1994)

Les civils assiégés n'ont pas été les seuls à formuler des critiques. Les prestations de la MINUAR et des Nations unies étaient si inadaptées, commentait un éditorial du *Times* qu'il « est temps de poser une simple question : si elles ne peuvent réagir convenablement à un carnage de cette ampleur, à quoi servent les Nations unies ? » La décision du Conseil de sécurité de réduire les effectifs de la MINUAR au moment où l'on en avait désespérément besoin était ce que l'on lui reprochait le plus. « MSF est indigné par la décision de réduire les forces de maintien de la paix au Rwanda » déclarait un communiqué de presse du 22 avril, soit le lendemain de la décision du Conseil. « La réduction des troupes à 270 hommes transforme l'intervention des Nations unies en une véritable farce », observait MSF en exhortant le Conseil à reconsidérer sa décision (MSF, 1994a). Un fonctionnaire du HCR, parlant à titre privé, a qualifié le 21 avril de « jour noir dans l'histoire des Nations unies. »

Même après que le Conseil de sécurité eut changé de politique, à la mi-mai, et qu'il eut augmenté les effectifs des troupes des Nations unies, la MINUAR s'est débattue pour ne pas être prise de court par la rapide évolution des événements et pour répondre aux demandes. Ayant protesté énergiquement contre la réduction des effectifs de la MINUAR en avril, MSF a douté de l'efficacité de la décision d'augmenter la présence des troupes de l'ONU. « Après cinq semaines d'indifférence internationale », se plaignait l'ONG, « le rassemblement et le déploiement de troupes des Nations unies, pouvant prendre plus de quatre semaines, pourraient bien arriver trop tard pour les milliers de civils aujourd'hui pris au piège dans le pays »⁸.

Ces craintes ont été en effet confirmées par les événements. Sur les 19 gouvernements qui s'étaient engagés à fournir des hommes à la force de réserve proposée par le Secrétaire général dans son *Agenda pour la paix* de 1992 pour ce genre de situations, pas un n'en a proposé pour le Rwanda⁹. « Mis à part le Ghana, pas un seul gouvernement doté des capacités nécessaires », affirmait en août le porte-parole du Secrétaire général Joe B. Sills, « n'a offert de fournir des unités

militaires parfaitement entraînées et équipées »¹⁰. En effet, deux mois complets se sont passés avant que les effets de l'augmentation des effectifs approuvée le 17 mai ne se fassent sentir de façon appréciable sur la MINUAR. A la mi-juin 1995, la France a justifié sa proposition de lancer l'opération Turquoise par le fait que seuls 500 casques bleus étaient alors au Rwanda et que les renforts mettraient au moins trois mois à arriver.

Entre la mi-juillet et la mi-août, le bataillon ghanéen est passé à 520 hommes, l'Australie a envoyé une équipe médicale de 75 personnes, le Canada une unité de transmission de 289 militaires, le Royaume-Uni un contingent de 225 soldats et l'Éthiopie 150 casques bleus. Après le repli de l'opération Turquoise en août, la MINUAR II a reçu les 540 hommes du bataillon interafricain francophone qui avaient servi avec les Français. Pourtant, le 15 août, soit plus de quatre mois après le déclenchement des violences, la MINUAR n'avait qu'un effectif de 1 624 sur un effectif théorique de 5 500 (UNREO, 1994c). A la fin octobre, ses effectifs n'étaient toujours pas au complet (voir figure 4.1).

Même avec ces derniers renforts, la MINUAR trouvait que l'organisation du transport, de la formation et de l'intégration des nouvelles recrues prenait du temps. Certaines unités arrivaient au Rwanda avec « presque rien ». D'après le chef des services de soutien de la MINUAR, P.J.A. Hornby, les Éthiopiens ne sont venus qu'avec des véhicules, tandis que « 160 soldats malawiens sont arrivés, alors qu'on ne les attendait pas, avec seulement leur fusil. Les Tunisiens ont surgi sans le moindre matériel. Par chance, les Français avaient laissé quelques équipements à ceux du FRAFATT [bataillon interafricain francophone] ». L'absence d'une capacité de réaction militaire efficace a relancé les débats sur la nécessité de créer une force de réaction rapide pouvant répondre à l'avenir à ces situations d'urgence.

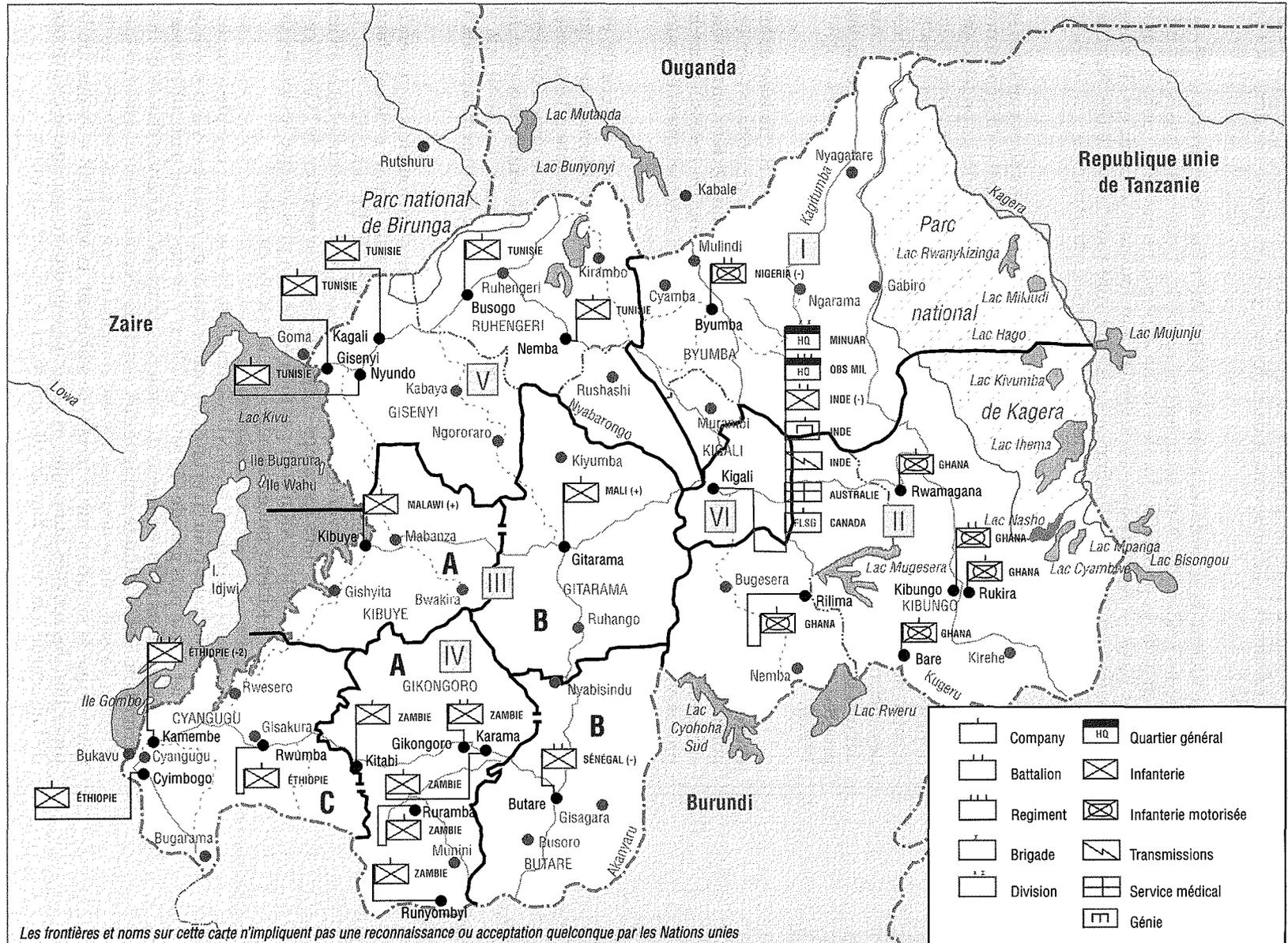
La mission de la MINUAR consistant à créer un climat de sécurité avait des dimensions civiles et militaires. Originellement il était prévu que son unité de police civile (CIVPOL) « fasse la liaison avec les autorités civiles locales pour les questions relevant de la sécurité publique. » Toutefois, à la suite de l'écroulement des infrastructures du pays, les fonctions de police ont été assurées par les membres des nouvelles forces armées rwandaises. Ces fonctions, indispensables à l'établissement de la confiance dans le régime et à l'encouragement du retour à la normalité, étaient particulièrement sensibles, étant donné les craintes de représailles et la nécessité de régler les questions de propriété individuelle et autres litiges juridiques engendrés par la violence.

La MINUAR a accepté l'invitation à former ce qui devait devenir la force de police nationale. Au mois d'octobre, 30 officiers de la CIVPOL, originaires du Ghana, du Mali et du Nigeria, se sont attelés à cette tâche. Il était prévu d'étendre leur nombre et leurs responsabilités dès que les gouvernements mettraient à disposition un nombre supplémentaire de spécialistes de la police. Bien que l'assistance fournie ait été importante, le rythme de mise en place a été décevant. A la mi-novembre, dix seulement des 90 spécialistes de la police promis avaient pris leur fonction (ONU, 1994c ; 1994e).

Afin d'organiser ses actions militaires et civiles, la MINUAR avait divisé le Rwanda en six secteurs opérationnels. Cinq d'entre eux représentaient chacun environ 3 600 kilomètres carrés ; le sixième, autour de Kigali, en faisait à peu près 900. Dans chaque secteur, les opérations étaient menées sous l'autorité d'un commandant de secteur, responsable devant le commandant de la MINUAR.

A la suite du rappel du personnel de la MINUAR à Kigali en avril et de l'évacuation du pays par certains, le redéploiement a pris du temps. Les contingents comprenaient une compagnie d'infanterie nigériane au Nord-Est, une unité tunisienne au Nord-Ouest, des contingents ghanéen et nigérian au Sud-Est, des troupes malawiennes et maliennes au Sud, un bataillon indien à Kigali et, dans le Sud-Ouest, après le départ des Français, des soldats du Congo, du Ghana, de

Secteurs d'intervention et déploiement de la MINUAR au 31 mai 1995



Guinée-Bissau, d'Éthiopie, du Niger, du Sénégal, du Tchad et de Zambie. En outre, 320 observateurs militaires venant de différents pays stationnaient dans tout le Rwanda.

Le niveau de sécurité qu'assurait la MINUAR n'était pas partout le même. Lorsque les soldats des Nations unies ont relevé les troupes françaises au Sud-Ouest en août, la population locale a commencé par ne pas faire confiance aux casques bleus. Avec le temps, les Rwandais ont toutefois reconnu que la zone initialement protégée par les Français resterait sûre sous la garde des Nations unies. Certains de ceux qui avaient fui au Zaïre après le retrait français sont revenus au Rwanda.

La MINUAR a servi d'intermédiaire entre les troupes françaises partantes et le nouveau gouvernement, gérant bien la transition dans un climat politique encore incertain. Sous l'égide de la MINUAR, le régime de Kigali a installé des préfets dans les villes de Kibuyé, Gikongoro et Cyangugu début septembre et a progressivement déployé ses troupes dans le secteur, d'abord de l'ordre de la section, puis de la compagnie et enfin du bataillon. La MINUAR a également désarmé les membres des anciennes FAR qui ont été encouragés à s'enrôler dans la nouvelle armée. Au début d'octobre, le Secrétaire général rapportait que « le gouvernement a pu établir progressivement son autorité sans incident dans le secteur Sud-Ouest » (ONU, 1994e).

Peu à peu, la MINUAR s'est établie dans les autres secteurs. Six mois après les événements d'avril, le porte-parole de la MINUAR, le capitaine Stéphane Grenier, notait que les soldats de l'ONU étaient « déployés, dans chaque secteur, en nombre suffisant pour assurer le niveau de sécurité, stabilité et soutien nécessités par le processus de normalisation garanti par les Nations unies et actuellement en cours pour aider le gouvernement en place à reconstruire le pays ».

La MINUAR a également renforcé indirectement le climat de sécurité en établissant une liaison efficace avec les autres forces militaires internationales qui n'opéraient pas sous l'autorité des Nations unies. Pendant l'opération Turquoise, par exemple, la MINUAR a maintenu un contact régulier avec une équipe d'officiers français dépêchés à Kigali et a facilité les communications entre ceux-ci et la hiérarchie du FPR, y compris avec le général Paul Kagamé. La MINUAR a également partagé ses informations sur la sécurité avec le contingent japonais à Goma à la fin de l'année.

Certains membres du personnel des ONG ne trouvaient toutefois la présence de la MINUAR, ni rassurante, ni protectrice. Ils ont relaté maints incidents dans lesquels la MINUAR, selon eux, leur avait fait défaut. En novembre 1994, la MINUAR n'était pas intervenue, alors que l'armée du nouveau régime harcelait les personnes déplacées dans les camps et avaient blessé un membre de l'ONG Feed the Children. La MINUAR n'était pas intervenue non plus lorsque les locaux de l'ONG AICF, à Kibeho, ont été assiégés par une foule en colère¹¹.

En général cependant, la MINUAR avait fait de son mieux compte tenu des contraintes existantes pour créer un cadre protecteur dans lequel les civils pouvaient bénéficier d'une plus grande sécurité. Qu'elle n'y ait pas réussi, particulièrement dans les premiers mois, est moins dû à son personnel qu'à la nature chaotique des circonstances et à l'attitude ambiguë du Conseil de sécurité. Au fur et à mesure que le temps passait, que le nouveau régime consolidait son autorité effective sur le pays et que la situation sur le terrain se stabilisait, la MINUAR a évolué, de la protection des activités humanitaires à leur mise en œuvre, quoique la récurrence de l'insécurité à la fin de l'année ait également requis son attention.

Soutenir les activités des organisations humanitaires

La mission confiée à la MINUAR consistant à assister les organisations humanitaires était étroitement associée au renforcement de la sécurité à travers le pays. Dans les semaines qui ont suivi le déferlement de violence en avril, de nombreuses institutions d'assistance ont retiré leur personnel expatrié, suspendant ainsi généralement leurs activités ou les confiant au personnel local. En avril et en mai, la MINUAR a apporté un soutien salutaire aux quelques institutions humanitaires restantes, qui n'étaient plus que sept. Du fait de ses rangs réduits et de la poussée rapide de la violence, la MINUAR n'a pu apporter qu'une aide limitée, quoique significative.

Dès les premiers jours, une coopération spontanée s'est instaurée entre la MINUAR et les équipes d'assistance. Comme seule une poignée d'ONG restait en scène, la MINUAR répondait rapidement et efficacement à leurs demandes variées, n'étant limitée que par la détérioration de la situation à Kigali et par ses faibles moyens. « Il n'y a rien dans le budget de la MINUAR précisément destiné à l'aide humanitaire », observait le chef des services de soutien de la MINUAR. « Si l'argent est dépensé pour aider les ONG, la MINUAR ne sera pas en mesure de financer ses propres activités de maintien de la paix. » Malgré ces contraintes financières, les commandants en chef de la MINUAR, puis le représentant spécial du Secrétaire général, Shaharyar Khan, ont donné la priorité à l'assistance aux organisations humanitaires.

Dans la phase initiale de violence à Kigali, le CICR, dont les bâtiments abritaient 600 employés locaux et leur famille, a fourni des services médicaux d'urgence, bien que les déplacements dans la capitale aient été dangereux. Une équipe du CICR, immobilisée pendant cinq heures par des tirs hostiles, n'a dû son salut qu'à l'intervention d'un véhicule blindé de la MINUAR (pendant les violences des premiers mois, une cinquantaine d'employés locaux du CICR ont été tués, de même qu'une soixantaine de membres du personnel local des Nations unies). La MINUAR approvisionnait en carburant le générateur et les véhicules du CICR et manifestait une solidarité psychologique dans des moments d'intense danger. Une protection a également été apportée aux autres institutions d'assistance présentes à Kigali.

La MINUAR a également soutenu dès son arrivée à Kigali, le 23 avril, une équipe d'avant-garde humanitaire, regroupant des représentants de différentes institutions des Nations unies sous la conduite du coordinateur des Nations unies pour les secours d'urgence, le Sous-secrétaire général pour les affaires humanitaires Peter Hansen. Cette équipe devait évaluer les besoins humanitaires dans les régions contrôlées par l'armée du FPR qui progressait, et dans les zones toujours sous la juridiction du gouvernement existant. Compte tenu de la situation violente et fluctuante, l'aide de la MINUAR dans les négociations pour permettre à l'équipe d'arriver sur le terrain s'est révélée indispensable, de même que pour les escortes dans Kigali et en dehors de la capitale. A la suite des conclusions de cette équipe, le DAH a lancé, le 24 avril, un appel de financement, à hauteur de 11.6 millions de dollars pour une première période de cinq semaines.

Le 2 mai, la MINUAR a assuré l'escorte militaire d'un convoi de l'UNICEF distribuant « des biscuits enrichis en protéines, des trousse de secours médicaux, du savon et des nourrices d'eau à quelque 4 500 personnes rassemblées dans une école et dans trois institutions religieuses dans un district de Kigali que l'aide humanitaire n'avait pas encore atteint et où les milices avaient été actives »¹². Les responsables des secours ont affirmé que la présence des troupes des Nations unies avait réduit le danger pour les humanitaires, qui menaient leurs activités « en courant de grands risques »¹³. Le commandant Don McNeil, un officier canadien ayant servi tout au long de cette période dans la cellule humanitaire de la MINUAR, estimait que durant les 100 premiers jours, 25 pour cent du budget total de la MINUAR avait été consacré à soutenir les activités des organisations humanitaires¹⁴.

La MINUAR a moins bien réussi dans l'évacuation du personnel des Nations unies, bien que cela ne soit pas entièrement de son fait. Quoique la MINUAR ait été responsable de cette évacuation, la conception du plan de cette manœuvre incombait au PNUD. Au début d'avril, le plan d'évacuation n'était toujours pas achevé, et les membres du personnel de l'ONU n'avaient pas d'instructions sur ce qu'il fallait faire et où il fallait se rassembler en cas d'urgence.

A Kigali, des travailleurs humanitaires expatriés, dans l'impossibilité de contacter le personnel des Nations unies ou la MINUAR, n'ont rien pu faire pour protéger leurs homologues locaux, voire pour se protéger eux-mêmes, lorsque les milices se sont livrées aux fouilles maison par maison et aux tueries. Le personnel des Nations unies à l'extérieur de la capitale était encore moins accessible. Lorsque les convois d'évacuation de Kigali vers Nairobi, escortés par la MINUAR, ont été finalement organisés, les véhicules ont été arrêtés par des barrages et le personnel rwandais des organisations des Nations unies a été débarqué de force des camions et exécuté.

La situation se stabilisant avec le temps, la présence du personnel, civil aussi bien que militaire, de la MINUAR a eu des effets encore plus positifs sur la capacité de fonctionnement des institutions d'assistance. Comme l'indiquait en octobre le général Toussignant, commandant la MINUAR, ce point est illustré par le fait que dans le secteur Sud-Est où les soldats des Nations unies étaient les moins nombreux, il y avait aussi relativement moins d'ONG. Les équipes d'assistance ont confirmé que la présence des forces militaires extérieures, et la sécurité qu'elles apportaient, ont joué un rôle certain dans le choix de leurs lieux d'implantation.

La sécurité s'est améliorée en août et en septembre dans tout le Rwanda, une évolution peut-être trop facilement portée au crédit du « renforcement rapide de la MINUAR au début d'août » par le Secrétaire général (ONU, 1994e). Au début d'octobre, alors que la MINUAR comptait 4 270 hommes sur les 5 500 prévus, ce dernier rapportait que

« A mesure que les choses se stabilisent au Rwanda, les activités de la MINUAR changent et passent de fonctions proprement militaires en matière de sécurité, au soutien de l'action humanitaire en faveur des populations dans le besoin et à l'aide au retour dans leurs foyers des réfugiés et des personnes déplacées. » (ONU, 1994e)

La progression s'est poursuivie pendant une bonne partie de l'année 1995. Les améliorations dans le domaine de la sécurité ont fait baisser le besoin de protection physique des convois humanitaires et ont permis à la MINUAR de se consacrer davantage à d'autres formes de soutien liées aux activités des organisations humanitaires. Pour leur part, les équipes d'assistance ont pu s'engager davantage dans la coordination des activités interinstitutions et avec la MINUAR. La résolution des problèmes de coordination a cependant pris du temps.

Dans les dix jours qui ont suivi l'éruption de la violence, la MINUAR a créé une cellule d'assistance humanitaire à laquelle se sont joints six officiers. Le 18 avril, le DAH, qui coordonne les travaux des Nations unies dans les situations complexes d'urgence, a créé un Bureau d'urgence pour le Rwanda (UNREO), initialement basé à Nairobi. Le PNUD, dont le représentant résidant dans un pays représente généralement les Nations unies au niveau le plus élevé, a également assumé un rôle de coordination. D'autres institutions opérationnelles des Nations unies, telles que le HCR et l'UNICEF, ont coordonné des activités dans leur propre secteur. Toutefois, il a fallu attendre le mois d'août — alors que la crise durait déjà depuis quatre bons mois — pour que les multiples acteurs ayant des mandats de coordination instaurent entre eux une division du travail. Certains problèmes importants entre la MINUAR et les groupes d'assistance existaient toujours en novembre.

Avec le temps, les acteurs militaires, politiques et humanitaires ont appris à mieux se connaître. La MINUAR est devenue partie intégrante d'une réaction plus coordonnée. Ses représentants participaient aux réunions bi-hebdomadaires de coordination du DAH/UNREO. Le personnel militaire de l'ONU communiquait régulièrement les informations collectées par ses patrouilles, y compris à propos d'incidents récents et de nouveaux types de tension. Les ONG et les autres organisations humanitaires « rendaient la pareille en informant [ma] Force sur les risques sécuritaires dans certaines localités », rappelle le général Dallaire (Dallaire, 1996). La MINUAR a détaché un officier de liaison à l'UNREO afin de faciliter les procédures de demande d'assistance de la MINUAR par les ONG. Le personnel de la MINUAR a participé aussi à différents groupes de travail de l'UNREO dans des secteurs comme l'eau et l'hygiène publique.

Lors d'une réunion de coordination à Kigali, le 14 octobre, la MINUAR a alerté les organisations d'assistance sur la découverte de trois mines dans les faubourgs de Kigali. On ne saura jamais si les mines venaient d'être posées, comme le prétendaient les militaires des Nations unies, ou s'il s'agissait de mines découvertes par suite de l'action des pluies, ainsi que l'affirmait le nouveau gouvernement. Survenant lors d'une période de relative tranquillité, la nouvelle a incité les institutions caritatives à améliorer leurs communications radio et à prêter une plus grande attention aux plans d'urgence et d'évacuation.

L'opération conjointe montée à la mi-août dans la ville de Ruhango, à 80 kilomètres au Sud de Kigali, est un bon exemple de collaboration. La MINUAR a transporté les rations du programme alimentaire mondial, les compléments nutritionnels de l'ONG Concern et les sels de réhydratation orale de l'UNICEF jusqu'à un centre pour enfants non accompagnés. Parmi les visiteurs réguliers de ce centre figuraient les militaires canadiens qui, pendant leur temps libre, ont fourni un générateur pour la pompe à eau du centre et ont collecté des fonds *via* leurs familles et d'autres relations au Canada afin de répondre à d'autres besoins¹⁵.

Les relations de la MINUAR et du HCR, l'institution chargée de faciliter le retour des réfugiés au Rwanda, se sont améliorées au fil de leur collaboration. « Au début », commentait un fonctionnaire du HCR, « la coopération était assez chaotique parce que la MINUAR II ne connaissait pas le mandat du HCR et le HCR ne savait rien de l'évolution de la mission de la MINUAR ». Avec le temps, l'interaction est devenue plus fructueuse, en particulier après que le « fardeau humanitaire » de la MINUAR fut passé de « la protection de l'effort d'assistance à la livraison massive de secours ». Bien que la MINUAR n'ait pas de mandat spécial au-delà des frontières du Rwanda, elle a suivi de près les évolutions en cours de l'autre côté. En octobre 1994, l'insécurité dans les camps de Tanzanie et du Zaïre était devenue un problème sérieux à cause des pressions des dirigeants hutus dans les camps. Ils ralentissaient ainsi le flot de réfugiés désirant retourner au Rwanda, dont la sécurité dépendait de la MINUAR une fois qu'ils avaient franchi la frontière. Ce type de pressions a diminué la sécurité et a nui aux activités des responsables humanitaires dans les camps.

Au début d'octobre, une équipe technique de la MINUAR s'est rendue au Zaïre, pour faire partie d'un groupe de travail conjoint zaïro-onusien, afin d'étudier la situation. L'équipe a cherché à déterminer les conditions, y compris les garanties de sécurité et les élections, qu'accepteraient les dirigeants politiques et militaires hutus en exil pour retourner au Rwanda et pour autoriser la population à y revenir. L'équipe a également passé en revue des sites plus reculés au Zaïre où les dirigeants gênants pourraient être temporairement mis en résidence surveillée.

L'une de ses propositions consistait à étendre le mandat de la MINUAR au-delà des frontières rwandaises. Cependant, les responsables de la MINUAR à Kigali et le Secrétaire général lui-même ont émis de sérieuses réserves. Assurer la sécurité dans les camps, en raison de la résistance probable des dirigeants politico-militaires, exigerait l'accord des autorités zaïroises (un mandat fondé sur le

chapitre VII), des moyens supplémentaires et une configuration différente des forces des Nations unies — or les autorités des Nations unies suspectaient qu'aucun de ces éléments ne pourrait être obtenu. L'implication de la MINUAR au Zaïre aurait pu créer également une confusion avec son mandat, qui était limité au territoire rwandais. On ne s'est attaché à régler systématiquement les problèmes sécuritaires dans les camps que l'année suivante, comme nous le verrons au chapitre 9 et alors, paradoxalement, par le HCR plutôt que par la MINUAR.

La MINUAR a plus particulièrement apporté un soutien logistique aux activités humanitaires. Elle a organisé un pont aérien pour le personnel et pour les fournitures d'aide humanitaire ; elle a assuré la maintenance des véhicules des organisations d'assistance et a transporté les réfugiés voulant rentrer chez eux. Le pont aérien s'est développé à partir d'une petite opération de maintien de la paix déjà en cours au moment des événements d'avril. Pendant le génocide, le transport aérien a été étendu au personnel et au matériel humanitaires. Ce pont aérien et le personnel militaire qui y contribuait étaient indépendants de celui qui était coordonné par le HCR et qui est décrit au chapitre 7.

Une autre contribution de la MINUAR était la maintenance des véhicules. L'un des bénéficiaires était le centre des Nations unies pour les droits de l'homme, une unité n'ayant pas l'habitude d'envoyer du personnel hors de Genève et qui, sans l'aide des casques bleus, aurait été privée de soutien logistique au Rwanda. La MINUAR lui fournissait des radios, entretenait ses véhicules et l'informait sur les problèmes de sécurité et sur les allégations de violations des droits de l'homme. Sans cette aide, la mission des droits de l'homme aurait démarré encore plus lentement. Toutefois, certains de ces spécialistes étaient réticents à l'idée d'être associés aux troupes des Nations unies. « Les soldats sont rarement considérés comme des militants des droits de l'homme, surtout en Afrique » expliquait l'un d'eux.

L'aide fournie par la MINUAR dans le transport terrestre des personnes déplacées voulant rentrer au Rwanda a été plus problématique. Dans les derniers mois de l'année 1994, environ 350 000 Hutus résidaient dans les camps du Sud-Ouest qui deviendront le théâtre de violences en 1995. C'était une question politique sensible pour le gouvernement, qui soupçonnait ces personnes d'être des auteurs ou des complices du génocide et qui voyait dans les camps un affront à sa souveraineté. Les résidents posaient aussi un problème difficile aux institutions d'assistance qui, bien que déterminées à faciliter leur retour, s'opposaient au gouvernement quant aux modalités, aux garanties et au calendrier d'un tel retour.

Sous la pression des autorités rwandaises, qui la considéraient comme pro-hutu, mais réclamaient son assistance dans les opérations de rapatriement, la MINUAR désirait mettre ses capacités logistiques et son personnel au travail et, au mois d'août, elle a commencé à ramener chez eux de petits groupes. Concevant l'opération principalement sous l'angle logistique (une opération de transport), la MINUAR était prête à agir seule, sans tenir compte des débats des institutions d'assistance, mieux au fait des mouvements de populations et des problèmes de retour et de protection.

En novembre 1994, le RSSG a présenté au Secrétaire général un plan confidentiel de réinstallation de la population des camps, dénommé opération *Rondaval*. Qu'un tel plan ait pu être préparé sans consultation des organisations humanitaires est révélateur d'un manque fondamental de coordination. Dès que les institutions d'assistance ont été au courant de la proposition, elles ont soumis à la MINUAR une contre-proposition fondée sur une approche plus coopérative et dénommée opération Retour. Pendant les six premières semaines de l'année 1995, cette opération a permis à environ 82 000 personnes de rentrer dans leur commune (Kent, 1996).

Mener à bien des activités d'assistance

Parallèlement à l'amélioration de la sécurité et au soutien aux organisations humanitaires, la MINUAR a mené des activités d'aide d'urgence. Bien qu'il ne soit pas inhabituel pour les casques bleus de participer à des activités d'aide, la mission humanitaire a constitué la caractéristique de la MINUAR. Certaines de ses unités militaires, notamment le contingent britannique, ont assumé à plein temps ce type d'activité. D'autres éléments de la MINUAR, comme les unités australienne et canadienne, ont mené ce type d'activités en fonction de leur disponibilité.

Le but du contingent britannique de la MINUAR (BRITCON) était explicitement humanitaire. En fait, le terme BRITCON avait été choisi car il n'a pas, en anglais, une connotation militaire. Le plan initial consistait à concentrer le BRITCON, déployé du 17 août au 17 novembre, au Nord-Ouest du Rwanda. Toutefois, à cause de la lenteur des rapatriements en provenance du Zaïre et à la fin de l'opération Turquoise, une grande partie des activités du BRITCON s'est passée dans le Sud-Ouest où il a lancé l'opération Gabriel, à laquelle ont participé 537 hommes de six unités britanniques.

La 23^e unité parachutiste d'ambulance de campagne — un contingent de réaction rapide spécialisé dans les urgences et se déplaçant avec peu de matériel — a fourni des services médicaux à 132 598 personnes (réfugiés, déplacés ou simplement proches des installations). Pendant leur traitement, 99 Rwandais sont décédés mais, indiquaient les officiers britanniques, « des milliers de patients seraient certainement morts s'il n'avaient pas été soignés »¹⁶. Le BRITCON a travaillé très étroitement avec les ONG du secteur médico-sanitaire telles que MSF, OXFAM, Samaritan's Purse et Pharmaciens sans frontières.

Le 9^e escadron parachutiste du Génie royal a reconstruit des routes et des ponts endommagés par la guerre, a réparé les routes usées par le passage des poids lourds convoyant l'aide humanitaire et a amélioré les voies d'accès aux camps de réfugiés situés à l'intérieur de pays. Les importantes réparations effectuées par les troupes à l'hôpital de Kigali ont permis à l'unité médicale australienne et à MSF de travailler dans de meilleures conditions. Avec l'aide de l'ONG américaine Africare, un nouveau broyeur d'ordures a été ouvert pour la capitale. Dans la région de Byumba, au Nord-Ouest, dix dispensaires, le réseau électrique et les systèmes d'alimentation en eau ont été remis en état. En plus du désamorçage de quelque 3 000 mines et munitions, les institutions d'assistance ont reçu des conseils sur les problèmes de sécurité et de détection des mines.

Le 63^e escadron aéroporté de soutien rapproché du Corps logistique royal s'est spécialisé dans le transport de personnes (20 000 réfugiés et déplacés intérieurs) et l'acheminement de matériel de secours (environ 2 100 tonnes d'équipement et d'approvisionnements). Le 10^e atelier aéroporté a assuré la maintenance de la flotte de véhicules de la MINUAR et a fourni également une assistance vitale aux véhicules des Nations unies et des institutions caritatives privées.

Du début à la fin, l'opération Gabriel était destinée à soutenir les missions de la MINUAR, les institutions humanitaires des Nations unies et les ONG. Il s'agissait, d'après un officier, « d'assurer la transition entre les besoins immédiats à la fin de la guerre et le moment où les institutions [humanitaires] traditionnelles seraient suffisamment prêtes à prendre le relais ». Telle a été effectivement sa principale contribution.

Ceux qui y ont participé ont souscrit à l'opinion d'un officier du BRITCON qui a déclaré que « le contingent a apporté à la MINUAR une structure opérationnelle solide, a remonté le moral des troupes et, grâce à ses efforts, a amélioré l'estime dans laquelle on tenait l'opération de maintien de la paix au Rwanda ». Du fait de la mission transitoire du BRITCON et de ses liens avec les organisations civiles

d'assistance, les questions de la reconstruction et du développement étaient, selon cet officier, « hors de propos ». Les soldats « fournissaient simplement des services humanitaires ».

Le ministère britannique de la Défense a estimé le coût de l'opération Gabriel à 6 millions de livres. Sur cette somme, les Nations unies devaient rembourser 4.8 millions de livres, le reliquat constituant la contribution du Royaume-Uni. Le fait qu'une opération de maintien de la paix des Nations unies ait contracté avec un ministère de la Défense nationale de telles prestations, qui pourraient bien être une innovation, a suscité également des interrogations quant à la répartition des compétences avec les Nations unies. A l'époque, le DAH ignorait que les Nations unies finançaient les services du BRITCON. La substitution d'une entreprise commerciale privée au BRITCON après le départ de celui-ci, soulève une question sur les possibilités de trouver des prestations d'un meilleur rapport qualité/prix.

Les officiers britanniques ont été enthousiasmés par l'expérience du BRITCON. Le commandant M.W. Hiskett l'a commentée en ces termes :

« [L]e déploiement valait véritablement la peine en tant que démonstration de notre capacité à réagir rapidement à ce type de demande humanitaire. L'opération a démontré qu'il était possible d'apporter une contribution significative, autre que nos contributions annuelles à l'ONU, pour une période donnée et de s'en extraire à un coût minime pour le contribuable. »¹⁷

L'opération Gabriel a également donné un bon entraînement aux soldats ; certains d'entre eux ont pu mettre en pratique les leçons tirées de leur expérience antérieure en Bosnie, tandis que d'autres ont été témoins d'une terrible crise humanitaire. « Les troupes ont assumé d'importantes responsabilités et subi des pressions que l'on ne peut pas simuler en manœuvres, ce qui fera d'eux de meilleurs soldats, grâce à l'expérience acquise. »¹⁸ Le périple du Rwanda et l'acheminement de matériel et de personnel vers la côte à Mombassa, ont constitué « la plus importante opération terrestre de l'armée britannique en Afrique depuis la Seconde Guerre mondiale ».

Les Australiens et les Canadiens se sont illustrés dans une deuxième catégorie d'activités d'aide humanitaire, celles effectuées par les soldats en plus de leurs tâches principales. Le contingent canadien, affecté à la MINUAR à la suite de la décision, en mai, du Conseil de sécurité d'étendre les effectifs et la mission des casques bleus, a monté diverses actions sous le nom d'opération Lance.

Cette unité, forte de 430 personnes, avait pour mission principale d'assurer les communications de l'opération de maintien de la paix des Nations unies. Outre un escadron de transmissions responsable du réseau de communication, l'unité comprenait un escadron de soutien chargé de la maintenance des véhicules, un peloton médical pour le soutien sanitaire et logistique, et un détachement du génie chargé de l'épuration de l'eau et des travaux de construction. Par ailleurs, le Canada avait aussi fourni des observateurs militaires pour surveiller le déroulement du processus de paix.

Le but de l'opération Lance n'était pas à strictement parler humanitaire. Toutefois, lorsque l'escadron de transmission ne relayait pas les messages entre les hélicoptères des Nations unies et leur base de Kigali, il s'attachait à améliorer les conditions de vie d'un grand orphelinat. Quand le peloton médical n'était pas accaparé par sa mission principale consistant à soigner les soldats canadiens, il s'occupait des civils rwandais. Quand les sapeurs ne construisaient pas des installations de transmission, ils dépolluaient les terrains infestés de munitions qui n'avaient pas explosé et mettaient de l'eau potable à la disposition des résidents locaux. Les observateurs militaires donnaient aussi un coup de main lorsque les besoins du service le permettaient.

L'opération Lance du contingent canadien de la MINUAR était indépendante des opérations menées par les troupes canadiennes mises à disposition du HCR et dont les activités médicales et de soutien logistique aérien seront examinées au chapitre 7. Le Canada a fourni deux commandants en chef à la MINUAR et du personnel d'état-major. Formellement parlant, l'autorité du commandant en chef de la force était limitée aux soldats canadiens de l'opération Lance et ne s'étendait pas à ceux qui avaient été mis à la disposition du HCR.

En août 1994, le gouvernement australien a détaché à la MINUAR un contingent de 308 hommes, la force australienne de soutien médical. Les moyens de l'unité comprenaient une équipe chirurgicale, deux équipes de médecine préventive, deux groupes d'hygiène dentaire, une section d'évacuation médicale aérienne et du personnel de soutien logistique et d'appui (dont une compagnie de fusiliers d'infanterie). A la fin d'un séjour de six mois, la force de soutien médical a été remplacée par une unité similaire qui a effectué elle aussi six mois au terme desquels la contribution australienne s'est achevée.

Postés à Kigali et travaillant en dehors de l'hôpital central, les Australiens se sont déployés dans le pays, sur ordre du commandant en chef de la MINUAR, en fonction des besoins. Leur mission première consistait à prodiguer des soins médicaux aux personnels de la MINUAR. Cependant, ils offraient également leurs services aux civils rwandais. Le ministère australien de la Défense a estimé le coût de l'opération à 25 millions de dollars australiens, dont une partie devait être remboursée par les Nations unies. L'armée australienne a également fourni un transport aérien et du matériel d'aide humanitaire dans le cadre d'un accord conclu avec le HCR et décrit au chapitre 7. Le contingent australien de la MINUAR a travaillé en étroite collaboration avec l'ONG CARE Australia.

Une troisième catégorie d'activités d'aide directe — et la plus typique des opérations de maintien de la paix des Nations unies — comportait les travaux accomplis par les soldats durant leurs quartiers libres. Certaines troupes poursuivaient après leurs heures de services les projets commencés en tant qu'activités de services. D'autres, dont les tâches de routine ne permettaient pas d'assister ainsi les populations, participaient à ces activités durant leurs heures de repos. Les projets entrepris en dehors du service ont été importants, non seulement à cause de ce qui a été accompli au Rwanda, mais aussi en raison de l'implication des relations du personnel de la MINUAR dans leur pays d'origine. Des soldats de nombreux contingents ont enrôlé leur famille ou leur communauté dans l'effort humanitaire général¹⁹.

Dans l'ensemble, les activités d'aide directe menées par la MINUAR ont été impressionnantes. Dans le secteur médical, le personnel sanitaire britannique, canadien et australien a vacciné 50 000 enfants contre la méningite dans la région de Kibeho. En matière sociale, la qualité de vie dans de nombreux orphelinats a été grandement améliorée. L'assistance technique du contingent canadien dans le domaine des télécommunications a renforcé les infrastructures administratives détruites par la guerre. Le déminage entrepris par plusieurs contingents a réduit les dangers auxquels étaient exposée la population civile.

L'implication de la MINUAR dans le secteur humanitaire n'a pas pris fin avec les activités de ses militaires. Certaines branches civiles de la MINUAR ont apporté aussi leur contribution, bien que le mandat de la MINUAR soit plus circonscrit que celui des entreprises « multifonctionnelles » des Nations unies, comme au Salvador ou au Cambodge.

Dès août 1994, le représentant spécial du Secrétaire général a rédigé un projet de plan de normalisation d'urgence au Rwanda déterminant les priorités de l'après-guerre en matière de réhabilitation et de reconstruction. L'objectif de ce plan, expliquait un responsable des affaires politiques de la MINUAR en octobre 1994, était « d'appeler l'attention sur les priorités nécessaires pour stabiliser

le pays. Quand la situation politique est plutôt délicate, des progrès rapides sur le front du développement sont nécessaires ». Ainsi, la réparation du réseau électrique de la capitale était essentielle pour les services de base, tels que l'hôpital de Kigali.

Le plan a été présenté en janvier 1995 à une table ronde à Genève au cours de laquelle 634 millions de dollars ont été promis. Cette conférence a également permis au nouveau régime de discuter avec les donateurs qui s'interrogeaient sur son efficacité et sur ses engagements en matière de droits de l'homme. Pour sa part, le nouveau régime s'est servi du plan pour faire passer la priorité des secours d'urgence à la reconstruction et pour exprimer sa préoccupation de ne pas recevoir de la part de la communauté internationale les ressources nécessaires au rétablissement des services publics et de la confiance.

Le plan a témoigné également de dysfonctionnements au sein des Nations unies. A cette époque, le RSSG, relativement étranger au système de l'ONU, considérait qu'en tant que fonctionnaire des Nations unies du grade le plus élevé au Rwanda la responsabilité de la reconstruction lui incombait. Le PNUD considérait que le plan empiétait sur ses compétences traditionnelles. D'autres opérations de maintien de la paix de l'ONU avaient déjà démontré qu'un certain flou existait dans le partage des compétences entre les institutions politico-militaires des Nations unies et ses pôles concernant l'aide humanitaire et le développement.

Évaluation

Les performances de la MINUAR dans la sphère humanitaire ont été paradoxales. Les moyens militaires des Nations unies ont été les moins disponibles lorsqu'ils étaient les plus nécessaires : pour créer un climat protecteur et éviter les massacres pendant le génocide. Ils ont été plus disponibles ultérieurement, alors que les organisations humanitaires traditionnelles étaient une fois encore à pied d'œuvre, et ils leur ont fourni d'importantes contributions en soutenant le travail des équipes d'assistance et en participant eux-mêmes à des activités.

Le plus grand défi de la MINUAR — et son échec le plus évident — était l'arrêt des massacres et la lutte contre la propagation de la violence. La MINUAR I a été dépassée par les événements durant le génocide et, en dépit des efforts de ses soldats sur le terrain, elle fut manifestement et malheureusement incapable de protéger les personnes les plus vulnérables contre les attaques. « Pendant presque toute la durée du carnage », rappelait le général Dallaire, « la MINUAR avait les mains liées » (Dallaire, 1996). Il a bien fallu cinq ou six mois pour que la MINUAR II, dotée d'un mandat plus étendu et de troupes plus nombreuses, établisse sa présence et son autorité dans tout le pays.

Le manque d'un soutien politique, financier et matériel de la part du Conseil de sécurité et des États membres des Nations unies a nui à la capacité de la MINUAR à fournir la sécurité nécessaire aux civils rwandais et aux opérations d'assistance. Les termes d'engagement de la MINUAR I, formulés en octobre 1993 alors que la mission principale consistait à contrôler l'accord de cessez-le-feu, n'ont pas été modifiés pendant les sept semaines qui ont suivi la reprise du conflit en avril 1994. La mission, confiée en octobre 1993, de surveillance du rapatriement des réfugiés rwandais et la réinstallation des personnes déplacées, n'était pourtant pas ce qu'il y avait de plus urgent à faire alors que débutait le bain de sang.

Avec le recul, la plupart des observateurs pensent — et certains l'ont exprimé à l'époque — qu'une prompt réévaluation du mandat et des moyens supplémentaires auraient permis à la MINUAR de relever le défi. « Si j'avais eu le mandat, les hommes et l'équipement, des centaines de milliers de personnes seraient aujourd'hui en vie », commentait après coup le général Dallaire lors d'un entretien radiodiffusé de l'Australian Broadcasting Corporation (African Rights, 1994). De même, le

Sous-secrétaire général Kofi Annan, qui dirigeait le département des opérations de maintien de la paix, observait que « la présence à temps d'une brigade mécanisée déployée à Kigali en une ou deux semaines aurait pu stabiliser la situation », et aurait vraisemblablement empêché qu'un demi-million de personnes trouvent la mort²⁰.

Une MINUAR avec plus de moyens aurait pu aussi maintenir une présence hors de Kigali, fournir des renseignements plus opportuns, rassurer les populations civiles, dissuader les violations des droits de l'homme et mettre plus rapidement hors d'état de nuire Radio mille collines (LaRose-Edwards, 1995). Les forces militaires des parties au conflit, dont la composition et les effectifs sont décrits au chapitre précédent, n'auraient pas posé un défi insurmontable. Le Front patriotique rwandais insurgé, bien qu'ayant commis quelques atrocités, cherchait à imposer une ferme discipline dans ses rangs. L'armée rwandaise, qui se défendait, comptait de nombreux membres qui désapprouvaient le génocide. La plupart des massacres de Tutsis ou de Hutus modérés, commis par des miliciens et par un réseau de civils embrigadés à l'avance, auraient pu être étouffés dans l'œuf par une action vigoureuse.

Les exemples mentionnés ci-dessus de protection et de prévention réussies par la MINUAR mettent en évidence ce qui aurait pu être fait avec un mandat plus large et plus de personnel. Les soldats de l'ONU ont bien protégé des civils et des secouristes ; leur présence a bien été dissuasive, mais cela n'a été que temporaire. En fin de compte, l'importance des effectifs a joué un rôle plus important que le mandat²¹. En fait, des officiers supérieurs de la MINUAR souhaitaient disposer de davantage de troupes qui, positionnées plus fermement autour des populations vulnérables, auraient pu offrir une protection plus efficace — faisant, si nécessaire, usage de leurs armes. Ils ont affirmé officieusement avoir été prêts à justifier l'emploi de la force pour protéger les casques bleus plutôt que les civils rwandais, au sujet desquels leur mandat était, à l'époque, moins clair.

Si les troupes des Nations unies ont fait défaut là où leur présence préventive et protectrice était la plus indispensable, elles ont été plus disponibles ultérieurement quand les organisations humanitaires sont revenues. Le petit effectif de la MINUAR qui s'était joint à un minuscule groupe d'organisations humanitaires pour assister les civils durant le génocide a été finalement augmenté — comme l'a été le personnel chargé de l'aide. Environ six mois après la crise, le rôle de secours direct de la MINUAR s'est réduit, les organisations humanitaires étant désormais mieux à même de relever le défi.

Ce qu'a fait la MINUAR en soutenant le travail de ces agences et en conduisant elle-même des activités d'aide directe a été exemplaire. Les organisations humanitaires reconnaissent avoir bénéficié grandement du soutien de la MINUAR en matière de logistique, de maintenance de véhicules et de conseils sur la sécurité. Les réalisations des militaires dans les secteurs médicaux, des communications et des transports ont été également remarquables. Elles résultaient du travail à plein temps de contingents dont la mission première était d'assister les civils — probablement une première dans l'histoire d'une opération de maintien de la paix des Nations unies — et des efforts d'assistance à temps partiel, ou pendant le temps libre, d'autres unités et individus.

L'esprit de collaboration qui s'est établi avec le temps entre les soldats des Nations unies et les équipes d'aide a également constitué un fait positif. On n'aurait pas à le signaler si, dans d'autres missions de maintien de la paix, de sérieux problèmes n'étaient apparus entre les soldats envoyés à la rescousse et les institutions dont ils devaient soutenir l'action. Pour le personnel des Nations unies transféré de Somalie au Rwanda, le contraste ne pouvait être plus saisissant. Bien que « le mandat purement humanitaire » de la MINUAR ait été « négligeable », constatait

un fonctionnaire des Nations unies ayant servi sur les deux théâtres, les efforts des casques bleus au Rwanda ont étayé et renforcé ceux des organisations humanitaires traditionnelles.

Le deuxième commandant en chef de la MINUAR, le général Toussignant, a évoqué un « partenariat évolutif » entre les institutions humanitaires et les militaires. Malgré quelques difficultés occasionnelles, observait-il, dès le mois d'octobre, les casques bleus et le personnel humanitaire ont travaillé « main dans la main » et ont prouvé qu'il pouvait exister « un véritable maillage des talents, des ressources et du savoir-faire ». La présence plus forte des organisations humanitaires dans les secteurs où la MINUAR était bien représentée suggère également l'existence de ce type de participation.

L'expérience du général Toussignant a toutefois vigoureusement contrasté avec celle de son prédécesseur. Le premier commandant en chef de la MINUAR estimait que les institutions des Nations unies et les ONG étaient « agressives, fortes, unilatérales et autonomes » et qu'elles compliquaient les efforts de collaboration entrepris par la MINUAR et l'UNREO. En conséquence, observait le général Dallaire, les civils dans les zones déjà sous contrôle de l'armée insurgée qui progressait ont reçu plus d'aide que ceux qui étaient restés derrière les lignes gouvernementales, où les besoins étaient plus grands, mais où régnait une plus grande insécurité (les institutions d'assistance ont répondu que, si la sécurité avait été générale, elles auraient prêté assistance aux civils derrière les lignes gouvernementales).

Le manque d'équilibre dans la distribution de l'aide a créé des problèmes politiques importants pour la MINUAR. Cela « a seulement intensifié [...] les difficultés de la MINUAR à négocier des cessez-le-feu ou des trêves entre les belligérants », concluait le général Dallaire. « En effet, à un certain moment, la MINUAR a été accusée de soutenir l'effort de guerre [gouvernemental] à cause de ces activités humanitaires indisciplinées. » Le général Dallaire pensait aussi que « le manque de coopération entre les organisations d'aide humanitaire et les militaires a empêché toute coordination pour la réintégration des réfugiés rwandais, même lorsque les effectifs des forces de la MINUAR se sont accrus à la fin de juillet et au début d'août » (Dallaire, 1996). Par suite du manque de coordination, la synergie positive à laquelle aspiraient les responsables humanitaires et militaires ne s'est matérialisée que lentement.

Si l'on pèse ce qu'a fait la MINUAR en soutien humanitaire et en activités d'aide par rapport à son échec en matière de protection et de prévention, on échappe difficilement à la conclusion que la MINUAR a échoué dans sa mission la plus importante. Dans le cas d'une guerre civile dégénérant en génocide organisé, l'entretien d'un environnement sûr pour les civils et pour les institutions d'assistance a constitué un défi politico-militaire excédant nettement ce que pouvaient faire les équipes d'aide sur le terrain. La crédibilité de toute l'opération de maintien de la paix et des organisations associées a beaucoup pâti de l'incapacité de la MINUAR à arrêter les massacres (Destexhe, 1994).

En l'absence d'un environnement sûr, il était difficile, pour les militaires comme pour les civils, d'entreprendre durablement des activités d'aide efficaces. Bien que les troupes des Nations unies aient joui d'un avantage comparé sur les institutions d'aide pour mener des activités d'assistance dans l'anarchie et l'insécurité, ce n'était pas la raison première de leur présence au Rwanda, sauf pour le BRITCON. Avec le retour à une plus grande normalité et l'arrivée des différentes organisations chargées de l'aide, les activités d'assistance ont pu de nouveau être assumées par des civils. En bref, la MINUAR a échoué à faire ce qu'elle seule pouvait accomplir et a aidé les institutions d'assistance à faire ce qu'elles peuvent finalement réaliser seules.

L'imbrication des problèmes affectant les différents acteurs des Nations unies — militaires, politiques et humanitaires — explique partiellement ce résultat paradoxal. L'absence sur le terrain de hauts responsables expérimentés a constitué l'une des difficultés les plus critiques. On a beaucoup reproché au premier représentant spécial du Secrétaire général, le diplomate camerounais Jacques-Roger Booh-Booh, d'avoir envoyé à New York des informations partielles et partiales sur l'évolution de la situation et d'avoir compromis les Nations unies aux yeux du FPR en passant ses week-ends à la résidence du Président Habyarimana à Gisenyi (Braeckman, 1994 ; Des Forges, 1995).

Les cercles diplomatiques et humanitaires ont largement apprécié l'action du premier commandant en chef de la MINUAR. Pourtant, le général Dallaire n'avait pas d'expérience africaine — il avait été longtemps en poste au quartier général de l'OTAN à Bruxelles — et on l'avait envoyé sans information suffisante sur la grande sensibilité politique de la situation et sur ses dangers potentiels. Lorsqu'il est entré en fonctions, concluait une étude canadienne, « on lui avait dit de ne pas s'attendre à quelque chose d'extraordinaire. On lui avait laissé entendre que sa première mission de maintien de la paix serait une affaire relativement tranquille » (LaRose-Edwards, 1995)²².

La MINUAR manquait aussi d'une délégation de pouvoir adéquate de la part de New York. La crise rwandaise a mis en évidence le problème général des opérations de maintien de la paix des Nations unies, c'est-à-dire la nécessité de prendre rapidement des décisions, alors que, comme le dit un observateur, « la vitesse fulgurante des changements pouvait modifier du jour au lendemain la situation pour la santé publique, la sécurité ou les mouvements de population ». « Il peut se passer bien des choses ici en une semaine », observait en octobre un membre de la MINUAR ayant passé six mois à Kigali. Or, les mécanismes institutionnels à New York et à Genève suivent un rythme beaucoup plus lent.

Malgré la coopération déjà mentionnée entre les soldats des Nations unies et le personnel d'assistance, de sérieux problèmes d'interface militaro-humanitaire se sont manifestés. En novembre, le projet de réinstallation des personnes déplacées de la MINUAR, l'opération *Rondaval*, a mis en lumière un déséquilibre fondamental dans le système des Nations unies. Le gouvernement rwandais considérait que la MINUAR, qui avait joué antérieurement un rôle important dans la sphère humanitaire, devait être l'acteur principal de la réinstallation des personnes déplacées, ce qui représentait clairement un défi politique à dimension sécuritaire. Pourtant, au cours de l'année, les institutions d'assistance ont repris leurs activités traditionnelles, car elles seules disposaient du personnel ayant le mandat et le savoir-faire nécessaires et des ressources fournies par la communauté internationale pour la réinstallation.

Une solution plus équilibrée avait été finalement trouvée. Se rendant compte de l'importance d'une plus grande participation des professionnels de l'humanitaire, les officiers de la MINUAR et les fonctionnaires des institutions humanitaires sont tombés d'accord en novembre pour créer un centre d'opérations intégrées, qui devint opérationnel en décembre 1994 et qui a amélioré ultérieurement la coordination. Toutefois, il faut noter que ce genre de problème fait partie des problèmes structurels qui se posent plus ou moins dans toutes les zones où les casques bleus sont présents²³.

Les lignes de conduite politiques, militaires et humanitaires doivent être efficaces en elles-mêmes et entre elles. Cependant, l'imbrication des problèmes dans les situations d'urgence complexes rend difficiles leur formulation et leur application. Une évaluation par le DAH de la réaction à la crise rwandaise concluait que le RSSG est le mieux à même de faire évoluer le processus politique défini dans ses grandes lignes par le Conseil de sécurité, mais qu'il manque des capacités et de l'autorité opérationnelle pour déterminer les besoins, définir les priorités ou surveiller les affectations de ressources dans les domaines d'activités situés au-delà

du simple champ politique (Donini et Niland, 1994). L'inverse est également vrai : les lignes de conduite et les programmes humanitaires doivent s'insérer dans un cadre politique efficace.

Conclusion

La MINUAR a échoué à garantir ce dont le Rwanda avait le plus besoin, un environnement sûr pour les civils et pour ceux qui cherchaient à les aider, au moment où on en avait le plus besoin, durant le génocide. Lorsqu'il était impératif pour la communauté internationale d'arrêter le génocide, la MINUAR ne l'a pas fait. Plusieurs facteurs ont contribué à cet échec : un manque d'analyse politique et d'action préventive des hauts responsables politiques et militaires des Nations unies sur le terrain et au quartier général, un manque de volonté politique de la part du Conseil de sécurité et des États membres des Nations unies et un manque d'autorité et de ressources propres à la MINUAR.

Bien qu'elle ait échoué dans sa mission sécuritaire, la MINUAR a réussi à soutenir le travail des organisations humanitaires et a apporté une contribution essentielle en accomplissant elle-même des activités d'assistance. La MINUAR a même innové en comptant des contingents nationaux spécifiquement assignés à des tâches de soutien humanitaire et d'aide directe.

L'expérience de la MINUAR met en lumière un certain nombre de défaillances institutionnelles affectant le mécanisme de réaction multilatérale aux grandes crises telle que celle du Rwanda : d'abord, le manque de capacité de réaction, telle qu'une force militaire de réserve, pouvant être rapidement envoyée sur le terrain pour enrayer un désastre humanitaire ; ensuite, le manque d'une division du travail nette entre les institutions militaires et humanitaires des Nations unies sous forme d'un schéma directeur préalablement défini en fonction des avantages comparés de chacune.

Ainsi, la question générale que pose l'expérience de la MINUAR n'est pas de savoir si les casques bleus qui sont venus à la rescousse pouvaient apporter une contribution déterminante, mais de savoir si les politiques qu'ils ont servies et les missions qu'ils ont accomplies étaient les plus appropriées. En définitive, la réaction du système des Nations unies à la crise rwandaise a souffert d'un manque d'équilibre et de complémentarité entre les éléments militaires et humanitaires exigés par les circonstances.

1. Pour une récapitulation du contexte historique de la MINUAR, voir ONU/service de l'Information (1994).
2. Résolution 872, §3g. Les extraits de cette résolution et d'autres résolutions du Conseil de sécurité figurent en annexe 2.
3. Les considérations qui suivent sont tirées de documents des Nations unies, de reportages et d'une étude commanditée par le gouvernement canadien (LaRose-Edwards, 1994).
4. Rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission des Nations unies d'assistance pour le Rwanda, S/1994/470, §7, 20 avril 1994.
5. Résolution 918 du Conseil de sécurité, partie A, §3b.
6. MSF-France, communiqué sur le Rwanda, « Des équipes chirurgicales de Médecins Sans Frontières prêtes à partir pour Kigali », 8 avril 1994.
7. "Devastated Rwanda", *The Times*, Londres, éditorial, 20 juillet 1994.
8. Médecins sans frontières, « MSF craint que les renforts de l'ONU n'arrivent trop tard », communiqué de presse, 17 mai 1994.
9. Observation faite par Dick A. Leurdijk dans "A UN-Rapid Reaction Force", communication présentée lors d'une réunion sur l'idée d'une force de réaction rapide des Nations unies tenue en mars 1995 à La Haye sous le double parrainage du gouvernement néerlandais et de l'institut Clingendael. Le texte a ensuite été publié sous le titre "Proposals for Increasing Rapid Development Capacity: A Survey", *International Peacekeeping*, Vol. 2, printemps 1995, n° 1.
10. Courrier des lecteurs, *New York Times*, 22 août 1994.
11. En avril 1995, la MINUAR a été critiquée pour n'avoir pas empêché un massacre de Hutus par les troupes gouvernementales au camp de personnes déplacées de Kibeho. Les circonstances sont décrites au chapitre 9.
12. UNICEF, "U.N. Opens New Relief Links to Rwanda", communiqué de presse conjoint UNICEF/PAM, PR/94/14, 3 mai 1994.
13. UNICEF, note d'information urgente 34/94, 20 mai 1994.
14. Propos recueillis par les auteurs, Kigali, le 13 octobre 1994.
15. Maggie Murray-Lee, "Rwanda's Lost Souls", UNICEF, note d'information urgente 94/49, 22 août 1994.
16. Ministère de la Défense, *Army News Release*, "Fact and Activity Sheet: BRITCON-Operation Gabriel-Rwanda, 17 August-17 November".
17. Communication avec les auteurs en date du 26 janvier 1995.
18. *Ibidem*.
19. Le BRITCON, qui a désigné trois orphelinats à l'attention des soldats désirant employer leurs quartiers libres à aider, a rendu compte des fantastiques améliorations dans « la qualité de vie des enfants dans ces foyers ». Les familles et les écoles des communes dont les unités du BRITCON étaient originaires ont collecté plus de deux tonnes de vêtements et de jouets qu'elles ont envoyé dans ces foyers. Une unité a organisé des courses de relais dans le Sud-Ouest du Rwanda afin de récolter des fonds. Voir *Army News Release*, *op. cit.*
20. Annan est cité par le ministre néerlandais des Affaires étrangères, Hans van Mierlo, dans une déclaration à l'Assemblée générale des Nations unies le 27 septembre 1994. Cette déclaration est référencée dans Leurdijk, *op. cit.*

21. Ainsi que l'a observé le général belge Briquemont, en faisant plus spécialement référence à son expérience de la conduite d'une opération de maintien de la paix des Nations unies en ex-Yougoslavie, « la communauté internationale est généreuse dans ses mandats, mais est peu disposée à donner des moyens ». Cette déclaration a été faite lors d'une réunion à Bruxelles en octobre et novembre, citée par Neil Wright, "The Hidden Costs of Better Coordination", in Whitman et Pocock (dir. pub.), à paraître.
22. Le général Dallaire aurait averti ses supérieurs à New York plusieurs mois avant les événements d'avril 1994 qu'un programme de génocide était systématiquement préparé.
23. Pour une description détaillée des problèmes de coordination entre civils et militaires et du fonctionnement de l'Integrated Operating Center, voir Randolph Kent, 1996.

Les troupes françaises : l'opération Turquoise

L'opération Turquoise, une intervention de deux mois montée par la France, a été autorisée le 22 juin 1994 par le Conseil de sécurité des Nations unies en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Le lendemain, des troupes aéroportées ont commencé à arriver depuis les bases d'Afrique occidentale. En une semaine, 2 500 hommes, 700 véhicules et 8 000 tonnes de matériel ont été envoyés à Goma (au Zaïre) et au Sud-Ouest du Rwanda. Des soldats originaires de six pays africains se sont joints aux troupes françaises. En se retirant du Rwanda le 22 août, les Français ont passé les consignes à la MINUAR. Environ 500 soldats sont restés à Goma jusqu'au 30 septembre. Les responsables français chiffrèrent le coût de l'opération à un milliard de francs français, soit approximativement 200 millions de dollars.

Survenant à une période où les casques bleus étaient toujours dépassés par les événements, cette initiative a aidé à restaurer l'ordre et à sauver des vies au Sud-Ouest du Rwanda et à Goma. Qualifiée d'intervention humanitaire par le Conseil de sécurité et par le gouvernement français — acteur politique important dans la région des grands lacs et soutien du régime hutu évincé — cette initiative a eu beaucoup d'implications et de répercussions politiques. Les avantages immédiats pour la population civile ont été contrebalancés par des complications à long terme pour la MINUAR et pour le nouveau gouvernement.

Mandat

Proposée à la mi-juin par le Président François Mitterrand et par le ministre des Affaires étrangères Alain Juppé, l'opération Turquoise a suscité une grande controverse au Conseil de sécurité. D'un côté, la situation sur le terrain ne cessait de se dégrader et les efforts des Nations unies pour renforcer la MINUAR progressaient extrêmement lentement. La France désirait agir et avait annoncé son intention d'intervenir une semaine plus tard, avec ou sans l'aval des Nations unies. Elle avait déjà mené à bien l'opération Amaryllis pour évacuer les Français et d'autres expatriés, ainsi que certains alliés. Ayant essuyé des rebuffades dans ses tentatives pour accélérer les contributions à l'opération de maintien de la paix des Nations unies, le Secrétaire général avait bien accueilli l'initiative française.

D'un autre côté, cette opération suscitait de nombreuses réserves. Étant donné les liens passés et présents de la France avec les dirigeants politiques et militaires hutus de l'ancien régime, les véritables mobiles de l'opération n'étaient-ils pas de ralentir l'avance de l'armée tutsi et de maintenir la région sous influence française ? Plutôt que de gagner du temps pour la MINUAR, l'opération ne risquait-elle pas de détourner l'attention de la nécessité de renforcer les forces des Nations unies ? Les troupes françaises partiraient-elles à la date promise ? Confrontés à de telles préoccupations, l'OUA, de hauts fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU et certains États membres se sont opposés à cette initiative.

Un compromis a néanmoins été trouvé. L'opération Turquoise a été approuvée par le Conseil de sécurité en tant « qu'opération multinationale », « impartiale » et neutre, « à des fins humanitaires ». Considérant que « l'ampleur de la crise humanitaire au Rwanda constituait une menace pour la paix et la sécurité de la région », le Conseil de sécurité, conformément au chapitre VII de la Charte des Nations unies, a autorisé Turquoise à employer « tous les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs humanitaires ». L'entreprise a été programmée comme une mesure provisoire jusqu'à ce que la MINUAR renforcée prenne le relais.

Même sous forme de compromis, la résolution n'a obtenu que dix votes en sa faveur. Les abstentions du Brésil, de la Nouvelle-Zélande, du Nigeria, du Pakistan et de la République populaire de Chine ont témoigné de l'inquiétude d'alors. Un vote chinois négatif n'aurait pas permis d'obtenir l'approbation des Nations unies. Les États-Unis et la Russie ont voté en faveur de l'entreprise, avec l'arrière-pensée qu'eux-mêmes auraient besoin de l'approbation des Nations unies pour leurs initiatives de maintien de la paix en Haïti et en Géorgie.

Aux termes du mandat conféré par le Conseil, Turquoise devait identifier et protéger les populations civiles menacées sur le sol rwandais et assister les blessés. Le mandat n'autorisait, ni l'arrestation des criminels, ni la protection des biens, ni la neutralisation de Radio mille collines. Le chef de l'opération, le général Jean-Claude Lafourcade, a reconnu plus tard qu'étant donné les effets sur la population rwandaise des émissions de RTL, leur brouillage aurait dû être considéré comme une priorité (Deguine et Menard, 1995 ; MSF, 1995) ¹.

Au bout de dix jours d'opérations, la France a informé le Secrétaire général de son intention d'établir une zone humanitaire sûre (ZHS) au Sud-Ouest du Rwanda. S'écartant des intentions de départ, la création de la ZHS a représenté une réaction imaginative à la détérioration des conditions de sécurité. Rapidement établie, elle s'étendait de Cyangugu à Kibuyé et de Kibuyé à Gikongoro, puis, de là, à la frontière burundaise. Selon son interprétation de la résolution 929, la France s'est contentée d'informer les Nations unies, mais n'a pas demandé une approbation formelle de la création d'une telle zone².

Les nouvelles autorités rwandaises, hostiles à l'opération Turquoise, se sont également opposées à la création d'une zone protégée. Elles craignaient que cela n'empêche leur armée d'arrêter les auteurs du génocide et ne retarde l'établissement de leur autorité sur une grande partie du territoire rwandais. En France même, des réserves ont été émises. Le Président Giscard d'Estaing, qui avait signé un accord de défense avec le Rwanda dans les années 70, a mis en cause la profondeur de l'engagement et l'étendue des responsabilités assumées au Rwanda. Le ministre français des Affaires étrangères, Alain Juppé, a répondu que le Rwanda était alors un pays à « souveraineté limitée » (Braeckman, 1994). Les troupes françaises ont progressé comme annoncé.

Bien que française d'origine et de caractère, l'opération Turquoise n'a pas constitué une entreprise exclusivement française. Conscient des critiques qui pouvaient lui être faites d'agir pour des raisons politiques plutôt qu'humanitaires, le gouvernement français a cherché dès le départ à donner une coloration plus internationale à son initiative. Un contingent sénégalais a pris part, dès le début, à l'opération. Il a été bientôt rejoint par des unités du Congo, de Guinée-Bissau, de Mauritanie, du Niger et du Tchad, également équipées par la France.

Après le départ des troupes françaises au bout de deux mois, ces contingents ont formé au sein de la MINUAR, le FRAFATT— c'est-à-dire le bataillon africain francophone ou, comme on l'appelait, le « bataillon interafricain ». L'Égypte a également envoyé des observateurs militaires qui ont été intégrés à l'opération Turquoise. Bien que n'entreprenant pas de tâches spécifiquement humanitaires, les

contingents non français ont contribué à apporter la sécurité dans la partie Nord de la ZHS. De tous les points de vue, ils se sont acquittés de cette mission avec efficacité.

L'opération Turquoise devait originellement exécuter sa mission dans le seul Rwanda, n'utilisant Goma que comme base de soutien logistique. Cependant, face à l'afflux de réfugiés au Zaïre, les militaires français s'y sont énormément investis dans le travail humanitaire. Sur chaque théâtre, ils ont assumé les trois fonctions mentionnées plus haut : assurer un environnement protecteur, soutenir le travail des organisations humanitaires et mener eux-mêmes des activités d'assistance.

Activités

L'opération Turquoise a d'abord mis l'accent sur le rétablissement de la sécurité au Sud-Ouest du Rwanda. D'après des officiers français, l'instauration d'un climat de sécurité était une « condition préalable aux actions humanitaires, parce qu'il n'est pas possible de remplir une mission humanitaire quand la population erre dans un environnement exposé au danger ». Ensuite seulement, les troupes françaises ont fourni un soutien aux ONG et aux institutions des Nations unies, et ont mené elles-mêmes des opérations humanitaires.

L'insistance sur les aspects sécuritaires a nourri les spéculations sur les raisons de l'intervention française et sur ce que la France faisait réellement sur le terrain. L'OUA, le nouveau régime et d'autres soutenaient que l'intervention française était destinée à venir à la rescousse d'anciens alliés alors dans le besoin (*Le Nouvel Afrique-Asie*, 1994 ; *Socialisme international*, 1994 ; *Le Bolchevik*, 1994 ; *Le Prolétaire*, 1994 ; Leymarie, 1994 ; Bijard, 1994 ; Bolton, 1994 ; Smith et Guisnel, 1994 ; de Clerzac, 1994 ; *Rivarol*, 1994). Certains analystes et une partie de l'opinion publique voyaient l'opération comme une manière de ramener les conseillers militaires et les armes français (Braeckman, 1994). D'autres y percevaient une résurgence du « syndrome de Fachoda », c'est-à-dire la préservation du caractère francophone du Rwanda en évitant une victoire militaire d'insurgés anglophones³. On observait donc attentivement les activités de l'opération Turquoise au Sud-Ouest du Rwanda. La prestation des militaires français a rassuré certains, sans pour autant dissiper les craintes des autres.

Par rapport aux soupçons qui ont accompagné le déploiement des troupes françaises au Rwanda et qui ont persisté pendant qu'elles étaient au Sud-Ouest du pays, la situation au Zaïre était beaucoup moins tendue. Les fonctions de maintien de l'ordre public qui préoccupaient les militaires français dans la ZHS n'existaient pas à Goma. Au lieu de cela, il leur fallait relever le défi de l'afflux d'un million de personnes en trois jours seulement. En conséquence, leur principale préoccupation est devenue le soutien du travail des organisations humanitaires et l'assistance directe aux réfugiés. En fait, la présence des soldats français au Zaïre a contribué à faire taire les critiques à propos de leur action dans la région. A cause des différences entre le Rwanda et le Zaïre, il convient de distinguer les deux zones d'opérations dans chacune des analyses des trois types d'activités.

Créer un environnement sûr

Afin de rétablir la sécurité au Sud-Ouest du Rwanda, les forces françaises d'opérations spéciales ont commencé par former des patrouilles qui se sont rapidement déployées dans toute la région. Alors que les troupes réussissaient dans certaines zones à désarmer des « éléments incontrôlés », la région était si vaste que le désarmement n'a pas été un franc succès. D'anciens membres des FAR et des

milices hutus gardaient des armes en leur possession. Certains d'entre eux ayant trouvé refuge dans les camps de déplacés, ces armes ont constitué une source d'instabilité dans ces camps, jusqu'à ce que le gouvernement les ferme en avril 1995.

Pour les aider à maintenir l'ordre dans la zone, les soldats français ont organisé et ont entraîné un corps de 250 gendarmes rwandais qu'ils ont supervisés pendant toute la durée de leur présence. L'opération Turquoise a également réorganisé les autorités administratives dans les villes et les villages pour faciliter un prompt retour à la normalité. Les Rwandais choisis pour ces tâches ont été sélectionnés parmi des gens sans étiquette politique et prêts à coopérer avec le nouveau gouvernement. En fait, les dirigeants des extrémistes hutus ne se sont imposés dans la zone qu'après le départ des Français.

Toutefois, même avec l'aide des Rwandais qui venaient d'être formés, les forces françaises ne réussirent pas à empêcher la destruction de biens dans certains endroits. Le pillage de Cyanguu au mois d'août en a été un exemple flagrant. En réponse aux critiques arguant que les soldats français n'avaient rien fait pour empêcher le saccage, des responsables français ont souligné que leur mandat n'incluait pas la protection des biens, et qu'en tout état de cause, ils n'auraient pas pu faire grand chose pour empêcher la mise à sac. Les Français ont nié toute complicité entre les soldats et les pillards.

Les soldats africains ont également joué un rôle pour rétablir la sécurité dans la zone. Une fois achevé le déploiement initial du contingent français, les troupes africaines sont arrivées et se sont familiarisées avec la situation ; elles ont participé aux fonctions de sécurité et ont été disponibles pour assurer un transfert harmonieux à la MINUAR à laquelle elles ont été intégrées. Parlant français, elles présentaient un avantage certain dans un pays francophone sur les casques bleus éthiopiens qui ont relevé les Français et les troupes francophones à Cyanguu.

En général, l'opération Turquoise a réussi à créer un environnement plus sûr dans le Sud-Ouest du Rwanda. Au cours de l'un des rares incidents pendant lequel les soldats français ont fait usage de leurs armes, ils ont riposté à l'attaque d'un convoi par des combattants du FPR ; le convoi a pu poursuivre sa route sans autre incident. Les troupes françaises ont également évacué de Butaré près de 270 civils, dont de jeunes orphelins, et une douzaine d'ecclésiastiques européens.

Un autre indice de succès réside dans le fait que l'exode massif redouté, de la ZHS vers Bukavu, ne s'est pas réalisé après le départ des soldats français à la fin août. En fait, certains membres d'ONG qui avaient été très critiques à l'égard de l'opération, lors de son lancement, figuraient parmi les plus chauds partisans de son prolongement afin d'éviter un deuxième Goma (ONU/UNREO, 1994b ; UNREO 1994d). Leur volte-face rend compte de l'étendue de la contribution des troupes françaises pour rétablir la sécurité dans le Sud-Ouest du Rwanda, ainsi que de la valeur de la concertation entre les acteurs internationaux pour faciliter la transition.

Cependant, il faut noter que les soldats français ont créé des attentes difficiles à satisfaire pour leurs successeurs — d'abord la MINUAR, puis les nouvelles autorités gouvernementales. Le versement de salaires aux responsables locaux et aux enseignants était une reconnaissance de leur importance dans le rétablissement des sentiments d'ordre et de bien-être et de l'impossibilité dans laquelle ils étaient de faire face à leurs besoins d'une autre manière. Or, maintenir ces traitements entraînaient des dépenses dépassant les ressources ou le mandat de la MINUAR et, avec l'évolution de la situation, les ressources dont ne disposait pas le nouveau régime.

Les soldats français ont aussi aidé à créer et à maintenir un environnement sûr à Goma. Alors que l'opération Turquoise n'y avait sa base au début que pour soutenir ses activités au Rwanda, l'exode de masse de la mi-juillet a conféré à la présence militaire française à Goma une importance stratégique pour l'aide

humanitaire. En effet, assumant temporairement la responsabilité du maintien de l'ordre dans les camps, les troupes françaises ont fourni un cadre de sécurité dans lequel les organisations d'assistance ont aidé les réfugiés. A la différence du défi sécuritaire au Rwanda proprement dit, il s'agissait, à Goma, de remplir plutôt des fonctions de simple police.

Le personnel humanitaire, réticent à s'aventurer dans des situations précaires pour distribuer des approvisionnements, a particulièrement apprécié le contrôle des foules par les soldats français. Cette activité était absolument indispensable à Goma où les soldats zaïrois étaient « complètement ivres après 5 heures de l'après-midi », selon les témoignages des membres des ONG, et ne connaissaient souvent d'autre loi que la leur. En plus des tensions à l'intérieur des camps de réfugiés, il y avait des frictions entre les réfugiés et la population zaïroise locale et entre la population locale et les autorités zaïroises. Les soldats français ont aidé aussi à éviter, ou à résoudre, les problèmes entre les autorités et le personnel humanitaire. Que ce soit au Zaïre ou au Rwanda, les institutions des Nations unies et les ONG parlaient favorablement de leur contribution.

Soutenir les activités des organisations humanitaires

Ayant rapidement rétabli la sécurité dans le Sud-Ouest du Rwanda, les troupes françaises étaient en mesure de faciliter les activités des organisations humanitaires. Le premier problème rencontré par ces organisations était de faire parvenir leurs secours jusqu'au Sud-Ouest du Rwanda. L'opération Turquoise a organisé le transport des marchandises par barges sur le lac Kivu et en convois routiers jusqu'à la ZHS. Les troupes françaises ont également acheminé les vivres et autres matériels de secours fournis par l'agence gouvernementale française d'assistance bilatérale Aide humanitaire France. Les ONG ont d'autant mieux accueilli ce type d'aide que, de leur propre aveu, elles n'avaient « presque rien », ni fournitures, ni possibilités de transport.

Les troupes françaises étaient aussi une source d'information régulière sur les problèmes de sécurité et alertaient fréquemment les institutions d'assistance sur les situations de détresse extrêmes. Les militaires français organisaient des réunions d'information pour les organisations humanitaires au moins deux fois par semaine, plus souvent en cas de besoin. Dans la ZHS, ces réunions insistaient sur les menaces à la sécurité ; à Goma, il s'agissait aussi de renforcer la coordination des activités humanitaires.

La contribution de l'opération Turquoise aux efforts humanitaires dans la zone était toutefois contrariée par la réticence de certaines institutions à profiter de l'assistance qu'elle offrait, car si la nature politique de la présence française était controversée, une telle collaboration pouvait compromettre l'impartialité de l'aide humanitaire aux yeux du nouveau régime et de la population rwandaise.

Des ONG françaises, telles que Médecins du monde (MDM), MSF et AICF ont d'abord choisi de ne pas travailler dans la zone mise sous la protection des soldats français. Le président de MDM, Alain Deloche, avait déclaré qu'« une intervention de la France serait impossible d'un point de vue humanitaire et, militairement, ne pouvait que soutenir les assassins ». Son homologue de MSF, Philippe Biberson, au contraire, avait réclamé une intervention militaire immédiate, une semaine avant que les troupes françaises n'arrivent. Peu après le déploiement des soldats français, le président de Pharmaciens sans frontières (PSF), Jean-Louis Machuron, s'est dissocié de la stratégie suivie par les militaires. Il a jugé que la création de « grands parcs de réfugiés » n'était pas la meilleure façon pour « apporter une aide humanitaire d'envergure ». Selon lui, ce type de solution pouvait se révéler être un remède pire que le mal (Broche, 1994).

Toutefois, avec le temps, de nombreuses ONG ont monté des activités dans la zone et ont coopéré avec l'opération Turquoise. Leur changement de position a été influencé par les réalisations des militaires français et par l'évolution de la situation sur le terrain. Il est rapidement devenu évident que les troupes françaises ne combattaient pas aux côtés de l'ancienne armée hutu, mais faisaient de sérieux efforts, généralement couronnés de succès, de neutralité envers les parties au conflit. Les soldats français protégeaient les camps de réfugiés tutsis, situés près des camps des anciens membres des FAR, de même que les membres de l'ancienne armée rwandaise. Ces derniers n'étaient pas considérés comme des réfugiés par le HCR parce qu'ils n'étaient pas des civils, ni comme des prisonniers de guerre par le CICR.

L'opinion publique française a critiqué les ONG françaises qui maintenaient leur distance avec les militaires à un moment où toute une population se trouvait dans un extrême dénuement. Une seule ONG, le Secours populaire français, qui avait au Rwanda une équipe de quatre personnes, a persisté dans son refus de coopérer avec les troupes françaises. Les ONG non françaises étaient moins vives dans leurs critiques. OXFAM, Trocaire, Concern, Goal et Save the Children ont travaillé dans la zone et ont entretenu de bonnes relations de travail avec les militaires français.

Cependant, les relations entre le personnel humanitaire et les soldats de Turquoise n'étaient pas toujours harmonieuses. Les militaires éprouvaient des difficultés à comprendre pourquoi les ONG envoyaient leurs propres équipes d'évaluation des besoins, alors que les renseignements militaires français avaient déjà rassemblé toutes les informations utiles sur les personnes déplacées. Les soldats prenaient souvent les membres des ONG pour des « boy-scouts » et des amateurs. De même, certains membres des ONG appréciaient peu la manière dont les légionnaires et les marsouins s'acquittaient de leur mission. Néanmoins, un respect mutuel s'instaura avec le temps.

Dans la zone, les relations entre les institutions des Nations unies et les militaires français étaient généralement bonnes. Toutefois, certaines questions ont représenté des pierres d'achoppement. Par exemple, pour des raisons pratiques, les Français auraient aimé que les convois du PAM entrent dans la zone par le Burundi. Le PAM insistait pour entrer par le Rwanda, pour des raisons logistiques (la capacité limitée de l'aéroport de Bujumbura) et de fond (le désir d'apparaître neutre aux yeux des nouvelles autorités de Kigali)⁴.

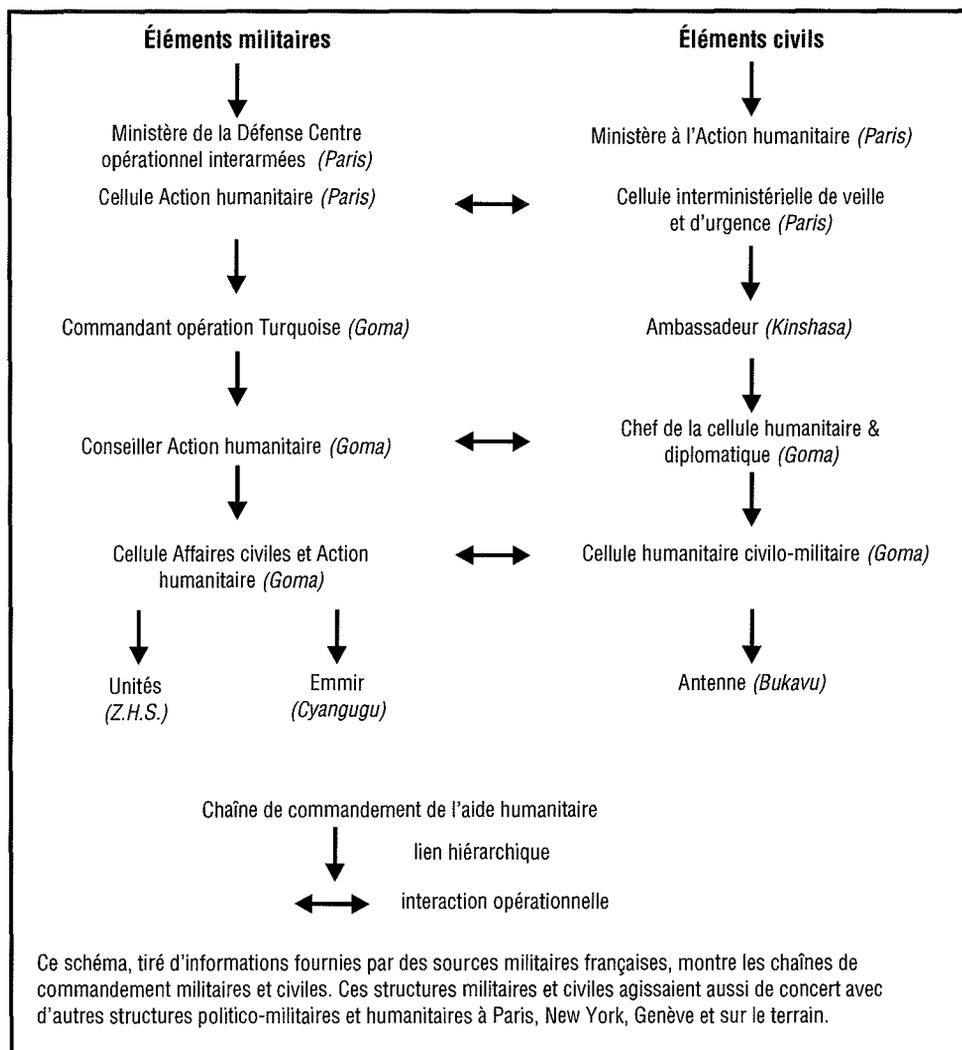
Au Zaïre, l'opération Turquoise a adopté un rythme et un centre d'action un peu différents dans son soutien aux activités humanitaires. Le choix de Goma comme base logistique était dû au manque de facilités aéroportuaires au Rwanda lorsque les Français s'étaient déployés. Les forces du FPR s'approchant de la capitale, l'aéroport de Kigali pouvait difficilement convenir au soutien d'une intervention aussi importante et aussi politiquement sensible que celle envisagée par les Français. Cependant, l'aéroport de Goma n'était en rien l'idéal. Les pistes et les équipements de déchargement étaient inadaptés aux avions gros porteurs qui allaient devenir des visiteurs réguliers et le pivot de l'opération Turquoise. Afin d'accroître les capacités aéroportuaires, des ingénieurs français des forces aériennes ont travaillé de 2 heures à 5 heures du matin pour faire les réparations nécessaires. L'utilisation de l'aéroport est passée de quelques moyens porteurs à près de 25 vols quotidiens de gros porteurs. Assumant le contrôle du trafic aérien, les militaires français sont intervenus avec des compétences techniques que n'avaient pas les ONG. Les Français ont organisé les livraisons aériennes à Goma, avant que la tâche ne soit dévolue à la cellule d'opérations aériennes située au HCR à Genève, à laquelle l'armée française et d'autres ont détaché du personnel.

L'organisation des militaires était telle que les avions étaient déchargés dès leur atterrissage, la réfection des pistes et des aires de stationnement facilitant le travail. Les avions militaires français transportaient gratuitement en fonction de la

place disponible, le personnel et le matériel des ONG et des institutions des Nations unies de Goma à Bukavu. Des barges militaires transportaient des chargements à travers le lac Kivu jusqu'à Kibuyé, Cyangugu et vers d'autres destinations au Rwanda.

La chaîne de l'aide était organisée depuis Paris mais, afin de faciliter la coordination, un « point de rencontre humanitaire » se tenait au quartier général de Turquoise à Goma. En France, une cellule des affaires civiles était chargée de la gestion de l'aide en liaison avec un comité interministériel français (Défense, Coopération, Affaires étrangères, Action humanitaire). Le point de rencontre donnait aux institutions humanitaires les dernières informations sur les besoins récents et urgents des populations. L'opération Turquoise délivrait en conséquence l'aide bilatérale française fournie par le ministère à l'Action humanitaire ainsi que d'autres ressources. Les équipes humanitaires appréciaient le personnel, le matériel et les autres équipements fournis par Turquoise. La figure 5.1 décrit l'organisation de la coopération militaire et civile française.

Figure 5.1. Organisation de la chaîne d'aide humanitaire française de l'opération Turquoise au Rwanda



Les soldats de Turquoise avaient déjà considérablement amélioré la situation lorsque, le 14 juillet, la première vague de centaines de milliers de réfugiés rwandais a franchi la frontière zaïroise et a déferlé sur Goma. Avec l'afflux au Zaïre de plus d'un million de réfugiés en l'espace de quelques jours, l'attention de Turquoise s'est portée sur les besoins urgents de Goma et des environs. La situation était si dramatique — particulièrement dans le domaine de la santé et de l'hygiène publiques — que les troupes françaises ont fourni un soutien intense aux organisations d'assistance débordées par l'urgence des problèmes. Témoinant du haut degré de coopération, le chargé de mission d'une ONG constatait avec approbation que « l'opération Turquoise a travaillé pour nous ».

Mener à bien des activités d'assistance

Au Rwanda, les activités d'assistance menées par les soldats de Turquoise relevaient généralement du secteur médical et sanitaire. Au début de juillet, au vu de la situation critique au Sud-Ouest du Rwanda, l'armée française a envoyé à Cyangugu une équipe médicale, intitulée Élément médical militaire d'intervention rapide (EMMIR). Hôpital de campagne destiné à opérer dans les cas de catastrophes naturelles, l'EMMIR a été utilisé au Rwanda pour la première fois dans un environnement de guerre. Avec un personnel de 48 médecins et infirmiers militaires, l'EMMIR comprenait un bloc opératoire, deux unités médicales, un hôpital de 50 lits, un laboratoire-dispensaire et une unité radiologique ; il a traité environ 300 personnes par jour.

L'EMMIR a coopéré étroitement avec les ONG pour accroître son efficacité et la leur. Lorsque les troupes françaises se sont retirées, les structures opérationnelles et les équipements de l'EMMIR ont été laissés à une ONG française, Hôpital sans frontières, tandis que ses fournitures médicales ont été données à des ONG et à des associations locales. Bien que le gouvernement français n'ait pas publié de chiffres officiels, les coûts de fonctionnement de l'EMMIR ont été, selon des sources autorisées, très élevés.

Bioforce, une équipe médico-sanitaire d'aide d'urgence spécialisée dans les situations de catastrophe, a constitué une deuxième ressource sanitaire mise à disposition par l'armée française. Le personnel de Bioforce, environ une centaine de personnes, a prodigué les premiers soins aux réfugiés, a vacciné les civils, a créé des dispensaires et a formé du personnel local. Ses laboratoires ont joué un rôle essentiel pour diagnostiquer les maladies dont souffraient les réfugiés, au bénéfice des populations affectées et de l'effort humanitaire global.

Le personnel de Bioforce a travaillé avec d'autres épidémiologistes sur le terrain à Goma et a coopéré encore plus étroitement que l'EMMIR avec les ONG. Les relations étaient particulièrement bonnes parce que les services fournis par Bioforce étaient dispensés sous tentes ou autres abris de fortune, c'est-à-dire dans le même genre de cadre que les ONG et avec des approches similaires. Le fait que certains membres du personnel médico-sanitaire des ONG connaissent déjà certaines personnes de Bioforce a contribué à créer un climat de grande collégialité, accentué par le fait que, bien que portant l'uniforme, les membres de Bioforce opéraient sans protection militaire.

L'opération Turquoise a également protégé les activités d'assistance d'autres personnels français : les pompiers de Paris et des unités de défense civile ont été envoyés dans la zone, où ils furent intégrés au dispositif militaire. Un ingénieur civil français, qui avait déjà travaillé à Cyangugu et Gisenyi, a été rappelé en tant qu'officier de réserve pour restaurer le réseau de distribution d'eau potable de Cyangugu. D'autres officiers ont également aidé à rétablir l'approvisionnement en eau et à réparer le réseau électrique.

Les résultats de ces activités d'aide directe au Rwanda sont impressionnants. Si l'on ajoute les travaux d'EMMIR, de Bioforce et d'autres unités sanitaires de terrain, le bilan du travail de quelque 250 militaires et civils français engagés, du 22 juin au 30 septembre, est le suivant : 1 100 interventions chirurgicales, 17 000 consultations médicales, 11 000 journées d'hospitalisation, 90 000 soins ambulatoires, 24 000 vaccinations et 24 accouchements⁵.

Les activités d'assistance directe de l'opération Turquoise ont été importantes au Rwanda, mais aussi du côté zaïrois de la frontière. Passant rapidement d'un rôle de soutien à un mode d'assistance plus directe pendant l'exode de masse, les soldats français ont utilisé leur véhicules pour distribuer de l'eau et aider les associations humanitaires zaïroises et les ONG à organiser des centres nutritionnels, des dispensaires, des orphelinats et des centres anti-choléra. L'équipe médicale militaire française, envoyée à l'origine uniquement pour les soldats français, a déployé toutes ses capacités limitées au service des réfugiés rwandais.

En liaison avec l'Organisation mondiale de la santé, le gouvernement français a envoyé Bioforce pour analyser les risques épidémiques et mener une campagne de vaccination. Des dispensaires médicaux ont été ouverts pour répondre aux besoins des civils, après la fermeture de l'hôpital de campagne israélien. Le service français de santé des armées est venu avec son hôpital de campagne complet et avec un bloc opératoire qu'il a installé et fait fonctionner. Au moment du retrait de l'opération Turquoise, le ministre français de la Défense a donné cet hôpital de campagne, d'une valeur de près de 3 millions de francs français, à une clinique zaïroise. Pour faire face aux besoins sur place, les chirurgiens militaires français d'active ont reçu l'appui de réservistes.

L'enterrement des victimes du choléra a été la mission des troupes françaises dont on a le plus parlé, à cause de son importance, tant du point de vue de l'hygiène et de la santé publiques, que de l'effet psychologique. Ni les institutions des Nations unies, ni les ONG n'étaient équipées pour faire face à ce problème urgent. La tâche réclamait des pelleteuses pour creuser la roche volcanique et de la chaux vive pour hâter la décomposition, or il n'y en avait pas dans la région. L'unité française des forces aériennes, en fait la même équipe qui réparait de nuit les pistes de l'aéroport, a accompli cette déplaisante mais indispensable mission.

A la mi-juillet, la situation à Goma était tellement désespérée que les militaires et les personnels des Nations unies et des ONG ont pratiquement formé une seule équipe pour lutter contre ce désastre humanitaire. De même que les soldats de la MINUAR, certains militaires ne participant pas directement aux activités humanitaires ont consacré leurs quartiers libres à distribuer vivres, eau et vêtements aux réfugiés. A mesure que la situation devenait plus maîtrisable et que les Nations unies et les ONG étaient mieux à même d'y faire face, les Français ont réduit leur assistance directe. Lorsque l'opération Turquoise s'est achevée à Goma à la fin septembre — environ 500 militaires sont restés après que les troupes françaises eurent quitté le Rwanda — les pires aspects de la situation avaient été réglés.

A propos du coût de l'opération Turquoise, le ministre français de la Défense, François Léotard, a avancé une fois le chiffre de 5 milliards de francs français (à peu près 1 milliard de dollars). Ultérieurement, cette somme a été réduite à 1 milliard de francs (environ 200 millions de dollars) par le général Lafourcade et par Bernard Garancher, du ministère des Affaires étrangères. Ce dernier chiffre comprend la location d'avions militaires de transport russe, l'utilisation de douze chasseurs à réaction et de bases militaires au Cameroun, à Djibouti, au Gabon, en République centrafricaine et au Tchad, et le coût des troupes françaises et de l'assistance fournie⁶. En outre 50 millions de dollars ont été dépensés par d'autres ministères, dont les Affaires étrangères, l'Action humanitaire, la Santé et la Coopération.

Il semble que les analyses du ministère français de la Défense au milieu de l'année 1995 aient surpris certains hauts fonctionnaires par l'ampleur des dépenses qui peuvent avoir largement dépassé ces 200 millions de dollars. Quelle que soit la somme réelle, il n'y a toutefois aucun doute que l'opération Turquoise a été coûteuse, au point de décourager le renouvellement de ce type d'intervention. D'après le commandant en chef de la MINUAR, l'entreprise « s'est avérée si dispendieuse qu'il est peu probable que [le gouvernement français] veuille s'embarquer dans une telle aventure dans un proche avenir » (Dallaire, 1996).

Évaluation

L'ensemble des trois activités de l'opération Turquoise dans les domaines de la sécurité, du soutien aux opérations humanitaires et des activités d'assistance directe a contribué à court terme de manière extrêmement positive aux efforts internationaux d'assistance d'urgence, au Sud-Ouest du Rwanda et dans la région de Goma au Zaïre. Le bilan des effets à long terme est plus contrasté, les aspects négatifs contrebalançant les aspects positifs tant dans le domaine humanitaire que dans le champ politique.

A court terme, le nombre de vies sauvées, tutsis comme hutus, est impressionnant, peut-être de l'ordre de dizaines, voire de centaines de milliers. L'opération Turquoise a également persuadé le million et demi de personnes déplacées qu'elles étaient en sûreté dans la zone protégée, décourageant ainsi un exode encore plus massif vers le Zaïre (Vassall-Adams, 1994). La contribution française pour sauver encore des vies au Rwanda « ne doit pas être oubliée », observait avec une évidente gratitude un dirigeant du nouveau régime de Kigali. Étant donné l'opposition initiale des nouvelles autorités à l'implication française, ce commentaire mérite particulièrement d'être noté.

Agissant en tant que force d'interposition, l'opération Turquoise a désamorcé par sa présence une situation très fluctuante. Pour démontrer leur indépendance par rapport aux anciennes autorités hutus, les militaires français sont entrés au Rwanda par Cyangugu et non par Gisenyi où était le gouvernement intérimaire. Reposant sur la dissuasion plutôt que sur la force, l'autorité de l'opération Turquoise n'a pas été souvent défiée. Dans un cas, à la suite d'un bombardement au mortier par le FPR qui avait tué environ 50 Hutus, les chasseurs français ont immédiatement survolé les positions des insurgés, entraînant l'arrêt des attaques. Dans l'évacuation de Butaré mentionnée plus haut, l'utilisation de la force a permis d'assurer le passage du convoi.

Les résultats à court terme ont été également positifs au Zaïre, où les activités des troupes françaises ont été largement rapportées du fait de la focalisation des médias sur la tragédie de Goma. Les soldats ont accru les capacités de l'aéroport pour qu'il puisse répondre aux demandes inhabituelles qu'exigeait la situation. Ils ont aidé les agences humanitaires à faire face à l'afflux de réfugiés et ils ont enterré les corps de ceux qui n'avaient pu être sauvés du choléra. La contribution des militaires français a été indispensable, même si au début ils ont été dépassés par la situation, comme les organisations des Nations unies et les institutions privées chargées de l'assistance humanitaire.

Le déploiement de l'opération Turquoise fut donc positif au Rwanda, où l'intervention a permis d'empêcher un exode encore plus massif, et au Zaïre, où elle s'est adaptée aux contraintes de l'urgence humanitaire. Le fait de combler un vide dans lequel aucun gouvernement, ni l'Organisation des Nations unies, ne s'étaient engagés avec une telle rapidité et en si grand nombre était également positif. Ni les pays limitrophes, qui n'ont appelé instamment à l'aide que lorsque les cadavres ont commencé à polluer leurs lacs et leurs rivières, ni la communauté internationale qui

n'avait pas voulu s'opposer au génocide, ni l'appeler par son nom, n'ont agi. Ainsi, la France mérite l'honneur d'avoir été le premier État, excepté ceux qui ont contribué à la MINUAR, à avoir monté une entreprise importante qui a sauvé un nombre considérable de vies et a évité de nouvelles souffrances.

Cependant, quels qu'aient été les avantages du déploiement de l'opération Turquoise au bon endroit et au bon moment, les soldats qui sont venus à la rescousse sont arrivés trop tard. Leur mandat était d'arrêter les massacres ; pourtant, ils ne sont arrivés qu'au moment où le bain de sang était à peu près terminé. En prenant position dans le Sud-Ouest, les soldats français ont constaté qu'il y avait peu de tueries et que l'on ne voyait que très peu de Tutsis. Ils ont appris alors que la plupart de ceux qui risquaient de mourir avaient déjà été assassinés.

Qualifiant l'initiative française de « brillante, mais tardive », Bernard Kouchner, député du Parlement européen et militant humanitaire de longue date, a confirmé l'opinion générale considérant que si la communauté internationale avait agi plus tôt, elle aurait pu arrêter le génocide plutôt que de se contenter de protéger ceux qui avaient eu assez de chance, si l'on peut dire, d'y survivre⁷. Ainsi, le nombre imposant de ceux pour qui les secours français sont arrivés trop tard réduit le mérite de l'opération Turquoise.

Le contraste est frappant entre l'opération Turquoise et les interventions éclair des militaires français et d'autres après les événements du 6 avril. En 48 heures, les parachutistes français de l'opération Amaryllis étaient sur place et ont évacué les expatriés et des protégés rwandais du gouvernement français. Quinze bonnes semaines se sont écoulées avant que les troupes françaises ne reviennent au Rwanda. Entre-temps, l'hécatombe avait fait probablement plus d'un demi million de victimes. On ne peut que faire des hypothèses pour savoir si les forces françaises, belges et les autres troupes impliquées dans les évacuations d'avril auraient pu, si elles avaient renforcé les contingents de la MINUAR déjà sur place, arrêter ou du moins réduire les massacres perpétrés par les milices hutus.

Les effets à long terme de l'opération Turquoise sont contrastés, tant sur le plan humanitaire que sur le plan politique. Sur le front humanitaire, la qualification d'« humanitaire » de l'initiative, comme son origine et sa nature françaises ont créé un certain nombre de problèmes pour les institutions d'assistance, particulièrement au Rwanda.

Turquoise était d'abord et avant tout une opération sécuritaire, sa première mission consistant à restaurer l'ordre au Sud-Ouest du Rwanda. Ses efforts humanitaires au Zaïre ont été une conséquence de sa présence sur la base logistique de Goma, et non la principale raison d'être de l'opération. A l'exception d'une poignée de civils de France et d'Afrique occidentale, tout le personnel de l'opération était militaire, portant armes et uniforme. De surcroît, le nouveau régime rwandais qui s'y opposait, mais aussi de nombreux gouvernements dans la région ou ailleurs, ont généralement perçu l'entreprise comme ayant une forte connotation politique, à cause des relations historiques et actuelles de la France avec la région.

L'amiral Lanxade, alors chef d'état-major français, a donné une qualification de l'opération plus appropriée que la dénomination « humanitaire » employée par les dirigeants politiques français et le Conseil de sécurité de l'ONU, en définissant l'entreprise française comme une « intervention militaire à but humanitaire » (Lanxade, 1995). La configuration des troupes françaises correspondait davantage à celle d'une intervention destinée à rétablir la sécurité, avec des unités spécialisées comme l'EMMIR et Bioforce arrivées plus tard pour mener des activités spécifiquement humanitaires. Une opération proprement humanitaire aurait nécessité un autre type de dispositif, où auraient figuré plus de bataillons logistiques et de personnels spécialisés dans les affaires civiles et moins de forces spéciales et de commandos.

A cause de la configuration politique du pays et des perceptions rwandaises de l'initiative française, les organisations d'assistance travaillant au Rwanda se sont senties obligées de choisir entre opérer sur le territoire contrôlé par le FPR ou dans la zone protégée par les Français. La question était essentielle, du point de vue des principes humanitaires et de la pratique. Elles voulaient non seulement affirmer leur engagement à assister les victimes sans distinction d'origine ethnique ou d'affiliation politique, mais aussi se positionner pour un travail de longue haleine, quand les troupes françaises seraient parties et quand le nouveau régime aurait établi le cadre dans lequel pourraient, alors, se déployer les activités internationales à l'intérieur des frontières rwandaises. Ainsi, même ceux qui ont choisi de travailler dans la zone ont préféré ne pas coopérer trop étroitement avec les troupes françaises.

Les nouvelles autorités rwandaises « auraient préféré que les institutions humanitaires boycottent la ZHS » expliquait Mme Umutoni, chef de cabinet du ministre de la Réhabilitation et de l'Intégration sociale, en octobre 1994. En fait, quelques ONG n'ont monté leurs activités que dans les régions contrôlées par le nouveau gouvernement, tandis que d'autres travaillaient dans le cadre de sécurité fourni par les troupes françaises. Il n'y a pas de preuve de rétorsion gouvernementale à l'encontre des ONG ayant exercé leur droit à travailler dans la ZHS, en leur déniaient un accès ailleurs. « Le gouvernement n'a pas pris de mesures contre les ONG qui avaient travaillé dans la ZHS », a noté Mme Umutoni, « c'était leur droit. »

Pourtant, le fait d'avoir opéré dans le Sud-Ouest a rendu les relations avec les autorités plus difficiles. D'après le chef de mission d'une ONG française, les relations entre les responsables gouvernementaux et les ONG ayant travaillé dans la ZHS étaient tendues. Une ONG rapportait n'avoir pas l'impression que son personnel puisse aisément entrer ou sortir de la zone, ni que les autorités rwandaises coopèrent pleinement avec son personnel à Kigali. Les fonctionnaires des Nations unies craignaient également que leurs activités dans le Sud-Ouest ne compliquent leurs relations de travail avec le nouveau régime. Néanmoins, le personnel d'assistance de la zone a généralement affirmé qu'après le départ des Français, leurs relations avec le nouveau régime sont redevenues normales.

Exacerbé par l'opération Turquoise, le problème de la politisation de l'aide existait indépendamment de l'intervention française. Déchirés par le génocide, les Rwandais se divisaient en sympathisants de l'ancien régime — principalement les déplacés de l'intérieur installés dans les camps du Sud-Ouest et les réfugiés dans les camps à l'étranger — et partisans des nouvelles autorités, principalement ceux qui avaient recommencé une nouvelle vie au Rwanda. En choisissant leur site de travail et la répartition de leurs moyens, les institutions d'assistance aussi semblent avoir fait un choix politique. Ainsi,

« de même que les institutions des Nations unies et la MINUAR, les ONG avaient à lutter contre l'opprobre associé à la fourniture d'aide aux camps de personnes déplacées dans l'ancienne zone contrôlée par l'opération Turquoise. De nombreux Rwandais regardaient le travail des ONG comme celui des institutions des Nations unies, dans les camps de réfugiés à l'extérieur du Rwanda, avec une certaine suspicion, quand ce n'était pas avec une hostilité déclarée » (Kent, 1996).

De nombreuses organisations d'assistance, critiques d'une entreprise « humanitaire » qui aggravait les tensions politiques, auraient été favorables à une initiative franchement sécuritaire qui leur aurait permis de travailler plus efficacement. Le fait que la mission ait été menée initialement par une unité composée de légionnaires, de marsouins et de commandos de marine, a été considéré comme une preuve de mobiles politiques. Certains ont conclu que si

l'opération Turquoise avait été vraiment une mission humanitaire, l'EMMIR et Bioforce, ainsi que les unités de génie et toute la logistique nécessaire, seraient intervenus d'entrée de jeu.

Des officiers français ont répondu que les troupes étant déjà engagées dans des opérations de maintien de la paix sur d'autres théâtres tels que le Liban et l'ex-Yougoslavie, les seuls soldats disponibles pour un déploiement rapide étaient ceux postés à proximité : à Djibouti, au Gabon et en République centrafricaine. En outre, ces forces d'élite étaient les mieux préparées pour agir dans un environnement dangereux, où le rétablissement de la sécurité est la première des priorités. De fait, la situation a été l'occasion de mettre en œuvre le scénario du *Livre blanc* du ministère de la Défense, qui range les interventions humanitaires parmi les opérations de basse intensité « en faveur de la paix et du droit international ». C'est précisément ce mélange des genres entre politique et humanitaire que refusent les organisations humanitaires⁸.

Sur le front politique, les effets à long terme de l'opération Turquoise ont été largement négatifs. Comme il a été indiqué, l'initiative française a réalisé son objectif de stabilisation de la situation au Sud-Ouest du Rwanda. Elle l'a fait en empêchant le nouveau régime d'étendre son contrôle effectif sur tout le territoire rwandais. Étant donné la crainte qui prévalait à ce moment-là que l'armée rwandaise ne se lance à la poursuite des militaires et des civils hutus en déroute et ne se livre à des représailles sanglantes, les troupes internationales ont réussi à interrompre le cycle de la violence. Si elle a permis d'éviter ces représailles, Turquoise a également retardé l'établissement de la pleine autorité du nouveau pouvoir sur le pays.

La « zone humanitaire sûre » était en effet devenue un refuge pour ceux-là mêmes qui étaient suspectés d'avoir participé au génocide. « Les vestiges du gouvernement hutu responsable du génocide ont profité du refuge », observait un reporter, « en se plaçant sous la protection des forces françaises »⁹. Tandis que certains dignitaires de l'ancien régime discrédité s'enfuyaient à l'étranger pour échapper à un jugement et à un châtement, de nombreux autres sont demeurés dans le Sud-Ouest du Rwanda (ou y sont revenus après le départ des Français) et ont été une source de problèmes ultérieurs.

« Par son action rapide, la France a donné l'exemple d'une admirable détermination à faire ce qu'il fallait. Puissent les autres pays européens avoir ressenti la même chose ! Mais l'action de la France était condamnée dès le départ à n'être qu'un demi-succès. Cela venait d'un manque de moyens et de son implication préalable dans les affaires rwandaises... »

Éditorial, "Rwanda Shows Aid Is Not Enough", *The Observer*, 24 juillet 1994

La MINUAR, qui a relevé les Français partis en août, a considéré qu'il fallait donner la priorité à la sécurité. Le Secrétaire général expliquait en octobre 1994 que comme « la MINUAR [avait] dû concentrer ses efforts sur cette région, où la situation [était] potentiellement menaçante [...] elle [n'avait] pas encore établi sa présence dans tout le pays » (ONU, 1994e). Lorsque la MINUAR a remis l'autorité sur le Sud-Ouest au nouveau régime, celui-ci a estimé que les camps de déplacés dans la zone constituaient autant de « Rwandas dans le Rwanda », c'est-à-dire de menaces à sa souveraineté. Les mesures du gouvernement en 1995 pour ramener ces personnes dans leurs foyers ont provoqué les violences décrites au chapitre 9. Les conséquences négatives sur les plans politiques et humanitaires de la transplantation des structures intactes du pouvoir hutu de l'extérieur du pays vers le Rwanda sont décrites par ailleurs.

L'interposition des troupes françaises a également confirmé le sentiment de persécution qu'éprouvaient généralement les Hutus. L'opération Turquoise, accueillie par des foules hutus en liesse brandissant drapeaux et pancartes à son

arrivée au Sud-Ouest du Rwanda, leur semblait confirmer la réalité d'une menace tutsi. Les sentiments paranoïaques des déplacés hutus étaient renforcés par la propagande du Hutu Power, qui présentait les combattants du FPR comme des diables cherchant à perpétrer le génocide des Hutus. Des rumeurs décourageaient le retour de ceux qui craignaient de ne pouvoir récupérer leurs biens et d'y perdre leur vie. Les auteurs du génocide ont ainsi pu utiliser l'opération Turquoise pour faire porter la responsabilité de la récente vague de violences à ceux qui avaient été les victimes de ces brutalités. Ainsi s'est renforcée une « culture de l'impunité », qui a retardé une réconciliation et une reconstruction sérieuses.

Enfin, après l'opération Turquoise, la politique française a ralenti les progrès du régime pour prendre en charge ces tâches. Parmi les gouvernements donateurs, la France a pris la tête d'une campagne pour décourager les flux d'aide à la reconstruction d'après-guerre. Le rythme lent de la réhabilitation des infrastructures gouvernementales essentielles — police, prisons et tribunaux, domaines particulièrement importants — a contribué au développement d'une agitation civile dans tous les secteurs et a découragé le retour des réfugiés et des personnes déplacées. L'exclusion du Rwanda du sommet franco-africain de novembre 1994 a renforcé la conviction que les intérêts français dans la région étaient finalement politiques et que l'opération Turquoise n'avait été rien d'autre qu'une intervention politique — ou, au mieux, un bref détour humanitaire dans une trajectoire politique constante¹⁰.

Conclusion

Plusieurs conclusions se dégagent des descriptions et analyses précédentes. En premier lieu, l'initiative française a été à l'origine de contributions positives des militaires dans les trois champs humanitaires. La sécurité apportée par l'opération Turquoise était particulièrement importante, surtout au Rwanda, mais aussi au Zaïre. Les soldats ont facilité les activités humanitaires des institutions d'assistance et ont prodigué eux-mêmes d'utiles secours. Au Rwanda, la contribution des troupes dans le domaine de la santé a été essentielle ; au Zaïre, elles ont permis d'enrayer l'épidémie de choléra et ont procédé à l'inhumation des corps des victimes. Dans ces deux pays, le degré et l'efficacité de la coopération entre les militaires et les institutions d'assistance se sont améliorés avec le temps.

Venant après l'expérience négative de Somalie, l'opération Turquoise a démontré que les forces militaires pouvaient effectivement jouer un rôle utile dans le domaine humanitaire. Réfléchissant à l'opération Turquoise qui constituait une expérience différente, des officiers supérieurs français faisaient remarquer lors d'entretiens avec des journalistes qu'en Somalie, les militaires et le personnel humanitaire avaient tendance à être concurrents en matière d'aide, sans comprendre les limites, ni apprécier les avantages comparés de l'autre partie. Au Zaïre comme au Rwanda, l'approche a été beaucoup plus complémentaire, avec un accent mis sur la coordination et la collaboration. « Les militaires peuvent soutenir l'action humanitaire », concluaient à juste titre les officiers français, tout en faisant en même temps remarquer que « les ONG et les institutions de l'ONU ne doivent pas être détournées de leur rôle ».

Le commandant de l'opération Turquoise, le général Lafourcade, a donné une utile appréciation d'ensemble à laquelle d'autres souscrivent¹¹. Selon lui, l'expérience a démontré que les troupes combattantes peuvent utilement participer à des opérations humanitaires, mais ne doivent pas devenir des acteurs humanitaires. Autrement dit, leur tâche doit consister à protéger et à soutenir les activités humanitaires, et non pas à s'engager dans des tâches d'assistance directe. Cette conclusion est tirée de l'expérience de la crise rwandaise, où la principale et exceptionnelle contribution de l'opération Turquoise a consisté à rétablir la sécurité

dans laquelle la société civile, y compris les équipes d'assistance humanitaires, pouvaient fonctionner. Cependant, les circonstances exceptionnelles ont pu légitimer les activités d'assistance directe, mais temporaire, par des contingents spécialement équipés.

Une deuxième conclusion peut être tirée : une nette séparation entre les objectifs politico-militaires et humanitaires aurait augmenté l'efficacité des activités d'assistance. Il faut porter au crédit de l'opération Turquoise le fait que la crainte très répandue de son manque d'impartialité ne s'est pas vérifiée dans les faits. Surmontant les soupçons et les critiques du début, les soldats français ont assuré efficacement la sécurité des populations, sans distinction d'origine ethnique. Cependant, la confusion des objectifs politiques et humanitaires de l'opération a compliqué le travail des organisations d'assistance.

La qualification d'intervention de sécurité plutôt que d'action humanitaire de cette entreprise aurait probablement dissipé cette confusion, sans cependant faire taire les critiques, ni résoudre toutes les questions de la politisation de l'aide. L'expérience rwandaise confirme que les organisations humanitaires auraient préféré une contribution militaire sécuritaire plus limitée et plus transparente, permettant aux équipes d'assistance d'accomplir leurs tâches humanitaires dans le cadre de sécurité fourni. Cependant, les activités directes d'assistance fournies par les militaires peuvent être les bienvenues quand le personnel humanitaire est lui-même débordé par l'urgence.

Troisièmement, un mandat autorisant les soldats à employer la force et leur détermination à le faire ont contribué au succès de l'opération Turquoise. Beaucoup souscrivent à l'opinion du général Lafourcade, selon qui ce type d'interventions doit s'appuyer sur le chapitre VII de la Charte des Nations unies, autorisant l'emploi de la force et fournissant les moyens dissuasifs nécessaires. L'opération Turquoise se distingue très nettement de la MINUAR qui, conformément au chapitre VI, n'a pu employer la force qu'en cas de légitime défense. Bien que les troupes françaises, agissant avec discipline et retenue, n'aient employé la force que rarement et à des fins de prévention et de protection, leur détermination à s'en servir a efficacement dissuadé les éventuels opposants. Le fait d'avoir des troupes disciplinées capables d'utiliser leur force de manière proportionnelle s'est révélé indispensable.

Finalement, l'opération Turquoise a démontré ce que peut faire un État préparé à déployer ses ressources militaires lors d'une grande crise humanitaire internationale. Survenant à un moment où les capacités de maintien de la paix des Nations unies au Rwanda et ailleurs étaient dépassées, le succès à court terme d'une entreprise contractée auprès d'un État membre a été généralement porté au crédit des Nations unies et du Conseil de sécurité. Cependant, elle a illustré le besoin de consolider les capacités et de renforcer les possibilités de réaction des institutions multilatérales, afin de diminuer à l'avenir les compromis entre une action rapide ou une opération multilatérale.

Ce bilan nuancé de l'opération Turquoise se retrouve dans les jugements de deux personnes impliquées dans les événements. La première est un fonctionnaire rwandais du nouveau régime qui a demandé l'anonymat ; la seconde est la présidente de l'ONG française AICEF, Nathalie Duhamel. Quoique différentes, leurs opinions rendent bien compte de la réalité. « Sans l'opération Turquoise », observait le fonctionnaire, « la situation aurait été cinq fois pire. Il y aurait toutefois mieux valu étendre Turquoise à d'autres parties du Rwanda »¹². « La France n'a pas apporté de solution à long terme », notait la présidente de l'ONG, « on se retrouve face un problème quasi identique à celui existant au Rwanda avant l'intervention » (Broche, 1994).

1. Entretien dans *Armées d'Aujourd'hui*, n° 194, octobre 1994. Finalement, les Français ont brouillé RTL, bien qu'il y ait un certain désaccord sur la date à laquelle ont cessé les émissions.
2. Voir « Chronique des faits internationaux », *Revue générale de droit international public*, Vol. XCVIII, 4, 1994.
3. Sur le « complexe de Fachoda », voir Glaser et Smith, 1994 ; Verschave, 1994 et également Brauman, 1994. Dans un entretien avec les auteurs, l'ambassadeur français au Rwanda, Jacques Courtin, a rejeté l'idée que le complexe de Fachoda ait joué un rôle dans la décision d'intervention, étant donné que le Rwanda n'aurait pas eu les moyens de reconstruire son système éducatif en remplaçant le français par l'anglais.
4. Ces exemples sont tirés d'un colloque organisé par le Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC), « L'Opération humanitaire au Rwanda (1994) », Université Aix-Marseille III, Aix-en-Provence, 6 avril 1995.
5. Fédération nationale des anciens des missions extérieures, *Infos extérieures*, n° 6, décembre 1994.
6. Commentaires à l'occasion du colloque du CERIC mentionné en note 4. Les porte-parole de la Défense et des Affaires étrangères utilisent désormais la somme d'un milliard de francs.
7. Débat télévisé sur « Le devoir d'ingérence », LCI, 13 mars 1995. Les idées personnelles de M. Kouchner sur l'intervention humanitaire sont rappelées au chapitre 1.
8. Sur les orientations de la politique militaire française, voir *Livre blanc sur la défense*, 1994, Paris, rapports officiels, La Documentation française. Pour une discussion sur la nature et sur les caractéristiques de l'action humanitaire par opposition aux initiatives politico-militaires, voir Coq et Floquet, 1994 ; Tanca, 1993 ; Jonah, 1993 ; Gordon, 1994 ; Chopra et Weiss, 1992 ; Damrosch et Scheffer, 1991 ; Sicilianos, 1990 ; Rougier, 1910 ; et Pease et Forsythe, 1993.

Cependant, selon M.-J. Domesticci, les interventions humanitaires étaient plus coercitives (c'est-à-dire que les troupes d'intervention ont réellement combattu). L'opération Turquoise ne serait, d'après elle, qu'une mesure de protection tardive malheureusement liée aux notions de paix et de sécurité internationales, et non une « action humanitaire autonome ». Bien que reconnaissant les aspects positifs de Turquoise, elle a exprimé lors du colloque du CERIC mentionné plus haut, l'opinion selon laquelle « le droit international humanitaire est de plus en plus manipulé par les Nations unies ». Lors du même colloque, un représentant du CICR considérait que Turquoise rentrait dans la définition d'une occupation légale.
9. Paul Gillepsie, *The Irish Times*, 23 juillet 1994.
10. Durant le sommet, deux ONG françaises ont organisé une conférence sur la politique française envers l'Afrique en général et le Rwanda en particulier. Voir Agir Ici et Survie, 1995.
11. Le général a fait ces commentaires lors du colloque mentionné en note 4.
12. Propos recueillis par les auteurs, septembre 1994.

Les troupes américaines : l'opération *Support Hope*

La présence des troupes américaines a permis de soulager de manière significative les souffrances aiguës de la population rwandaise. Initiative des États-Unis, l'opération *Support Hope* a été conçue comme distincte de la MINUAR (chapitre 4). Elle était différente de l'initiative conduite par la France et qui l'avait précédée (chapitre 5). D'autre part, ayant été, par l'ampleur de son engagement comparé à celui des autres troupes mises à la disposition des Nations unies pour des activités humanitaires (chapitre 7), la plus importante action humanitaire unilatérale entreprise par des militaires sur le théâtre rwandais, elle mérite d'être étudiée séparément.

Déployée le 23 juillet 1994, alors que la présence des casques bleus n'était pas encore bien établie au Rwanda, l'opération *Support Hope* a été constituée plus d'une semaine après la dramatique couverture médiatique sur la situation critique des réfugiés à Goma. Entrant en scène un mois après les troupes françaises, l'opération *Support Hope* était plus explicitement humanitaire que l'opération Turquoise. Quoique conçue comme une intervention indépendante, elle a aidé les casques bleus, les organisations humanitaires des Nations unies et d'autres institutions, les contingents militaires d'autres pays et les personnes touchées par la crise.

Forte d'un peu plus de trois mille hommes, l'opération *Support Hope* a atteint ses objectifs essentiels, c'est-à-dire l'arrêt de la mortalité due à la maladie et à la faim et le soutien aux organisations humanitaires. Les estimations de son coût varient de 123,9 millions de dollars à plus d'un milliard de dollars. La plupart des troupes américaines se sont retirées de Goma et de Kigali au bout de cinq semaines, laissant derrière elles une situation beaucoup plus gérable pour les organisations d'assistance.

Mandat et activités

Autorisée par le Président Clinton le 22 juillet, la mission de la force spéciale conjointe *Support Hope* était de fournir « assistance aux institutions humanitaires et aux forces des États tiers menant des activités de secours sur le terrain afin d'alléger les souffrances immédiates des réfugiés rwandais ». Ses activités comportaient la purification et la distribution de l'eau à Goma, les services aéroportuaires à Goma, Kigali et ailleurs, et l'installation d'une tête de pont aérien et de la distribution de cargaisons à Entebbe.

Le commandement américain en Europe coordonnait depuis Stuttgart, en Allemagne, les activités de la force spéciale conjointe *Support Hope* et, sur le terrain, la mise en œuvre était contrôlée par les centres d'opérations militaires et civiles (COMC) implantés à Goma, Kigali et Entebbe. La force spéciale conjointe Alpha a opéré à partir de Goma, la force spéciale conjointe Bravo depuis Kigali. Le

COMC d'Entebbe a coordonné le trafic aérien et la ventilation des approvisionnements de secours par air et par terre. En Allemagne, Stuttgart fournissait un soutien, tandis que la base aérienne Rhin-Main constituait un fréquent point de départ.

Les règles d'engagement insistaient sur la nature humanitaire de la mission et sur les circonstances de maintien de la paix dans laquelle elle s'inscrivait. « La force ne sera employée qu'en cas de nécessité », disaient les instructions officielles, « et, dans ce cas, on veillera à la restreindre au minimum [...] ». Bien que constituant « une opération militaire d'assistance humanitaire placée sous la coordination générale des Nations unies », les États-Unis avaient la direction et le contrôle de l'entreprise. « Les militaires américains n'appartiennent pas aux forces de maintien de la paix des Nations unies », avait dit à une commission du Congrès le secrétaire à la défense William I. Perry. « Notre participation s'insère strictement dans le contexte d'un effort humanitaire répondant à la pressante requête du HCR. »¹

L'opération a employé le personnel des forces armées régulières, assisté d'unités de réserve et de gardes nationaux de l'air. Les militaires venaient de 118 bases aux États-Unis et dans le monde. Plutôt que de déployer des unités entières (une compagnie du génie, par exemple), le Pentagone a fait appel à de plus petites formations (une section de bulldozers) afin d'être sûr d'engager des hommes aux compétences appropriées. Il n'y a pas eu de formation spéciale en matière de soutien humanitaire. « [L]es forces qui ont fait un si bon travail au Rwanda, au Zaïre et en Ouganda », observait leur commandant, le général Daniel R. Schroeder, « étaient des unités militaires ordinaires utilisant leurs compétences guerrières de manière disciplinée » (Schroeder, 1994)².

Le département de la Défense a estimé les coûts marginaux de l'opération à 123.9 millions de dollars. Parce que l'opération était par définition entièrement humanitaire, tous les coûts annexes (par exemple l'envoi dans la région d'officiers des affaires publiques et de photographes et les services qui leur ont été fournis) étaient compris dans cette somme. De même, il y avait une ligne budgétaire pour l'aide au transport fournie aux organisations humanitaires sous la forme de déplacements de personnels et de matériels dans la région. Le coût était intégralement pris en charge par le département de la Défense, la plus grande partie par des fonds spécialement affectés.³

C'est l'exode massif du 14 juillet au Zaïre qui a déclenché la décision de l'envoi des troupes américaines. Le 17 juillet, environ 1.2 million de personnes avaient trouvé refuge dans la région du Nord du Kivu (Zaïre) dans les environs de la ville de Goma. Un manque de nourriture, d'eau potable, de soins sanitaires et d'abris est rapidement apparu. Le premier cas de choléra était diagnostiqué le 20 juillet ; en un mois, entre 58 000 et 80 000 cas ont été recensés (Groupe épidémiologique de Goma, 1995). L'ampleur et la rapidité de la crise ont dépassé le personnel international d'assistance déjà sur place et ceux qui se sont précipités vers la région.

Les membres d'une équipe d'évaluation du département de la Défense sont arrivés de Stuttgart, le 21 juillet. Les premières troupes américaines ont commencé à se préparer pour le déploiement le 23 juillet, et ont atterri à Goma le 25 juillet. Le 26 juillet à 10 heures 47, les unités d'épuration de l'eau de l'armée américaine (ROWPU, *Reverse Osmosis Water Purification Units*) ont commencé à pomper l'eau rendue potable, depuis le lac Kivu. A Goma, les activités des troupes américaines se sont arrêtées le 25 août. A Kigali, les opérations qui avaient débuté le 30 juillet ont pris fin le 27 août. En un mois, la plupart du personnel de l'opération *Support Hope* avait quitté la région. Les trois points centraux des militaires américains avaient été Goma, Kigali et le Sud-Ouest du Rwanda.

Opérations à Goma

Les terribles épreuves subies par les réfugiés au Zaïre ont déclenché l'opération *Support Hope* et ont constitué le « centre initial autour duquel ont gravité les efforts américains » (Schroeder, 1994). En visite à Goma le 19 juillet, l'administrateur de l'USAID, Brian Atwood, et le directeur du bureau du Foreign Disaster Assistance, Nan Borton, ont donné davantage de poids aux appels en faveur d'un engagement des militaires américains. Les objectifs des troupes américaines à Goma étaient de prendre en charge les systèmes d'épuration et de distribution de l'eau et de fournir une assistance aéroportuaire 24 heures sur 24.

L'épuration de l'eau a commencé immédiatement et s'est régulièrement accrue en volume. Le 12 août, la production a finalement dépassé les capacités de stockage. Ces capacités de stockage ont encore été augmentées ensuite jusqu'au 27 août, date à partir de laquelle il a été possible de fournir les cinq litres par personne et par jour nécessaires à la survie (une importante réduction du nombre de réfugiés durant cette période a permis d'atteindre cette production par tête). Après le 11 août, les efforts d'épuration de l'eau commencés par les militaires américains ont été pris en charge par les Nations unies, auxquelles ils ont laissé leur matériel.

Le petit aéroport de Goma était saturé. A la fin de juillet, les réfugiés et les citadins se massaient sur les pistes et encerclaient les avions. Les capacités aéroportuaires restreintes limitaient le nombre et la taille des avions militaires américains ou autres pouvant se poser. Les militaires français avaient pris en charge l'aéroport comme point d'entrée des activités de l'opération Turquoise au Sud-Ouest du Rwanda. Ainsi, les militaires américains ont poursuivi les efforts entrepris, en se concentrant sur l'augmentation des facilités de transfert de chargements. Les Américains sont venus avec des aiguilleurs du ciel, ont éclairé les pistes permettant un fonctionnement 24 heures sur 24 et ont fourni des chariots élévateurs pour raccourcir les délais de chargement.

Le 24 juillet, un largage aérien de vivres a retenu l'attention des médias, jusqu'alors concentrée sur les réfugiés de Goma et sur les soldats américains venus à leur rescousse. Destiné à assister les réfugiés du camp de Katalé près de Goma qui avaient en fait reçu la veille une livraison du PAM, le largage a été entrepris sans que les institutions d'assistance aient été correctement informées. Il a manqué de loin sa cible et il a endommagé une bananeraie. Au sol, un fonctionnaire a publiquement dénié toute responsabilité des Nations unies dans l'opération. D'autres responsables humanitaires ont parlé d'une « manœuvre publicitaire ». Le département de la Défense a expliqué que « les premiers largages étaient en fait un exercice pour entraîner le personnel au sol »⁴. D'après le Pentagone, le HCR avait choisi la zone de largage qui avait été atteinte avec précision ; les journalistes n'étaient tout simplement pas aux bons points d'observation.

Malgré les difficultés de mise en route, les militaires américains se sont rapidement adaptés aux besoins et aux réalités du terrain. Les troupes se sont concentrées sur l'eau et l'hygiène publique plutôt que sur les largages, affectant les opérations aériennes aux unités de Kigali et d'Entebbe, ce qui, d'après certains militaires, avait toujours été leur intention. Toutefois, pour répondre aux besoins insatisfaits à Goma, l'armée de l'air a utilisé quatre KC-10 qui ravitaillaient en vol les avions en attente d'atterrissage et qui livraient à Entebbe du carburant devant être utilisé sur tout le site des opérations.

Opérations à Kigali

A Kigali, les objectifs étaient de fournir une logistique aéroportuaire 24 heures sur 24 et de soutenir les activités humanitaires des Nations unies et des ONG. Lorsque les militaires américains se sont déployés le 29 juillet pour accélérer les

activités et commencer leur opération jour et nuit, les pistes et le terminal étaient utilisables, mais en mauvais état. Le lendemain, l'aéroport a ouvert pour opérer sans discontinuer ; en deux mois, le nombre de vols et le tonnage débarqué avaient considérablement augmenté (Schroeder, 1994).

Les troupes américaines ont réparé les pistes endommagées par la guerre, formé le personnel de l'aéroport et réorganisé les services aéroportuaires. Le trafic commercial a repris le 8 septembre. Kigali a ainsi pu servir de centre aux activités sécuritaires et humanitaires dans tout le Rwanda. En quittant Kigali, fin août, les militaires américains ont laissé derrière eux un petit contingent pour continuer à assumer les responsabilités de coordination de la logistique aérienne et de soutien aux activités humanitaires civiles et militaires.

Afin de soutenir le travail des organisations d'assistance au Rwanda, les États-Unis ont créé le 5 août une cellule d'opérations militaires et civiles dans les bâtiments du PNUD à Kigali. Composée d'un colonel et de personnels de l'armée américaine, la cellule avait ses locaux dans l'immeuble qui abritait aussi le Bureau des Nations unies pour l'assistance d'urgence au Rwanda (UNREO). Détachée par le gouvernement des États-Unis, une Disaster Assistance Relief Team (DART) était également sur place et participait aux efforts de coordination. De mai 1994 à février 1995, la DART a réalisé une série d'évaluations et de rapports, et a fait office de liaison. Bien que pour des raisons de sécurité les soldats américains n'aient pas eu le droit de sortir de l'aéroport de Kigali, le contingent de la COMC et les officiers participant à des réunions régulières avec la MINUAR ont constitué des exceptions.

Cependant, de même qu'à Goma, il y a eu des complications. Au moment du déploiement initial de l'opération *Support Hope*, le gouvernement des États-Unis n'avait pas signé d'accord sur le statut des forces avec les autorités rwandaises. Un contingent aéroporté de la force spéciale conjointe en route vers Kigali fut de ce fait détourné sur Entebbe jusqu'à ce que les États-Unis reconnaissent le nouveau gouvernement rwandais et effectuent les démarches juridiques nécessaires pour protéger le personnel américain et les biens du gouvernement des États-Unis (le fait que l'opération *Support Hope* se soit déroulée au Zaïre sans accord sur le statut des forces préoccupait gravement les Américains).

Dès leur arrivée à Kigali, les troupes américaines y ont également trouvé beaucoup d'activités déjà en cours. Plutôt que de s'attacher à rendre l'aéroport complètement opérationnel à elles seules et du jour au lendemain, elles se sont jointes aux efforts entrepris à cette fin par la MINUAR et par d'autres institutions des Nations unies. Un autre partenaire était l'armée de l'air canadienne, qui avait régulièrement utilisé les pistes depuis avril, y compris durant les combats, pour approvisionner la MINUAR et les organisations humanitaires. Comme pour l'aéroport de Goma, la situation à Kigali était moins dramatique et la scène plus peuplée que prévu.

Soutien aux opérations au Sud-Ouest du Rwanda

Le troisième centre d'intérêt était moins direct. En relation avec la situation dans le Sud-Ouest du Rwanda, les États-Unis ont monté un certain nombre d'activités ne nécessitant pas de troupes sur le terrain. Elles comprenaient les vols de surveillance des mouvements de population à travers le Sud-Ouest ; le transport depuis Addis-Abeba du bataillon éthiopien qui, sous les auspices de la MINUAR, devait relever les Français ; le rapatriement de certaines unités de Turquoise vers la France ; et le renforcement des stratégies des organisations d'assistance visant à décourager une fuite panique du Sud-Ouest vers le Zaïre.

Ces efforts ont porté leurs fruits : « le 22 août, la relève des Français par la MINUAR était achevée », constatait-on à *Support Hope*.

« A l'exception d'un afflux, relativement faible, de quelques milliers de réfugiés, les efforts combinés [de la force spéciale conjointe,] de la MINUAR, de l'UNREO, des ONG et du [gouvernement du Rwanda] ont réussi à persuader la majorité des personnes déplacées de rester sur place, dans le Sud-Ouest. » (Schroeder, 1994)

Tout en maintenant une scrupuleuse distinction entre leur mission humanitaire et la MINUAR, les Américains ont néanmoins été un support de l'opération de maintien de la paix.

L'unité de la force spéciale conjointe basée à Entebbe a soutenu les activités dans les trois domaines. L'aéroport ougandais est devenu la base de coordination pour l'opération *Support Hope* et le centre de transfert des frets de gros porteurs à de plus petits avions, mieux adaptés aux aéroports du théâtre d'opération. Le 7 août, avec 980 hommes stationnés sur les 2 603 déployés, Entebbe accueillait la plus importante présence militaire américaine dans la région. De plus petits contingents étaient postés à Mombassa, Harare et Nairobi. Le pont aérien organisé par les militaires américains sera évalué plus loin.

Les activités de l'opération *Support Hope* différaient de celles de la MINUAR et de l'opération Turquoise dans la mesure où l'objectif principal n'était pas de créer un climat de stabilité pour les civils et pour les équipes d'assistance. Néanmoins, les militaires américains ont aidé indirectement à maintenir la stabilité dans le Sud-Ouest du Rwanda et les équipes d'assistance basées à Goma « respiraient plus librement quand les troupes américaines étaient présentes » (Schroeder, 1994). L'opération *Support Hope* s'est plutôt concentrée sur les deux autres fonctions dévolues aux militaires dans le domaine humanitaire : le soutien aux activités des organisations humanitaires et les activités directes d'assistance.

Soutien humanitaire et assistance directe

L'opération *Support Hope* a mis une formidable capacité logistique à la disposition des organisations humanitaires participant aux efforts de secours au Rwanda. Les militaires américains ont été les principaux architectes, ou peut-être plus précisément, les principaux contractants du pont aérien international vers la région et ses environs. Depuis son centre à Entebbe et en liaison étroite avec la cellule des opérations aériennes du HCR à Genève, l'opération *Support Hope* recevait les vols qui arrivaient et ventilait les avions transportant du fret de secours et du personnel d'assistance vers les aéroports de la région et, comme il a été mentionné, renforçait les opérations aériennes de Goma et de Kigali.

La flotte était composée d'une cinquantaine d'avions, surtout militaires mais aussi de quelques avions civils affrétés. Initialement, la priorité est allée à l'équipement nécessaire à l'épuration de l'eau, aux médicaments, aux vivres et aux véhicules, en veillant plus particulièrement à obtenir un effet démultiplicateur. Par exemple, le transport aérien de dix véhicules pour le PAM à Entebbe permettait le transport routier par ce dernier des vivres de base dans la région. Les grandes capacités d'emport maritime de l'armée américaine ont été également utilisées : des navires ravitailleurs ont débarqué du matériel pour l'épuration de l'eau et des camions du PAM à Mombassa.

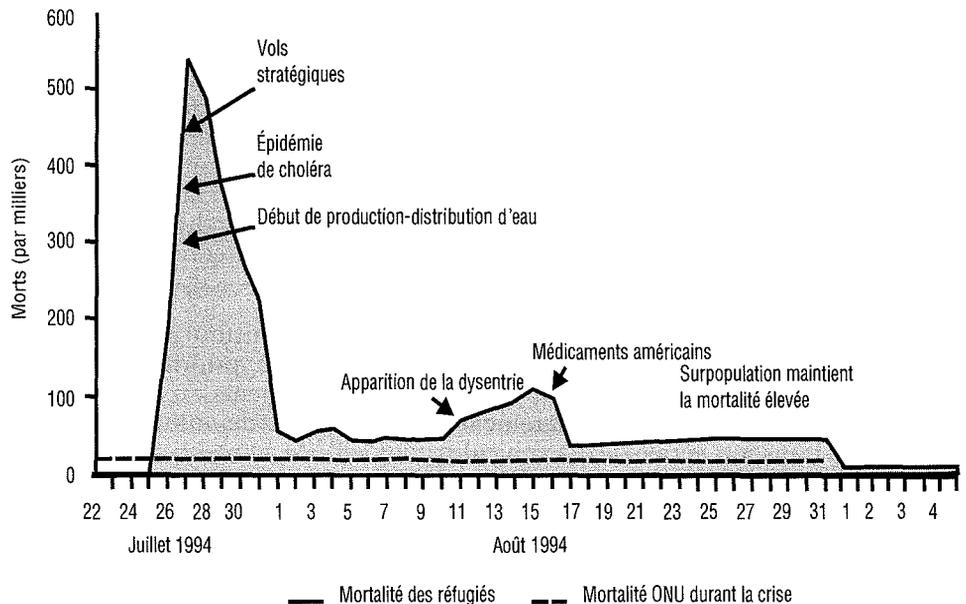
Durant la période comprise entre le 22 juillet et la fin du mois d'août, 903 avions militaires américains ont survolé la région, soit 46 pour cent de tous les vols humanitaires. Sur ce total, 273 sorties étaient « stratégiques », c'est-à-dire qu'elles utilisaient des gros porteurs militaires C5A et C141. Les 630 autres sorties ont été « tactiques », c'est-à-dire qu'elles ont utilisé de plus petits avions, tels que les C-130, pour les transports à l'intérieur du pays — entre Entebbe et Kigali ou Goma, par exemple. Les vols des Nations unies ont constitué les 54 pour cent restants, soit 1 050 vols.

Une cellule des opérations aériennes, sise au quartier général du HCR à Genève et à laquelle le département de la Défense avait détaché du personnel, prenait les décisions relatives à ce qui devait être chargé, pour quelle destination et à quel moment. Malgré les problèmes de détermination des priorités décrits ci-dessous entre les institutions d'assistance, les militaires se sont efforcés d'être accommodants. Lorsque le HCR a changé de priorité les 13 et 14 août pour les médicaments, les couvertures, les feuilles de plastique pour abris et d'autres produits non alimentaires — il y avait suffisamment de vivres à Goma —, les nouvelles priorités se sont reflétées dans les cargaisons.

Les bienfaits du soutien logistique américain à la MINUAR ont été assez considérables. Durant la semaine du 17 août, l'opération *Support Hope* a transporté rapidement, par pont aérien, le bataillon éthiopien d'Addis-Abeba à Kigali, afin qu'il prenne le relais de l'opération Turquoise dans le secteur Sud-Ouest. L'armée de l'air américaine a également transporté le bataillon bangladais et l'hôpital de campagne australien de la MINUAR. Les militaires américains avaient un avantage en logistique aérienne, non seulement vis-à-vis des organisations humanitaires, mais aussi par rapport aux autres militaires.

Les troupes américaines n'ont pas participé aux efforts d'assistance sur le terrain au Rwanda, bien que cela eût été possible si les choses s'étaient déroulées comme prévues. Les plans de l'opération *Support Hope* spécifiaient qu'une fois l'aéroport de Kigali en mesure de prendre en charge plus efficacement les cargaisons d'assistance, les soldats américains transporteraient cette aide dans la campagne et, si nécessaire, prendraient en mains sa distribution. L'ajournement du retour des réfugiés a rendu ces tâches inutiles.

Figure 6.1. Arrêter la mortalité



Source : Département de la Défense des États-Unis.

Par suite, les seules activités d'assistance directe se sont déroulées au Zaïre. L'opération *Support Hope* a donné la priorité à la production d'eau potable en tant qu'élément clé de sa mission générale consistant à stopper la mortalité. A Goma, le

contingent américain au sol comprenait aussi bien des hydrologues que des conducteurs de camions-citernes ou du personnel de soutien administratif et de sécurité. Bien qu'il s'agisse d'un effort très médiatisé, seul un petit groupe, parmi les 337 militaires stationnés à Goma début août, a participé aux activités du secteur hydrologique. De même, les troupes présentes à Goma ne constituaient qu'une part de l'opération *Support Hope* dans son ensemble.

Après l'arrivée des soldats américains, le taux de mortalité à Goma a rapidement diminué, comme l'illustre de manière probante la figure 6.1. Le nombre de corps enterrés par jour est passé de 6 500 le 27 juillet, à moins de 500 le 6 août (Schroeder, 1994). Toutefois, en interprétant ces résultats saisissants, les officiers américains eux-mêmes ont noté que « le taux de mortalité régressait avant même que le système d'épuration d'eau ne soit mis en service » (Schroeder, 1994) ce que les études épidémiologiques ont confirmé. « L'épidémie [de choléra] a atteint son maximum durant la troisième semaine de juillet, puis a diminué à partir du milieu de la première semaine d'août », observait une équipe médicale du Bangladesh qui avait monté un centre de traitement au camp de Katindo (Siddique *et al.*, 1995). En d'autres termes, les militaires américains ont été associés à un heureux résultat, mais n'ont pas été l'élément décisif qui l'a produit.

Les activités des troupes américaines pour la gestion de la tête de pont aérien d'Entebbe et pour le traitement et la distribution de l'eau au Zaïre faisaient partie de la série de services demandés par le HCR. Avant même que les troupes américaines ne soient déployées, un débat s'était engagé à l'initiative du HCR sur les services que pouvait fournir le département de la Défense ; l'accord n'avait été finalisé qu'après l'arrivée des troupes. Les responsables du HCR pensent que des discussions préliminaires sur le besoin en troupes pour soutenir les activités humanitaires ont pu encourager les États-Unis à en tenir compte dans leur déploiement de ressources militaires⁵.

Évaluation

La contribution de l'opération *Support Hope* a été généralement considérée comme positive, non seulement par les officiers américains qui l'ont dirigée, mais aussi par les organisations humanitaires qui en ont bénéficié. D'un autre côté, des problèmes de planification, de stratégie opérationnelle, de coût et de contexte politique ont sérieusement nui à son efficacité. Il convient d'analyser ses aspects positifs et négatifs.

L'évaluation de l'opération *Support Hope* menée par les militaires américains est sans aucun doute positive. Les forces armées américaines, arrivant lorsque la crise était hors de contrôle, se sont acquittées parfaitement d'une mission clairement définie, n'ont subi aucune perte et se sont retirées comme le prévoyait le plan. L'opération au Rwanda s'est distinguée de l'expérience américaine en Somalie en ce qu'elle a atteint tous ses objectifs. Le repli comme prévu de l'entreprise au Rwanda la différencie de l'opération précédente en Irak du Nord qui, tout en ayant réussi à secourir des Kurdes, continue, plus de trois ans après, à absorber les ressources du Pentagone.

Les organisations humanitaires ont également reconnu la valeur de l'intervention. Beaucoup d'entre elles avaient, en fait, encouragé leur participation. « Lorsque j'ai débarqué, il était clair pour moi que nous avions besoin de l'aide des militaires », commentait Filippo Grandi, l'un des premiers fonctionnaires du HCR présent à Goma après l'arrivée de l'énorme vague de réfugiés en juillet. « La mobilisation a pris plus de temps que je ne l'aurais souhaité, mais une fois arrivée [la présence militaire] a résolu bien des problèmes. »⁶ Le porte-parole du HCR, Ray

Wilkinson, avait demandé aux militaires américains d'imposer « une opération de style militaire » à l'aéroport de Goma pour accélérer l'arrivée, le déchargement et le départ des avions.

De nombreuses ONG ont porté des jugements très positifs sur l'opération. Un responsable de l'ONG française Médecins du monde a trouvé les soldats américains « très efficaces » et reconnaissait qu'ils avaient apporté une « aide inestimable ». L'équipe de Pharmaciens sans frontières a vanté leur rapidité à décharger, en 15 ou 20 minutes, les médicaments des avions cargos sur l'aéroport de Goma. « Ils étaient très serviables », se souvenait le coordinateur logistique Michel Forget. « Ils mettaient leurs camions à notre disposition. Ils étaient toujours prêts à nous aider. » D'autres ONG ont particulièrement apprécié l'approvisionnement en eau du centre hospitalier de Kigali par les camions-citernes militaires.

Les organisations humanitaires ont été particulièrement impressionnées par la capacité des militaires américains à mettre en œuvre le concept de « soutien », inclus dans la dénomination de l'opération. Un an plus tard, le général Schroeder lui-même se souvenait que le soutien humanitaire avait constitué la caractéristique de l'opération. « Il y a des institutions internationales qui peuvent faire de l'assistance humanitaire beaucoup mieux que les militaires. Cependant, dans des circonstances très particulières, les militaires peuvent aussi jouer un rôle. » En fait, l'approche du général Schroeder a imprégné l'opération. « Notre mission était d'aider les organisations d'assistance à maîtriser une très mauvaise situation », se rappelait l'un des participants. « Poser les bases d'une structure organisationnelle est ce que nous avons fait de plus important. »

Arrivant avec une mission claire de soutien humanitaire, l'opération *Support Hope* s'est adaptée pour compléter ce que faisaient déjà les autres personnels militaires et humanitaires. Le mandat qui donnait au commandant « une grande flexibilité dans la détermination de la fin de sa mission et de la manière dont il pouvait l'accomplir » (Schroeder, 1994) a facilité cette approche. Malgré d'importants moyens en personnel, matériel et capacités aériennes d'emport, l'opération *Support Hope* a cherché à éviter de devenir « le supermarché » de l'opération humanitaire globale. Elle a essayé de « laisser une marque aussi légère que possible de la force conjointe ». Elle s'est retirée alors que « les Nations unies et la communauté des ONG avaient endigué la vague initiale [des besoins d'urgence] et étaient désormais capables d'entretenir indéfiniment les camps » (Schroeder, 1994).

Planification

La première série de critiques concernait la planification. Une collaboration efficace entre les militaires et les organisations humanitaires nécessite une planification conjointe. Toutefois, les circonstances se détériorant rapidement à Goma, la planification était difficile. L'équipe d'évaluation du département de la Défense est arrivée dans la région la veille de l'annonce de l'opération par le Président Clinton et de l'envoi des premières troupes le lendemain. « Nous avons dû nous jeter à l'eau », a fait remarquer un officier du Pentagone, « sans savoir ce dont [les organisations humanitaires] avaient exactement besoin, les consignes [du quartier général] étaient de foncer et d'aider. » Il est donc compréhensible qu'il n'y ait pas eu alors de consultations sérieuses à Washington, à New York ou dans la région précédant le déploiement.

La crise humanitaire n'a pourtant pas commencé avec l'arrivée mi-juillet des premiers réfugiés rwandais à Goma. Elle évoluait depuis des mois, préoccupant beaucoup d'acteurs avec lesquels les troupes américaines allaient soudainement se familiariser et qu'elles allaient soutenir. Dans ce contexte, le largage raté de Goma était en quelque sorte le symbole d'un important concertiste arrivant tardivement sur scène et cherchant à s'insérer dans l'orchestre pour y apporter une contribution positive, sans pour autant connaître la partition.

La courte durée de la présence des troupes a également constitué un problème. Certains responsables humanitaires admettent avoir été si débordés qu'ils ont accueilli l'assistance militaire américaine avec soulagement, mais faisaient alterner leur appréciation positive de l'aide reçue avec leur regret d'un départ prématuré des soldats. Les ONG qui complimentaient les militaires pour l'assistance fournie les ont également décrits s'enfuyant « comme des voleurs ». « Ils sont partis en un éclair, comme ils étaient venus », commentait un haut responsable humanitaire des Nations unies, « nous laissant tous atterrés ».

Au début, l'absence de planification a créé aussi des problèmes relationnels avec les personnels humanitaires et avec les autres militaires déjà sur le terrain. D'après le général Schroeder,

« un déploiement planifié aurait probablement permis d'établir d'entrée de meilleurs relations entre les militaires, d'une part, et les institutions des Nations unies et les ONG, d'autre part. Mais, dans le cas de l'opération *Support Hope*, les militaires américains et les organisations des Nations unies et les ONG se sont rencontrés sur place » (Schroeder, 1994).

L'établissement préalable de relations et de canaux de communications sur le terrain auraient pu éviter leurs embarrassants dysfonctionnements. La contribution des militaires américains à la prévention des désastres et leur préparation à y faire face ont été nécessairement encore plus limitées.

Un manque de coordination avec les Nations unies a compliqué le problème. A Washington, lors des comités interministériels quotidiens établissant les priorités, les représentants des différents ministères et agences du gouvernement américain plaidaient leur cause pour aider, soit les institutions humanitaires, soit la MINUAR. Ces comités de contrôle incluait des membres du département d'État, de l'USAID et du Pentagone. Certains officiers voulaient un renforcement de la MINUAR afin que les troupes américaines puissent être retirées plus rapidement. D'autres affirmaient que la mission de soutien humanitaire de l'opération *Support Hope* était primordiale et affirmaient que « l'intérêt national les portait à se situer dans une perspective strictement humanitaire ».

Auparavant, des responsables américains avaient demandé aux Nations unies à New York de fournir une liste des priorités de l'ONU, ou au moins un classement relativement clair des demandes de la MINUAR et du HCR. Cependant, de même que dans l'administration américaine, chacun des différents départements des Nations unies considérait ses exigences comme primordiales. « Les Nations unies ne nous ont jamais donné des priorités claires, nous laissant nous débattre entre nous », faisait observer un participant régulier des réunions américaines entre agences. Si les Nations unies avaient fourni les éclaircissements souhaités, disait-il, « je ne suis pas sûr que cela aurait sauvé plus de vies, mais cela aurait créé un cadre de prise de décisions plus efficace ».

Des problèmes de coordination avec les institutions humanitaires et dans ces organisations se sont également posés. « Tout est prioritaire dans une situation d'urgence », observait un responsable de l'aide d'urgence de l'UNICEF, Peter MacDermott. « Cela étant », renchérisait un officier américain, « le système fonctionne beaucoup mieux quand une organisation internationale, telle que le HCR ou l'UNICEF, s'en occupe. Sinon, on peut se retrouver avec trop d'eau ou trop de vivres ». Assurer une bonne coordination s'est toutefois révélé difficile.

Le département des Nations unies aux Affaires humanitaires avait pour mandat de coordonner les efforts d'assistance dans les situations complexes d'urgence. Lors de la crise rwandaise, il était représenté à Kigali et dans le reste du pays par le Bureau des Nations unies pour l'assistance d'urgence au Rwanda (UNREO), dont le mandat ne dépassait pas les frontières du Rwanda. Le HCR a

dirigé la cellule d'opération aérienne depuis Genève, ayant eu un rôle similaire dans la crise yougoslave et ayant été encouragé en ce sens par les militaires américains et par d'autres, qui voulaient avoir affaire à un centre bien défini. Pourtant, le HCR n'avait pas de mandat concernant les déplacés à l'intérieur du Rwanda et a éprouvé des difficultés à transmettre les priorités des autres institutions des Nations unies. La présence d'une foule d'opérateurs humanitaires privés ajoutait encore d'autres éléments à une scène déjà bien encombrée.

Stratégies opérationnelles

On s'est interrogé sur les activités de l'opération *Support Hope* dans les domaines de l'eau et du transport, comme sur la préoccupation des militaires pour la sécurité. En matière de logistique, il y a eu des dysfonctionnements plus ou moins graves, ainsi que l'on pouvait s'y attendre d'une opération si lourde et montée si rapidement. Un contingent de 600 soldats britanniques, à qui les États-Unis avaient promis un transport aérien militaire vers la région, a attendu plus d'une semaine. Le secrétaire américain à la Défense a reçu un appel irrité de son homologue finlandais, auquel il avait été promis de transporter quatre citernes d'eau qui, une semaine après, étaient toujours en Finlande.

Concédant qu'ils avaient fait des promesses non fermes, les officiers du Pentagone ont également insisté sur le fait que des choix pénibles étaient inévitables. « Tout le monde voulait tout transporter », ont-ils expliqué. « Le nombre d'avions que l'opération avait à sa disposition a constitué le facteur limitant. » Du fait que quelques avions étaient gardés prêts pour un possible emploi en Haïti, où un débarquement militaire américain pour restaurer le Président élu était prévu, « l'armée de l'air a fait un bon travail, compte tenu des contraintes de ses disponibilités. Bien sûr, certaines cargaisons ont dû attendre ». Celles qui ont été différées, ont indiqué les militaires, étaient moins prioritaires que celles qui ont été acheminées. De surcroît, d'après les militaires, les organisations humanitaires se faisaient une idée irréaliste de ce que l'armée pouvait livrer à leur profit.

L'expérience d'une ONG, OXFAM-Royaume-Uni et Irlande, illustre bien le problème. Voulant transporter du matériel d'Angleterre à Goma pour son projet concernant l'eau, OXFAM, qui avait d'abord envisagé d'affréter des avions civils, a pensé que les avions militaires étaient le moyen idéal de convoier ses tuyaux en plastique destinés à la distribution de l'eau tirée du lac Kivu et stockée dans des citernes vers les points d'eau des camps de réfugiés à l'extérieur de Goma. L'armée de l'air américaine semblait également idéale : elle seule, parmi les forces aériennes participantes, disposait de jumbo-cargos pouvant transporter le volume et la masse nécessaires de matériel et de tuyaux en plastique. La cargaison était incontestablement humanitaire et le secteur de l'eau était l'un des domaines dans lesquels les militaires américains avaient assumé une importante responsabilité. Les troupes américaines travaillaient en étroite collaboration avec OXFAM à Goma.

Le 26 juillet, l'USAID a informé OXFAM qu'un transport militaire américain serait fourni. Trois jours plus tard, il a été confirmé que deux Starlifters C-141 (il n'a s'agit finalement que d'un Galaxy C-5A) assureraient le transport. Quittant le Royaume-Uni le 5 août, le C-5A a été détourné sur l'Italie pour réparations, après une escale en Allemagne. Un autre problème mécanique a dérouté l'avion d'Entebbe pour Mombassa, où la cargaison a été déchargée. La moitié du matériel — en fait la moins importante — a atteint Goma le 11 août, où OXFAM était à cours d'approvisionnement depuis le 3 août. Le reliquat est arrivé plusieurs jours après. Ainsi, le chargement est arrivé plus de deux semaines plus tard que si l'ONG avait affrété deux 707, une option onéreuse écartée au profit d'un transport aérien gratuit.

« Toute l'affaire a été un désastre », commentait, plus calme qu'amer, le responsable des urgences d'OXFAM Marcus Thompson. « Nous avons été mal servis par les militaires américains, mais c'est aussi de ma faute. Je n'aurais jamais dû mettre tous mes œufs dans le même panier. Une offre de transport aérien peut être terriblement tentante, mais franchement, je n'y succomberai plus. » En fait, il y avait une meilleure option : « Payez vous-même l'acheminement et on vous livrera ce que vous voulez quand vous le voulez. »

Cependant, les charters commerciaux eux-mêmes avaient besoin d'un créneau dans la file d'attente déterminée par Genève et auraient pu rencontrer plus encore de difficultés dans l'examen de leur demande, s'ils n'avaient pas eu à l'intérieur de la cellule des opérations aériennes quelqu'un pour plaider leur cause.

De sérieux problèmes ont également surgi pour les militaires américains dans le secteur de l'eau. Le passage, sur une période de cinq semaines, d'une pénurie d'eau potable à quelque 4 millions de litres par jour a été en effet impressionnant. Toutefois, la contribution des militaires américains à ce résultat global a été relativement modeste. Les unités ROWPU étaient « censées procurer de l'eau de très bonne qualité à un petit nombre de personnes, alors que l'on avait besoin d'eau potable, mais pour des centaines de milliers de personnes » (Vassal-Adams, 1994). Les deux unités ROWPU ne pouvaient produire chacune que 2 300 litres d'eau potable à l'heure. Mesurant l'étendue du problème sur le terrain, les militaires américains se sont ralliés à d'autres efforts, en particulier à ceux d'une petite unité chargée de la lutte contre l'incendie et du secours en montagne du comté de Calaveras en Californie. Leur matériel de pompage déversait 10 000 litres d'eau contaminée du lac Kivu à l'heure dans des camions-citernes qui se dirigeaient une fois remplis vers les points de distribution. Pendant qu'ils roulaient, le chlore contenu dans les citernes rendait l'eau suffisamment potable. L'eau était ensuite versée dans de larges réservoirs fournis par OXFAM, ce qui permettait aux camions-citernes de retourner au lac faire le plein. Le matériel fourni avait été acheminé dans la région par des avions de transport C-5A de l'armée de l'air américaine, grâce à une mobilisation rapide des moyens due aux interventions d'un sénateur de Californie et de la Maison Blanche.

Réfléchissant à cette expérience, des épidémiologistes se sont interrogés sur l'approche choisie par les militaires américains et par les ONG qu'ils soutenaient. Le groupe d'épidémiologie de Goma a conclu que, pour les futures situations d'urgence, le type de programme en matière d'eau potable et d'hygiène publique qui avait été mis en œuvre au deuxième mois de la crise devrait être appliqué immédiatement. « Dans la phase d'urgence » notait le groupe, ce sont des « mesures efficaces, nécessitant peu de technologie » qui devront être employées, telles que la javellisation à pleins seaux des sources d'eau non traitées, l'affectation de zones pour la défécation, l'aide de la communauté pour rechercher les malades et la réhydratation orale (Groupe épidémiologique de Goma, 1995). Les militaires américains ont reconnu que s'ils avaient eu une meilleure idée de ce dont on avait besoin, ils se seraient passés des unités ROWPU, en l'occurrence trop perfectionnistes, et ils auraient plutôt utilisé un matériel similaire à celui des pompiers⁸.

La préoccupation des militaires pour la sécurité a également eu une incidence sur leur contribution. Les institutions d'assistance trouvaient peu pratique le fait que les camions-citernes d'eau se déplacent à Goma en binôme, chaque camion avec un chauffeur et un chef de bord, tous les quatre armés et portant des gilets pare-balles. De même, limiter le stationnement des troupes américaines à l'aéroport de Kigali réduisait leur utilité. Les militaires ont défendu ces deux procédures comme nécessaires dans ces circonstances. « Une personne en uniforme sur le terrain affecte les perceptions », notait le général Schroeder « et attire comme un aimant ». En outre, le fait de les cantonner à l'aéroport a concentré les soldats sur

leur mission, plutôt que de les entraîner dans des activités d'assistance⁹. En bref, la préoccupation normale d'un militaire pour la force de protection a limité le soutien d'une mission, même si elle était exclusivement humanitaire.

Coût et efficacité

Un troisième problème réside dans le rapport coût/efficacité de l'opération *Support Hope*. Le coût est important en soi et dans l'éventualité d'une utilisation future des troupes américaines pour ce type d'urgence.

Les estimations du coût de l'opération *Support Hope* varient beaucoup. Le département de la Défense avance le chiffre de 123.9 millions de dollars pour les coûts marginaux, définis comme « les coûts qui ne sont dus qu'à l'opération ». Ce chiffre exclut la part des États-Unis au financement du maintien de la paix, évaluée à 72.6 millions de dollars pour la MINUAR¹⁰. Les importantes dépenses d'aide humanitaire au Rwanda prises en charge par le département d'État et par l'USAID en sont également exclues. Ces dernières dépenses s'élevaient le 30 septembre 1994 à 155.4 millions de dollars et ont atteint 375 millions de dollars en avril 1995 (USAID, 1995).

Toutefois, certaines estimations sont nettement supérieures aux 123.9 millions de dollars. Alors que l'opération *Support Hope* était en cours, de hauts responsables du département de la Défense ont parlé « d'environ 250 millions de dollars »¹¹ et « d'approximativement 270 millions de dollars »¹². Le département a expliqué plus tard que ces estimations avaient été faites alors que l'on s'attendait à une opération plus longue. Des cadres intermédiaires participant à l'opération évaluaient la somme à près d'un milliard de dollars ou davantage. Contacté au milieu de l'année 1995, un responsable d'une des unités de cette opération complexe a indiqué avoir lui-même engagé des fonds excédant 123.9 millions de dollars.

Les responsables du Pentagone reconnaissent les difficultés à calculer une somme globale précise pour une telle opération. La méthodologie pour déterminer ce qui doit ou ne doit pas être inclus et le système de comptabilisation des dépenses (et des remboursements) sont un problème. « Il n'y avait pas une personne qui soit à elle seule le gestionnaire des ressources ou le contrôleur de l'ensemble de l'opération dans son entier », expliquait un responsable du département de la Défense basé en Europe. Différentes personnes et unités s'occupaient en Europe et aux États-Unis des dépenses de l'opération, de même que pour chacun des services concernés.

Moins directement concerné, le General Accounting Office des États-Unis a confirmé le problème. « On doit reconnaître », observait l'une de ses récentes études sur les rôles du département de la Défense (DOD) dans les opérations de soutien à la paix, « que les systèmes financiers du DOD ne peuvent pas déterminer les coûts de manière fiable. Les services [eux-mêmes] ne disposent pas sur place des systèmes nécessaires pour dégager les véritables coûts marginaux » (États-Unis/GAO, 1995c). Par conséquent, bien qu'il soit très vraisemblable que les coûts marginaux des moyens militaires utilisés dans la crise rwandaise de 1994 aient dépassé les 123.9 millions de dollars, la question de savoir s'il faut doubler, tripler, ou peut-être multiplier par huit ou dix ces chiffres, reste entière.

Quels qu'en soient les coûts, les dépenses militaires des États-Unis pour l'opération au Rwanda font pâle figure en comparaison de celles engagées par d'autres grandes opérations de soutien de la paix. On peut comparer les dépenses de quatre initiatives importantes récentes pour lesquelles le GAO a publié des chiffres correspondant aux années fiscales 1992-95. Les dépenses américaines totales pour le Rwanda de 515.6 millions de dollars sont modérées par rapport au 1.596 milliard de dollars pour Haïti, aux 2.282 milliards de dollars pour la Somalie

et aux 2.480 milliards de dollars pour l'ex-Yougoslavie¹³. Même si l'on opte pour une estimation de l'opération pour le Rwanda de l'ordre d'un milliard, l'entreprise a coûté nettement moins aux États-Unis que n'importe laquelle des trois autres grandes opérations de soutien à la paix.

La figure 8.2 fournit une comparaison du coût de l'opération *Support Hope* par rapport aux autres ressources militaires utilisées durant la crise rwandaise de 1994. Si l'on tient compte de la nature sécuritaire de la MINUAR, la MONUOR et de l'opération Turquoise, on peut dire que ce sont les États-Unis qui ont engagé le plus de ressources militaires pour des motifs explicitement humanitaires dans la crise du Rwanda. Le coût des moyens militaires américains a probablement dépassé la somme des dépenses des troupes détachées auprès du HCR décrites dans le chapitre suivant. Des comparaisons plus détaillées nécessiteraient d'avoir des chiffres plus précis sur les dépenses relatives aux moyens militaires américains et français.

Ces comparaisons soulèvent la question du rapport coût/efficacité de ces opérations, bien qu'il soit difficile d'y répondre en l'absence d'estimations plus précises. L'expérience du Rwanda corrobore le point de vue exprimé à l'époque par des membres du Congrès américain et par de hauts responsables du Pentagone. Selon eux, « l'armée américaine est la seule organisation au monde qui soit capable de se consacrer en peu de temps à ce type d'opérations dans une situation d'urgence »¹⁴. Il semble cependant que l'avantage comparé des militaires est peut-être moins net que ce qui est généralement estimé et que leur emploi est plus coûteux. Pour le pont aérien — probablement l'élément le plus coûteux de l'opération *Support Hope* —, il semble que si les militaires américains ont eu une capacité d'empont sans rivale, le coût de leurs services a été bien plus élevé que celui d'opérateurs privés.

Réagissant à la crise à Goma, qui a commencé avec l'afflux de réfugiés le jeudi 14 juillet, les organisations humanitaires ont rapidement mis en place leurs propres moyens de transport. « Le PAM a pu acheminer des vivres par voie aérienne en 48 heures et organiser en dix jours une série de convois routiers. »¹⁵ Le premier avion affrété par le PAM a atterri à l'aéroport de Goma le dimanche 17 juillet. Un Iliouchine loué pour son programme au Soudan a été affecté à la crise au Rwanda et a atterri avec 40 tonnes de vivres enrichies en vitamines. Le 21 juillet, le premier convoi du PAM est arrivé d'Ouganda par voie terrestre, avec onze camions transportant 330 tonnes de vivres prises à Kampala sur les stocks pour le Soudan. Le 22 juillet, un deuxième convoi de 21 camions est arrivé avec 572 tonnes. Le PAM, qui gérait presque 4 millions de tonnes d'aide alimentaire dans le monde en 1994, a mis toute son énergie à établir un réseau de relations et de moyens pour relever le défi de Goma.

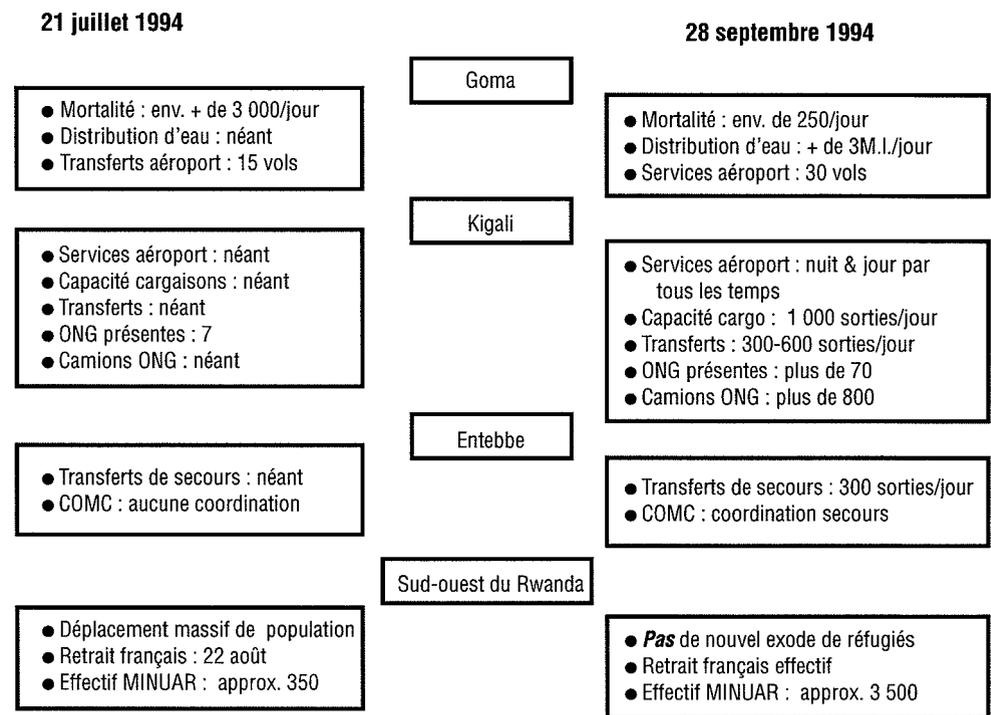
Les ONG expérimentées ont agi avec la même diligence. Le premier vol affrété par un collectif d'organisations religieuses, Church World Action-Rwanda, est arrivé le samedi 16 juillet au matin. Il transportait le personnel qui allait diriger les opérations d'aide d'urgence à Goma et 14 tonnes de riz fournies par le CICR. Le collectif a pu répondre en un jour à la demande d'assistance, parce que l'un de ses membres, la Fédération luthérienne mondiale, a détaché du pont aérien vers le Sud du Soudan auquel il était affecté, un avion cargo Hercules. Ce fut le premier vol d'une série de 157, qui à la fin de septembre avait permis le transport de centaines de passagers et livré plus de 2 635 tonnes d'aide d'urgence à Goma et dans le Sud-Ouest du Rwanda¹⁶.

Avec moins d'expérience mais davantage de moyens, le pont aérien de l'armée américaine a pris plus de temps pour se mettre en place. Le premier avion est arrivé le lundi 25 juillet, soit onze jours après le début de l'afflux de réfugiés et une semaine après le premier vol humanitaire transportant pour l'UNICEF environ 20 tonnes de matériel médical et de denrées non alimentaires (le largage vers le camp de réfugiés, mentionné plus haut, avait eu lieu la veille). Bien que les

organisations telles que le PAM et Church World Action-Rwanda aient réagi plus rapidement, l'ampleur des besoins a toutefois dépassé leurs capacités logistiques. Les militaires américains aidèrent à combler les carences d'une assistance désespérément nécessaire.

L'ampleur des besoins à Goma dépassait cependant même ce que les militaires, voire les militaires et les équipes d'assistance ensemble, pouvaient offrir comme transports aériens. La fourniture de 500 grammes de vivres par jour à 800 000 réfugiés aurait nécessité un arrivage quotidien de 400 tonnes. Du fait de l'espace réduit de l'aéroport de Goma, il aurait été difficile de recevoir un tel tonnage par air, même s'il avait été possible de mobiliser les transports aériens. La formidable capacité stratégique d'emport des C-5A et des C-141 aurait réclamé une ventilation régionale des chargements dans des avions moyens porteurs.

Figure 6.2. La crise rwandaise avant et après l'opération *Support Hope*



Source : États-Unis, Département de la Défense.

Quoique les transports aériens de diverses origines aient fourni auparavant une assistance indispensable, les officiers américains se sont rendu compte, dès le début, de la limite de leurs moyens. Notant les difficultés rencontrées à l'aéroport de Goma et les besoins croissants de la population de réfugiés, l'un d'eux remarquait avec une ironie désabusée que « avoir des camions signifie posséder le pouvoir ». L'approvisionnement par voie terrestre de l'aide d'urgence s'est révélé finalement plus vital que le transport aérien.

Comme l'expérience d'OXFAM le suggère, certaines institutions des Nations unies et des agences privées ont conclu de l'expérience de Goma que, bien que les transports aériens militaires gratuits aient leurs avantages, elles préféreraient à

l'avenir passer des accords avec des transporteurs privés, car elles garderaient ainsi un plus grand contrôle sur le transport et seraient mieux à même de prendre des décisions, lesquelles leur échappent si elles doivent dépendre des militaires. Elles pensent que les coûts commerciaux sont significativement moins élevés — de 40 pour cent d'après une estimation — que les coûts marginaux du transport aérien militaire. Même si les factures militaires ne sont pas payées par les équipes d'assistance, il importe de réduire les coûts au minimum puisque les ressources financières humanitaires diminuent. Dans des circonstances extrêmes toutefois, l'affrètement d'avions commerciaux peut être difficile à négocier et l'assistance militaire devient indispensable.

Ainsi, les facteurs de coût limitent les avantages comparés des militaires à des cas assez particuliers. « Dans la plupart des cas », commentait le chef de la division transport du PAM, Tun Myat, « nous pouvons probablement organiser bien plus rapidement que les militaires des vols vers des destinations où ils ne sont pas préparés à aller pour une fraction du prix »¹⁷. Cela signifie que la contribution militaire en matière de transport aérien est vraisemblablement plus importante dans la première phase des situations d'urgence extrêmes, dans les régions desservies par des aéroports sûrs et accessibles, lorsque le volume de matériel devant être transporté excède les capacités ou les ressources des institutions d'assistance pour fournir ou pour affréter la quantité nécessaire.

Le contexte de la politique des États-Unis

Le quatrième problème concerne la relation entre l'opération *Support Hope* et la politique des États-Unis à l'égard de la crise du Rwanda. Les questions principales portent ici sur le moment où a eu lieu la réaction américaine et, plus généralement, sur la politique américaine face à la crise au Rwanda.

Une fois jugée l'efficacité de l'opération *Support Hope*, il faut l'envisager par rapport à la lenteur de la réaction dans le déroulement de la crise. Les troupes américaines arrivant à Goma le 25 juillet ont été généralement bien reçues par les personnels humanitaires et militaires, dont beaucoup étaient présents depuis le début de l'afflux du 14 juillet, certains étant même là depuis bien plus longtemps. Cependant, un responsable de l'aide humanitaire aux Nations unies s'est fait l'interprète du sentiment de certains en disant aux Américains : « Si vous étiez venus dix jours plus tôt, vous auriez été bienvenus. »

Toutefois, la vraie question n'est pas tant une semaine de perdue ici ou là que les motifs de l'inaction du gouvernement américain lors des événements d'avril, et même avant. « Les dirigeants des pays riches ont tendance à attendre que l'opinion publique les force à réagir aux désastres par une énorme injection de moyens », observait le groupe épidémiologique de Goma dans son analyse de la crise.

« Quoique cette réaction différée ait inclus le déploiement de forces militaires avec leur formidable capacité logistique, la mobilisation des ressources militaires est très coûteuse. Parce que le déploiement militaire dépend de décisions politiques, il ne peut pas toujours être intégré dans la planification des réactions aux désastres. » (Groupe épidémiologique de Goma, 1995)

Les opinions d'autres spécialistes de la gestion des catastrophes convergent pour considérer que le caractère exceptionnel du problème rwandais et l'ampleur colossale des moyens mis en œuvre soulignent la nécessité pour les gouvernements d'accroître leur capacité de réaction et de renforcer également les capacités des institutions humanitaires. Beaucoup partagent la conclusion du groupe de Goma : « Tout en continuant à explorer les moyens d'améliorer le rapport coût/efficacité

des militaires dans l'aide d'urgence, les États donateurs seraient bien avisés d'investir dans le renforcement du réseau existant d'organisations d'assistance. » (Groupe épidémiologique de Goma, 1995)

La directive présidentielle PDD 25, approuvée en mai 1994, fournit le contexte politique de l'opération *Support Hope*. Reflétant l'expérience des États-Unis dans de récentes opérations de maintien de la paix et très influencée par les difficultés rencontrées en Somalie, la directive PDD 25 dresse une liste détaillée des conditions régissant la participation des États-Unis aux futures crises importantes.

« Le Rwanda a constitué la première véritable application de la PDD 25. Notre évaluation de la décision [des États-Unis] de participer au Rwanda indique que les organismes américains ont scrupuleusement examiné de très près la conformité des opérations selon les facteurs définis dans la PDD 25 avant de s'engager à soutenir la mission. » (États-Unis/GAO, 1995c)¹⁸

On ne peut examiner ici en détail la politique des États-Unis durant les premières phases de la crise dans la région. Cependant, certains considèrent que les efforts déployés par les États-Unis au Conseil de sécurité après les événements d'avril ont contribué à étaler au grand jour la tragédie humanitaire à laquelle le monde a été alors obligé de réagir.

« Les succès remportés par les États-Unis pour réduire les effectifs de la MINUAR I et pour retarder le déploiement de la MINUAR II, ont malheureusement mais indéniablement exacerbé la crise humanitaire et ont obligé les États-Unis à dépenser environ 50 fois ce qu'une mission de maintien de la paix des Nations unies, préventive et efficace, aurait coûté. » (LaRose-Edwards, 1994)¹⁹

« Il a fallu les horreurs de Goma », observait un éditorial acerbe du *Guardian*, pour surmonter les réticences de Washington à s'engager²⁰.

La poursuite de la crise rwandaise longtemps après le départ des soldats américains vient aussi replacer dans de plus justes proportions le succès dont s'honorent les militaires. Le secrétaire à la Défense William I. Perry avait décrit, en août 1994, le retour des réfugiés chez eux comme « la fin à laquelle nous souhaitons arriver ». Les militaires américains ou autres ne sont bien sûr pas responsables des échecs du rapatriement et de la reconstruction. Cependant, le fait que la communauté internationale n'ait pas trouvé les recettes politiques idoines pour atteindre les objectifs assignés atténue l'éclat des réalisations militaires. Que des troupes n'aient pas été disponibles pour assurer la sécurité des camps de réfugiés à la fin de 1994 et en 1995 vient encore compliquer la situation.

Qu'elles qu'aient été les critiques à l'égard de la politique américaine dans les premières phases de la crise, le caractère humanitaire de l'engagement américain au Rwanda s'est affirmé clairement plus tard dans l'année. En fait, dès le mois d'avril, le bureau américain de Foreign Disaster Assistance avait mis en place un mécanisme d'aide d'urgence, canalisant les généreuses contributions américaines et, en mai, les militaires américains eux-mêmes acheminaient du matériel d'aide humanitaire dans la région. Le gouvernement des États-Unis a été le premier à rétablir une présence diplomatique à Kigali après le bain de sang. L'objectif immédiat de cette décision était la création d'une base politique qui faciliterait, entre autres choses, la négociation d'un accord sur le statut des forces permettant aux États-Unis d'entreprendre des activités humanitaires importantes.

Dans certains cas, la simple présence de forces militaires extérieures les avait conduits à participer à des tâches humanitaires ou à prendre part aux activités d'assistance. Dans la crise rwandaise, l'intérêt des États-Unis à la participation de troupes américaines aux secours humanitaires a accéléré la reconnaissance

diplomatique du nouveau régime. « Nous sommes ici à cause du besoin de réponse humanitaire », expliquait l'ambassadeur David Rawson en octobre 1994. A l'époque, les États-Unis étaient l'un des gouvernements faisant pression sur les donateurs pour fournir aux autorités de Kigali les ressources nécessaires à la remise en état des services de base et au rétablissement de l'ordre public. L'ambassadeur ajoutait : « Nous pensons que nous devons donner une chance à ce gouvernement. Avoir une attitude passive est la meilleure recette pour devenir le spectateur d'un autre désastre. »²¹

Conclusion

Le bilan de l'opération *Support Hope* est largement positif au regard de son mandat. Elle s'est chargée du matériel lourd avec une ampleur et un rythme bien supérieurs aux capacités qu'avaient à l'époque les organisations civiles. Soutenant les ONG et les institutions humanitaires des Nations unies à Goma et Kigali, ainsi que la MINUAR, elle a amélioré de manière significative ce que celles-ci étaient en mesure d'accomplir. Ses propres activités d'assistance directe à Goma furent également importantes, aidant à réaliser l'objectif, partagé avec d'autres acteurs, qui était d'arrêter la mortalité.

Les militaires américains ont accepté une mission clairement définie et s'en sont acquittés pour l'essentiel efficacement et conformément à leur calendrier, en aidant les personnes à l'intérieur comme à l'extérieur du Rwanda, sans prendre parti pour l'un ou l'autre camp. Les militaires ont adapté leurs activités à l'évolution des besoins, prenant soin de soutenir le travail des organisations humanitaires plutôt que d'empiéter sur leurs activités. Les responsables du Pentagone ont considéré cette opération comme « un modèle pour l'élaboration de futurs engagements potentiels ».

Il y a eu toutefois de sérieux problèmes au niveau de la planification, de la stratégie opérationnelle, du coût et du rapport coût/efficacité, ainsi que, de manière plus générale, de la politique des États-Unis. L'initiative américaine a été lancée sans les consultations appropriées avec les Nations unies, avec les responsables des ONG sur le terrain, avec d'autres contingents militaires ni avec les autorités zaïroises et rwandaises. Réagissant fin juillet à une crise humanitaire qui avait éclaté en avril, l'opération *Support Hope* adopta également certaines stratégies opérationnelles contestables et se révéla être un investissement coûteux, alors que des solutions préventives et plus avantageuses étaient envisageables.

Partie intégrante de la politique des États-Unis envers le Rwanda, envers l'Afrique en général et envers les situations complexes d'urgence humanitaire, dans leur ensemble les soldats américains envoyés à la rescousse furent en définitive aussi efficaces que les politiques générales américaines et internationales qu'ils servirent.

1. William I. Perry, "Rwanda: Challenge of Enormous Magnitude", déclaration faite devant le Sous-comité de la Défense de la Commission budgétaire de la chambre des Représentants chargée des dépenses, 4 août 1994.
2. *L'After Action Review* est l'un des rares commentaires publiés à ce jour sur l'opération *Support Hope*. Bien que les forces armées américaines rédigent habituellement ce genre de compte rendu après les opérations importantes, cette étude représente le tout premier rapport américain témoignant des consultations avec le personnel des Nations unies et des ONG. Ce compte rendu comporte une introduction du commandant par le général Schroeder, une analyse de l'opération, y compris les leçons qui en sont tirées, et des annexes détaillées.
3. Par accord préalable, 1.9 million de dollars d'abord donnés par le département de la Défense lui ont été remboursés par l'USAID. Les livraisons de matériel d'assistance par le DOD (véhicules et fournitures médicales pour le CICR), qui n'auraient pas été possibles autrement, ont pu ainsi être effectuées.
4. Dépêche de *La Voix de l'Amérique*, 25 juillet 1994.
5. Les ensembles de services fournis par les autres contingents nationaux sont étudiés au chapitre 7.
6. Cité par Jane Perlez, "Aid Agencies are Grateful to Armies", *New York Times*, 21 août 1994, daté de Goma.
7. Propos recueillis par les auteurs, 8 juin 1995.
8. Un deuxième groupe de spécialistes en santé publique a conclu que les stratégies appliquées, dont « la lenteur de la réhydratation, la mauvaise utilisation de thérapies de réhydratation par voie orale, [et] l'emploi de liquides intraveineux inappropriés » ont réduit les chances de survivre au choléra dans la région de Goma. Voir Siddique *et al.*, 1995). Ces responsables sanitaires sont membres du Centre international pour la recherche sur les maladies diarrhéiques de Dacca, au Bangladesh.
9. Propos recueillis par les auteurs, 8 juin 1995.
10. Données fournies par le bureau des Affaires humanitaires et des réfugiés du département de la Défense et par le GAO des États-Unis. Les dépenses pour l'année budgétaire 1994, la période de 12 mois s'achevant le 30 septembre 1994, sont de 106.7 millions de dollars et de 17.2 millions de dollars pour l'année budgétaire 1995 (États-Unis/GAO, 1995b). Des discussions avec des responsables du département de la Défense confirment cependant que ces deux séries de dépenses ont financé des activités durant l'année civile 1994, rendant ainsi la somme totale de 123.9 millions de dollars comparable aux autres sommes figurant dans le texte et dans le tableau 8.2. Les plus importants postes de dépenses ont été 63.8 millions de dollars, par l'armée de l'air, et 58.9 millions, par l'armée. Le coût du transport de matériel d'assistance sur le terrain au début de l'année 1994, avant le lancement de l'opération *Support Hope*, est aussi compris dans la somme de 123.9 millions de dollars.
11. Ron Davidson, contrôleur adjoint, cabinet du secrétaire à la Défense, témoignage devant la Commission sénatoriale sur les forces armées, 25 juillet 1994. Voir Senate Armed Services Committee, *op. cit.*
12. Le secrétaire à la Défense William I. Perry a utilisé cette somme dans son témoignage devant la Commission de la chambre des Représentants, le 4 août 1994.
13. États-Unis/GAO.
14. Cette citation est tirée d'une déclaration du sénateur de Géorgie, Sam Nunn, président de la Commission sénatoriale sur les forces armées. Devant la Commission, le général John Sheehan a répondu qu'« il n'y avait pas sur terre une autre organisation capable de faire cela à cette échelle ». Voir Senate Armed Services Committee, *op. cit.*

15. Trevor Page, Programme alimentaire mondial des Nations unies, commentaires sur « l'opération régionale Rwanda/Burundi » lors de l'atelier sur l'évaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda, Ferney-Voltaire, France, 23 janvier 1995.
16. Opérations d'urgence de la Fédération luthérienne mondiale, communication datée du 24 juillet 1995.
17. Propos recueillis par les auteurs, octobre 1994.
18. En 1995, une nouvelle directive présidentielle (PDD 50) s'élaborait, déterminant les paramètres de la politique des États-Unis en matière d'aide humanitaire.
19. Le facteur mentionné, de 50, est fondé sur un calcul du chef du bureau de Human Rights Watch à Washington de Holly Burkhalter. Les responsables du département d'État contestent l'argument de LaRose-Edwards.
20. *The Guardian*, "The Deadly Cost of Delay", 22 août 1994.
21. Propos recueillis par les auteurs, octobre 1994.

Chapitre 7

Les autres troupes

Ce chapitre analyse les contributions des autres contingents militaires nationaux dans le cadre de la réaction internationale à la crise rwandaise. Ces troupes se distinguent à la fois de l'opération de maintien de la paix de la MINUAR et des initiatives indépendantes qu'ont été l'opération Turquoise et l'opération *Support Hope*, examinées aux chapitres précédents.

Seront examinés ici les contingents canadien, néerlandais, japonais, allemand, néo-zélandais, australien, israélien et irlandais. Chacun des huit contingents avait ses caractéristiques propres, reflétant les qualités et les intérêts des États qui les avaient envoyés. Ils ont tous été intégrés dans la réaction internationale sous l'égide du HCR qui avait expressément réclamé leur présence. De dimensions plus modestes et de coût plus modique que leurs homologues intervenant dans les deux opérations décrites ci-dessus, ils n'en ont pas moins apporté des contributions importantes et spécifiques à l'effort international global.

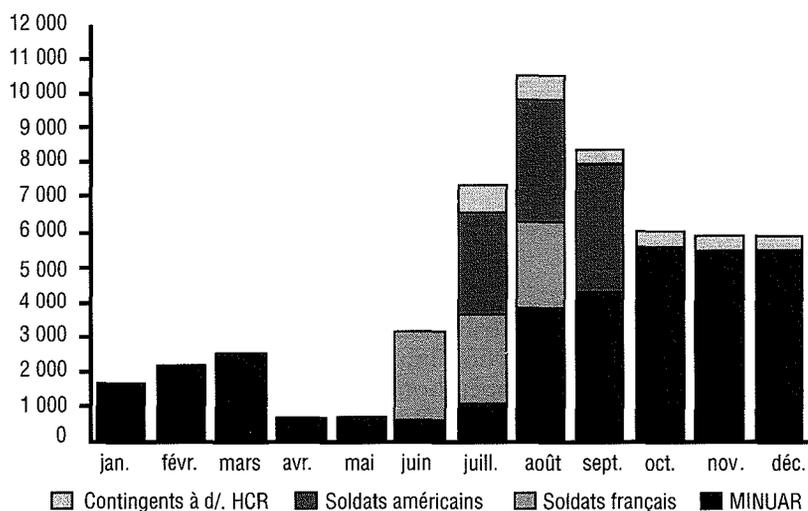
Ils illustrent la riche diversité de la participation militaire dans le cadre de la réaction internationale à la crise rwandaise, thème non seulement de ce chapitre, mais aussi de cet ouvrage¹.

Canada

La contribution canadienne à la force de maintien de la paix des Nations unies, examinée au chapitre 4, comprenait les deux commandants en chef de la MINUAR et un détachement de soutien au quartier général de Kigali, des observateurs militaires et environ 400 soldats s'occupant des communications de la MINUAR et aidant à faire fonctionner l'aéroport de Kigali. La contribution militaire canadienne au pont aérien a commencé en avril 1994. Outre cette participation à la MINUAR, des militaires canadiens étaient aussi présents en vertu d'un ensemble de services négociés entre le HCR et le département canadien de la Défense nationale².

Afin de faire face à la situation d'urgence des réfugiés rwandais au Zaïre qui se détériorait rapidement en juillet, le HCR a demandé au Canada et à d'autres États une assistance dans huit secteurs précis : aéroport, base logistique, voirie et sécurité routière, aménagement des camps de réfugiés, fourniture de carburant domestique, installations sanitaires, gestion de l'eau et gestion de tête de pont aérien. Les différents gouvernements étaient invités, dans chacun de ces domaines, à passer un accord avec le HCR aux termes duquel ils fournissaient le matériel, les approvisionnements, le personnel et les unités de commandements (ONU/HCR, 1995d). Le HCR sollicitait des contributions militaires aussi bien que des ressources financières ou autres.

Figure 7.1. Effectifs militaires déployés en réaction à la crise rwandaise (1994)



Note : Les totaux figurant dans cette figure sont approximatifs, ils sont fondés sur les données disponibles. Les chiffres de la MINUAR incluent les soldats, les observateurs militaires et les policiers civils.

La figure 7.1 montre le nombre de troupes internationales engagées dans la crise en 1994 ; leur coût sera indiqué à la figure 8.2. Chaque figure regroupe les ressources militaires engagées dans chacun des cadres précédemment définis — la MINUAR, les initiatives indépendantes et les troupes mises à disposition du HCR.

Le Canada choisit de fournir une assistance dans le secteur médical (opération Passage) et dans les transports (opération Scotch). L'opération Passage a mis à disposition une unité médicale de 200 personnes afin de soigner les réfugiés et les personnes déplacées. Le contingent, généralement issu des bases de Petawawa et de Valcartier, comprenait 110 membres du personnel médical, un peloton de 20 à 30 hommes chargés de la sécurité, un nombre similaire de personnel de soutien, une vingtaine de sapeurs et une quinzaine de militaires en relation avec le quartier général.

Prévoyant le retour des réfugiés du Zaïre, l'opération Passage a mis en place un dispensaire sanitaire dans le Nord-Ouest du Rwanda, non loin de Goma. Comme le retour attendu ne se matérialisait pas, les militaires et le dispensaire ont été déplacés plus au Sud. De leur déploiement le 25 juillet, jusqu'à leur départ le 21 octobre, les Canadiens ont fait passer des contrôles de dépistage à plus de 22 000 patients et ont assuré un suivi en hôpital pour environ 10 pour cent d'entre eux.

L'opération Scotch était située à Nairobi et son personnel venait d'une unité de contrôle logistique aérien. Déployées le 8 avril, les troupes canadiennes et leur Hercules des forces aériennes évacuèrent de Kigali des expatriés européens, ainsi que les troupes belges et bangladaises et transportèrent des approvisionnements pour la MINUAR. Un deuxième C-130 fut détaché en juillet pour soutenir les activités du HCR et d'autres organisations humanitaires lorsque le système de fourniture d'un ensemble de services a été mis en œuvre. Il apporta une aide humanitaire du Canada — en partie financée par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) — à des ONG telles que Canadian Lutheran World Relief, World Relief Canada ou Collaboration santé internationale.

Avant même que ne s'achève l'opération Scotch à la fin août 1994, le transport aérien militaire canadien avait permis à plus de 6 000 personnes de rentrer ou de sortir de Kigali. Près de 2 600 tonnes d'aide humanitaire furent transportées de Nairobi à Kigali, Goma et Bujumbura, dans le cadre du pont aérien alors coordonné par le HCR. Au début de la crise, l'opération canadienne était le seul pont aérien au Rwanda avant que celui-ci ne soit élargi avec l'arrivée d'autres avions militaires et même d'avions civils.

En se retirant, les Canadiens ont passé le relais aux organisations d'aide qui restaient.

« Le travail de l'unité d'ambulances de campagne a été remarquable », notait le ministre de la Défense nationale David Collenette en annonçant la transition, « mais, heureusement, les Nations unies et les organisations non gouvernementales comme Médecins sans frontières et la Croix-Rouge ont déclaré qu'elles étaient désormais prêtes à prendre en main les besoins des réfugiés restants. »³

Afin de faciliter le transfert des activités, les troupes laissèrent un stock de médicaments de base et de matériel médical. Le ministre fit également l'éloge du courage et du professionnalisme des pilotes et des équipages de l'opération Scotch.

Du point de vue de la commande et du contrôle, il était anormal d'avoir deux contingents canadiens séparés au Rwanda : l'un dans la MINUAR rendant compte au commandant en chef de la force, un Canadien, et l'autre opérant de manière autonome dans le cadre d'accords négociés par le ministère de la Défense nationale et le HCR. De fait, les commandants en chef de la force ont considéré qu'ils étaient les commandants des deux types de troupes canadiennes et étaient constamment tenus au courant du travail de ceux qui, techniquement parlant, ne devaient pas leur rendre compte⁴.

En fait, il était difficile de distinguer le travail des militaires canadiens n'appartenant pas à la MINUAR de celui des casques bleus canadiens. L'unité médicale canadienne présente au Rwanda pour soigner les membres canadiens ou autres de la MINUAR a traité aussi des civils rwandais, ainsi que le mentionne le chapitre 4. La principale différence était que le personnel médical et sanitaire de la MINUAR avait d'autres missions qui passaient avant l'assistance aux civils. Pourtant, en fonction de leur temps disponible ou après leurs heures de service, ils ont entrepris le même genre d'activités d'assistance que menaient à temps complet leurs compatriotes de l'opération Passage, associée au HCR.

Les militaires canadiens ont apporté au Rwanda l'expérience acquise durant des décennies de participation au maintien de la paix pour les Nations unies. Les secteurs qui leur étaient dévolus — principalement médecine, transmissions et logistique — étaient ceux dans lesquels le Canada avait fait ses preuves sur différents théâtres. Les soldats canadiens ont employé au Rwanda la même technique d'épuration de l'eau qu'ils avaient précédemment utilisée en Somalie et en ex-Yougoslavie.

Toutefois, au Rwanda, le savoir-faire canadien a trouvé de nouveaux champs d'application. Bien que les militaires canadiens aient mis en place un hôpital de campagne en Arabie saoudite durant la guerre du Golfe, les civils n'en avaient pas été les principaux bénéficiaires. L'opération Scotch a été organisée grâce à la disponibilité opportune d'un avion militaire de transport en Somalie voisine, qui a été régulièrement, puis intensivement utilisé pour le Rwanda. Comme dans d'autres cas, l'implication des militaires canadiens a donné à l'opinion publique canadienne un sentiment de participation à un grand effort humanitaire.

Une autre innovation de la crise rwandaise a résidé dans les relations de travail forgées entre les fonctionnaires du ministère de la Défense et le HCR. A Ottawa, les interlocuteurs normaux du HCR sont l'ACDI qui, pendant toute la crise rwandaise, a fourni des moyens au HCR, aux autres institutions des Nations unies, aux ONG et au CICR. Pourtant, du fait du rythme rapide des événements, le HCR a dû en l'occurrence traiter directement avec les responsables canadiens de la défense. « C'est dur de louer des avions en un bref délai », expliquait, compréhensif, un fonctionnaire de l'ACDI. « Soit on le fait avec les militaires, soit on ne le fait pas du tout. Les fonctionnaires de la défense n'avaient pas besoin de notre intermédiaire pour faire ce travail. »

Mais la réaction à la crise rwandaise a également modifié les relations de travail des responsables de l'ACDI, « changeant [leur] façon d'opérer ». A la suite de l'expérience rwandaise, le personnel de l'ACDI a désormais recours chaque fois qu'il en a besoin à ce qu'il appelle le « décalquage ». L'ACDI a financé sur son propre budget les 800 000 dollars de coûts marginaux du ministère de la Défense nationale pour services rendus. Toutefois, avec le retrait du Canada du pont aérien et la réduction des activités militaires canadiennes qui n'étaient pas liées à la MINUAR, les relations entre les fonctionnaires canadiens et ceux des Nations unies ont repris leur cours habituel.

Malgré leur appréciation des moyens militaires fournis, les responsables de l'ACDI considèrent l'emploi de troupes, canadiennes ou autres, dans la sphère humanitaire comme ne devant être qu'exceptionnel et ne se justifiant que dans les cas extrêmes, pour combler un manque, lorsque le coût d'un tel emploi n'est pas la préoccupation principale. Ils ne recommandent pas une présence régulière des militaires sur la scène mondiale de l'humanitaire — ou du développement. « Les situations comme le Rwanda sont si inhabituelles qu'elles bousculent les paramètres établis » soulignent-ils. « On ne peut pas fonder des modèles globaux sur de telles exceptions. »

Les moyens militaires canadiens fournis durant la crise du Rwanda ont totalisé 103 millions de dollars canadiens. Moins de la moitié furent consacrés aux activités militaires associées au HCR : 23 millions de dollars canadiens pour l'opération Passage (dont 10 millions de coûts marginaux) et 19 millions pour l'opération Scotch (3 millions de coûts marginaux). Les coûts de la participation canadienne à la MONUOR sont estimés à 7 millions de dollars canadiens (1 million de coûts marginaux) et ceux de la MINUAR à 59 millions (26 millions de coûts marginaux), à l'exclusion des contributions estimées. Le Canada s'attend à un remboursement du HCR pour l'opération Scotch et à 19 millions de la part du département des opérations de maintien de la paix pour la MINUAR⁵.

Afin de comparer ces données avec celles des autres États, le coût de l'utilisation des troupes canadiennes (figure 8.2) ne comprend que les coûts marginaux de 40 millions de dollars canadiens et les coûts du HCR, exprimés en dollars américains. Les ressources humanitaires de l'ACDI pour l'année fiscale commençant en avril 1994 ont été de 37.1 millions de dollars, dont moins de 1 million pour les services fournis par le ministère de la Défense (ACDI, 1995).

Témoignant de l'importance de la crise rwandaise et de la réaction à celle-ci, les autorités canadiennes ont lancé de nombreuses études de suivi. L'une à la fin de 1994, a présenté une analyse très critique et a relevé plusieurs leçons à retenir (LaRose-Edwards, 1994). Une deuxième en avril 1995 a examiné les contraintes actuelles pesant sur les réactions rapides à de telles crises (LaRose-Edwards, 1995). Une troisième a proposé la création « au niveau opérationnel, d'un quartier général multinational, militaire et civil, intégré et permanent d'une trentaine ou d'une cinquantaine de personnes, afin d'élaborer des plans d'urgence et de déploiement rapide pour des opérations autorisées par le Conseil de sécurité » (Administration

canadienne, 1995). En guise de dividendes de la paix, le Canada a offert en 1995 d'apporter un soutien, financier et autre, pour l'installation de ce type de quartier général sur l'une de ses bases militaires.

Pays-Bas

Les militaires néerlandais ont participé à la réaction internationale pendant le génocide, l'exode de masse et la phase de reconstruction. En fait, leur participation a précédé les événements d'avril. En juin 1993, la MONUOR avait reçu dix observateurs militaires néerlandais pour aider à la surveillance de la frontière rwando-ougandaise. Afin de se rendre compte de la situation, le ministre de la Coopération pour le développement, Jan P. Pronk, avait visité la région de Goma du 18 au 20 juillet 1994. Cette visite avait incité les Pays-Bas à s'impliquer davantage dans le domaine humanitaire. Jan P. Pronk avait décrit au Parlement ce qu'il avait vu, en ces termes :

« A cause de l'importance inimaginable du flot de réfugiés, les équipes caritatives sont confrontées à une tâche qui dépasse complètement leurs capacités [...] Il faut acheminer et distribuer environ 600 tonnes de vivres par jour et au moins 3 millions de litres d'eau potable. De plus, il faut des soins médicaux et il faut construire des installations sanitaires (au moins 60 000 latrines à creuser dans la roche volcanique) pour au moins un million de personnes exténuées, parmi lesquelles un nombre croissant est touché par la déshydratation, la diarrhée, la dysenterie et le choléra qui fait de plus en plus de victimes ; en outre, l'on craint une épidémie de rougeole. » Il expliquait que « lors de mes conversations avec les organisations d'assistance, j'ai noté qu'un thème récurrent portait sur le fait que l'un des problèmes les plus importants venait de la gestion et du soutien technique et logistique des approvisionnements d'aide, et j'ai compris qu'il fallait une opération colossale du type de celles qu'accomplissent les militaires » (Pronk, 1994).

Les militaires néerlandais ont réagi rapidement. Deux jours plus tard, faisant part conjointement au Parlement des actions entreprises et prévues, le ministre de la Défense, A.L. ter Beek et celui des Affaires étrangères, W. Kok, notaient :

« En consultation avec le ministère de la Coopération pour le développement, MSF-Hollande et le commandement américain pour l'Europe en Allemagne, nous avons examiné comment fournir une aide supplémentaire » d'après la liste du HCR sur les fournitures nécessaires. « Le ministère de la Défense est en mesure d'apporter une aide humanitaire supplémentaire dans les plus brefs délais. » (ter Beek et Kok, 1994)

Le ministère de la Défense a équipé la MINUAR de 50 camions et de plus de 50 autres véhicules (voitures tout-terrains, ambulances, dépanneuses et remorques), de dix cuisines de campagne et de 15 générateurs électriques. La flotte de véhicules représentait une sorte de dividende de la paix puisque que ce matériel était devenu, selon les propres termes du ministre, « inutile à la suite de la réorganisation du ministère de la Défense » (ter Beek et Kok, 1994). Ce matériel a aidé à équiper le bataillon zambien de la MINUAR, dont 100 soldats ont été également entraînés par les troupes néerlandaises.

Du 4 août au 4 septembre, 104 militaires néerlandais ont soutenu l'effort d'assistance à Goma. Personnel médical ou du train, militaires chargés du contrôle des déplacements et chauffeurs, tous ont été choisis pour des rôles de soutien humanitaire. Une poignée d'entre eux sont restés en octobre à l'aéroport de Goma à la demande des agences chargées de l'aide. L'armée de l'air néerlandaise a aussi

participé au pont aérien humanitaire dans la région. Bien qu'un militaire néerlandais ait servi d'aide de camp au commandant en chef de la force, Roméo Dallaire, à Kigali, les Pays-Bas n'ont pas envoyé de contingent à la MINUAR.

Les contributions en personnel et en véhicules ont constitué l'épine dorsale de l'opération *Provide Care*, entreprise par les militaires néerlandais pour apporter une assistance directe aux réfugiés au Zaïre en août, en septembre et au début d'octobre. Le transport jusqu'à Goma de matériel d'assistance à bord d'Hercules et de Boeings 707 de l'armée de l'air néerlandaise a représenté les dépenses les plus importantes, de l'ordre de plusieurs millions de dollars. Le contingent médical néerlandais a également financé une campagne de vaccination contre la méningite et l'équipement nécessaire pour organiser une chaîne du froid. A la fin de leur séjour, les militaires néerlandais donnèrent ce qui restait de leur matériel d'assistance pour la santé et l'eau aux ONG et au HCR.

L'étroit partenariat entre les militaires et les ONG néerlandaises a constitué une innovation. Le 18 juillet, l'armée de l'air néerlandaise a déposé à Goma le personnel et le matériel d'assistance des militaires et des ONG. Les militaires néerlandais ont travaillé étroitement avec MSF-Hollande au camp de Katalé, et avec Memisa, une autre ONG néerlandaise, dans le camp de Mugunga. Chacun des camps comptait alors environ 200 000 réfugiés. Les soldats néerlandais fournirent eux-mêmes une assistance dans les secteurs de l'eau et de la santé. Parallèlement, une subvention néerlandaise au HCR permit d'acheter des médicaments et des vaccins, dont 150 000 contre la méningite. Les militaires néerlandais ont transporté environ 870 tonnes d'approvisionnements pour les ONG.

Malgré d'étroites relations de travail en Irak du Nord et dans certains cas de catastrophes naturelles, il n'y avait pas eu auparavant un tel degré de planification et de collaboration opérationnelle entre les militaires néerlandais et les acteurs civils. Bien qu'en général la collaboration se soit déroulée sans anicroche, les ONG n'ont pas été unanimement enthousiastes. De profondes différences d'opinion ont surgi entre les agences et parfois au sein des mêmes institutions, à propos de l'opportunité de la participation des troupes.

« L'intégration du personnel médical militaire dans l'équipe de MSF a semé le trouble parmi le personnel de MSF », rapportait MSF-Hollande à propos de son expérience dans le camp de réfugiés de Katalé (au Zaïre), « surtout parce que les soldats étaient en treillis et portaient des armes à l'intérieur des locaux de MSF. Le personnel de MSF pensait que la présence des soldats, résultat d'une politique, portait préjudice à la neutralité de l'organisation. » (Schenkenberg van Mierop, 1995)

Certaines ONG ont soutenu que si l'on devait recourir à du personnel militaire, il devrait être placé sous la direction des ONG. D'autres ont pris une attitude plus pragmatique : étant donné l'extrême gravité de la situation, les ressources militaires devaient être les bienvenues et utilisées le plus possible.

Des associations humanitaires, néerlandaises ou autres, qui ont travaillé étroitement avec les militaires continuent à évaluer l'expérience. Dans le cas de MSF, la « décision sans précédent » de travailler avec les militaires a été prise rapidement en fonction de la détérioration de la situation à Goma, sans déterminer préalablement « où l'identité et le mandat militaires s'arrêteraient et où commenceraient l'identité et le mandat humanitaires »⁶. Toutefois, à la suite de la collaboration qui s'est établie, « MSF ne considère plus comme souhaitable à l'avenir l'intégration de personnel médical militaire identifiable en tant que tel ». L'ONG ne demandera « le déploiement d'armées nationales dans les urgences humanitaires [que] dans des situations extrêmes », la définition des critères permettant d'identifier ce genre de situations restant à élaborer (Schenkenberg van Mierop, *op. cit.*).

La contribution des militaires néerlandais s'est distinguée par sa discrétion et par le fait qu'elle s'est impliquée là où il y avait un vide. Les soldats néerlandais ont rendu des services à l'hôpital de campagne israélien et ils y ont conduit des patients. Sous l'égide de l'agence d'aide gouvernementale britannique et aux côtés des troupes américaines et françaises, les militaires néerlandais se sont occupés de l'aéroport de Goma. Ils ont pris la relève des Américains et des Français en matière d'épuration et de distribution de l'eau. Lorsqu'ils sont partis, ils ont transmis leur mission et leurs moyens à d'autres organisations. L'un dans l'autre, de nombreuses associations humanitaires, qu'il s'agisse d'ONG néerlandaises ou autres telles qu'Americares ou l'agence Adventist Development and Relief ou des organisations internationales comme le HCR ou l'UNICEF, tous ont bénéficié de leur travail.

A la fin du premier semestre 1995, la contribution néerlandaise n'était pas totalement chiffrée. Le ministère néerlandais de la Coopération pour le développement avait transféré au ministère de la Défense 3.6 millions de florins (2.25 millions de dollars) pour quelques-uns des coûts financés par les militaires, surtout dans le domaine du transport. Le ministère de la Défense avait financé d'autres coûts, y compris le détachement de dix de ses fonctionnaires auprès du HCR dans la région. Puisque le matériel fourni à la MINUAR s'est ajouté à la contribution néerlandaise au financement de l'opération de maintien de la paix des Nations unies, le chiffre de 2.25 millions de dollars mentionné dans la figure 8.2 sous-estime l'importance des moyens militaires fournis par les Pays-Bas.

Les fonctionnaires de l'aide publique néerlandaise reconnaissent les avantages relatifs des militaires durant les dix premiers jours d'une crise de cette ampleur, surtout dans les domaines logistiques et aéroportuaires. Cependant, ils se demandent si l'accroissement des capacités de transport des ONG n'aurait pas été un meilleur investissement à long terme. Ils soulignent que les contributions spectaculaires des militaires ne doivent pas occulter le fait que certaines de ces tâches peuvent être effectuées plus efficacement et à meilleur coût par les institutions civiles, en particulier lorsque la situation est maîtrisée. Pour leur part, certaines ONG pensent qu'elles « auraient pu mieux conduire les activités médicales, en tant qu'associations de praticiens médicaux ayant une longue histoire et une grande expérience ».

Il convient aussi de noter que le gouvernement néerlandais tire profit de cette expérience de 1994 pour renforcer ses politiques et ses pratiques humanitaires et de maintien de la paix. A la mi-septembre 1994, une conférence de haut niveau, parrainée par le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe et le Comité néerlandais pour l'éducation sur le développement, a eu lieu au ministère des Affaires étrangères. La réunion, à laquelle assistaient des responsables rwandais et des fonctionnaires d'autres gouvernements et de l'OUA, a lancé un appel urgent à la protection, à la reconstruction et à la réconciliation au Rwanda (*L'Interdépendant*, 1994). Au mois de mars suivant, le gouvernement néerlandais a organisé la consultation mentionnée plus haut, afin de tirer des leçons de l'expérience rwandaise sur la nécessité d'organiser une force militaire internationale de réserve pour les situations d'urgence humanitaire⁷.

Japon

Au début du mois d'octobre 1994, le contingent japonais, qui venait d'arriver à Goma, défaisait ses paquets, érigeait des tentes, établissait un périmètre de défense et testait ses Jeeps et ses transports blindés de troupes. Le 2 octobre, un premier détachement d'une centaine d'hommes était arrivé. Le 12 octobre, 120 hommes les ont rejoints. Le 27 octobre, le bataillon était au complet, fort de 260 hommes. Il est resté à Goma jusqu'à la fin de l'année, épaulé par une unité de l'armée de l'air japonaise, postée à Nairobi, qui lui apportait le matériel d'aide

humanitaire. L'opération a coûté 6 milliards de yens (environ 59 millions de dollars), financés par le budget du ministère de la Défense et par un fonds spécial de réserve du ministère.

Le contingent japonais était composé presque exclusivement de militaires, à l'exception de trois civils : l'un du ministère des Affaires étrangères, les deux autres du ministère de la Défense. Portant des armes pour les cas de légitime défense, les troupes se sont rapidement déployées pour assurer la sécurité et ont commencé à patrouiller autour du camp et dans le périmètre de l'aéroport attenant. Au total, près de 400 militaires ont servi à un moment ou à un autre dans l'opération.

Les objectifs du contingent étaient de fournir une assistance médicale et sanitaire, ainsi que d'épurer l'eau pour les réfugiés, avec respectivement 16, 70 et 43 spécialistes dans chacun de ces trois domaines. Le plan original d'opérations prévoyait de mettre en place des dispensaires dans les camps de réfugiés aux alentours de Goma et de prendre le relais d'une ONG suédoise en matière de distribution d'eau. Toutefois, avant même de se déployer, les Japonais y ont apporté de sérieux ajustements.

Quelques jours avant l'arrivée des troupes, plusieurs incidents graves avaient éclaté dans les camps. Parmi le flot de réfugiés, des éléments des anciennes FAR et des milices hutus cherchaient à consolider leur contrôle sur la population des camps et sur les distributions de l'aide humanitaire. Les intimidations et les harcèlements avaient entraîné l'évacuation des 90 membres du personnel humanitaire expatriés présents au camp de Katalé. En fonction du danger, les plans japonais ont été modifiés de telle sorte que les services médicaux soient fournis à l'hôpital de Goma et non dans les camps. Les responsables japonais ont prévenu que le contingent serait retiré si la situation se dégradait davantage.

« Il est interdit aux Japonais d'entrer à Katalé, Mugunga ou dans les camps au Nord de Katalé à cause des problèmes de sécurité », expliquait le colonel Makoto Nasu, commandant de la première équipe, à la veille de l'arrivée du premier détachement japonais⁸. Une fois les troupes déployées à proximité de l'aéroport de Goma, un officier du bataillon a confirmé le changement. « Nous n'aimons pas nous battre avec les civils », déclarait-il. « Ce serait mauvais pour les opérations à venir. » Bien que ces modifications n'excluent pas une participation ultérieure dans des camps plus calmes, l'hôpital de Goma est resté le centre du travail du contingent.

Dès le début, les Japonais ont mis l'accent sur les termes exclusivement humanitaires de leur engagement. Les officiers ont insisté sur le fait que la présence des troupes à Goma venait en réponse directe à l'invitation du HCR et l'ont soigneusement distinguée de l'opération des Nations unies de maintien de la paix au Rwanda voisin. « Nous menons simplement des opérations humanitaires à Goma », expliquait le colonel Mitsunobu Kamimoto, commandant du groupe d'intervention japonais de secours aux réfugiés rwandais. « Nous ne participons pas à la MINUAR. »⁹ Les japonais ont cependant assisté à des réunions d'information de l'opération de maintien de la paix des Nations unies.

Les officiers japonais hésitèrent lorsqu'on leur a demandé si leurs troupes seraient prêtes à évacuer le personnel humanitaire des Nations unies et d'autres associations si nécessaire. « On peut les protéger s'ils viennent à nous », a commenté un officier. Toutefois, il y avait des limites à ce type d'assistance, même si l'officier responsable peut agir selon sa conscience dans une situation de crise.

La participation à une opération de maintien de la paix n'aurait en elle-même rien apporté de nouveau pour les troupes nippones. Ces dernières années, les forces de défense japonaises ont fourni des observateurs pour les élections au groupe d'assistance des Nations unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) et au Salvador (ONUSAL), un soutien logistique et des unités de génie

à l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC) et des moyens de contrôle des déplacements à l'opération au Mozambique (ONUMOZ). Dans le contingent de Goma, cinq personnes avaient déjà servi au Cambodge.

Le déploiement de troupes japonaises a été autorisé conformément à la loi de juin 1992 de coopération à la paix internationale qui établit « un cadre de droit interne pour fournir des contributions à part entière en main-d'œuvre aux opérations de maintien de la paix des Nations unies et aux opérations humanitaires internationales ». Parmi les conditions que la loi impose pour autoriser une telle participation, on trouve l'existence d'un cessez-le-feu, le consentement des parties et l'impartialité des activités de maintien de la paix (Japon/ministère des Affaires étrangères, 1994 ; Otani, 1993 ; Meyer, 1995). L'engagement de membres des forces d'autodéfense japonaises dans l'aide humanitaire au Rwanda a provoqué moins de controverses au Japon que leur participation à l'APRONUC. Les contraintes imposées par la loi de 1992 permettent d'expliquer l'approche prudente que les troupes nippones ont eue de leurs tâches.

Un mandat exclusivement humanitaire a fait de l'expérience rwandaise un « grand tournant » pour le Japon. « C'est notre tout premier déploiement humanitaire », expliquait le colonel Kamimoto. « Il importe que nous nous conduisions d'une manière qui puisse inspirer le monde. »¹⁰ Ainsi, bien que le personnel médical japonais ait été déployé auparavant dans des opérations de l'ONU, sa tâche avait jusqu'à présent été limitée au traitement des troupes japonaises. A Goma, son principal objectif consistait à aider la population civile. La définition de la mission en termes uniquement humanitaires a sans doute reflété la volonté d'éviter à la fois les pertes humaines et la controverse sur l'expérience cambodgienne.

Les responsables japonais ont été satisfaits du résultat. « C'est une bonne expérience pour le Japon et pour moi », observait en octobre le colonel Kamimoto. Bien que la décision de participer à de futures activités humanitaires relève des autorités politiques japonaises, il présupposait que si l'expérience rwandaise continuait à être positive, le Japon serait enclin à offrir ses services dans d'autres crises.

« Le Japon a l'intention de continuer à coopérer activement [...] aux opérations des Nations unies de maintien de la paix », confirmait Yohei Kono, vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères lors d'une déclaration à l'Assemblée générale des Nations unies, juste avant le déploiement du contingent. Il mit plus spécialement l'accent sur le maintien de la paix et sur les activités humanitaires que son gouvernement considérait comme des éléments d'une approche globale de résolution des conflits, comprenant également « l'assistance à la construction d'institutions sociales et à la consolidation de la paix, telle que l'aide à la réhabilitation et à la reconstruction »¹¹.

Ainsi, ce premier déploiement de moyens militaires japonais dans le domaine humanitaire a également servi les intérêts de politique internationale du pays. Selon un analyste japonais, l'objectif était « d'obtenir un siège de membre permanent au Conseil de sécurité, ainsi qu'une capacité de déploiement outre-mer » pour les forces d'autodéfense. D'après ce même analyste, la décision de participer aux activités concernant le Rwanda « répondait ostensiblement à la demande du HCR, mais résultait plutôt d'un zèle bureaucratique et politique ». Sur le terrain, bien que les forces japonaises aient ouvert de nouvelles voies en collaborant avec les ONG, cette coopération a semé la discorde dans la communauté des ONG. « Il reste à voir comment cette relation évoluera. » (Randel et German, 1995)¹²

Allemagne

La contribution des militaires allemands aux efforts de secours en faveur des Rwandais fut centrée sur le transport aérien qui achemina l'aide humanitaire dans la région. Le gouvernement a répondu ainsi à la demande du HCR et cela, malgré quelques interrogations pour lesquelles on espérait une réponse positive. « Aucune décision n'a été prise quant à la demande », entendait-on plusieurs jours avant le décollage du premier cargo militaire chargé de matériel d'assistance. Mais « Le gouvernement du chancelier Helmut Kohl désire montrer que l'Allemagne veut assumer de plus grandes responsabilités dans les affaires du monde. »¹³

Selon les médias, l'acheminement aérien de l'aide humanitaire à destination du Rwanda a ouvert un nouveau chapitre dans l'histoire de l'Allemagne d'après-guerre. Le 18 juillet, le décollage d'un avion de l'armée de l'air allemande de l'aéroport militaire de Cologne vers Goma a été considéré comme le premier engagement de l'armée allemande hors de la zone de l'OTAN depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En fait, les soldats allemands avaient déjà participé aux opérations de maintien de la paix des Nations unies au Cambodge, avec une unité médicale dans le cadre de l'APRONUC et un bataillon de soutien logistique à une brigade d'infanterie indienne en Somalie. La décision du tribunal constitutionnel fédéral confirmant la constitutionnalité de la participation de militaires aux opérations de maintien de la paix des Nations unies et rendue quelques jours plus tôt, expliquait la confusion¹⁴.

En annonçant la décision du gouvernement, les fonctionnaires fédéraux ont bien précisé que l'interlocuteur de l'Allemagne était le HCR. La participation directe à la MINUAR et, plus particulièrement, le stationnement de troupes allemandes au Rwanda n'étaient pas envisagés (Bundesministerium der Verteidigung, 1995). « Le ministère allemand de la Défense a offert un soutien en matériel et un soutien aérien » ont rapporté les médias, « mais il a exclu l'envoi de troupes allemandes dans la région »¹⁵. Bien entendu, les pilotes et l'infrastructure de soutien aux vols humanitaires exigeraient une présence militaire au sol.

Trente-cinq militaires allemands ont été stationnés à Nairobi et douze à Johannesburg pour assurer les vols humanitaires. A partir du 18 juillet et pendant trois mois, les avions de l'armée de l'air allemande ont effectué 175 sorties, emportant environ 2 500 tonnes d'aide humanitaire, dont 17 stations d'épuration d'eau et un hôpital de campagne de 500 lits. Un 707 et deux C-160, basés à Nairobi, volaient quotidiennement vers le Rwanda, le Zaïre et le Burundi. Des cargaisons arrivaient aussi d'Afrique du Sud. Pour assurer la coordination, un officier allemand est resté en poste à Goma jusqu'au 31 décembre, date à laquelle la participation militaire allemande s'est achevée. Les rotations de contingent se déroulaient toutes les trois semaines. Au milieu de l'année 1995, les informations sur les coûts de l'opération n'étaient pas disponibles ; les discussions continuaient entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères pour savoir quels comptes devaient être débités.

L'Allemagne a tiré de son expérience au Rwanda et dans d'autres entreprises similaires récentes, des leçons positives pour l'avenir. Comme le gouvernement japonais, le gouvernement allemand a conclu que la participation aux activités de maintien de la paix des Nations unies est « très importante, témoignant des intérêts de la politique étrangère allemande et servant à améliorer sa stature internationale »¹⁶. « Étant donné que l'Allemagne est membre du Conseil de sécurité en 1995 et en 1996, le monde attend beaucoup d'elle », notait le sous-secrétaire parlementaire à la Défense, Bernd Wilz¹⁷. « L'Allemagne a montré à la communauté internationale qu'elle est un partenaire fiable », concluaient les autorités fédérales. « A l'avenir, les forces armées allemandes seront encore davantage en position d'entreprendre des opérations internationales complexes conjointement avec leurs alliés et avec d'autres partenaires. »¹⁸

Nouvelle-Zélande

Comme l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande a mis à disposition de la cause humanitaire d'importants moyens aériens. Aux termes d'un accord entre les forces de défense néo-zélandaises et le HCR, l'armée de l'air a fourni pendant quatre semaines un avion de transport Hercules C-130, opérant à partir du 3 août 1994 d'Entebbe (Ouganda) vers Goma, Kigali et Bukavu, puis à nouveau pour deux autres semaines. L'avion assurait des missions quotidiennes vers Bukavu — le seul avion à le faire — et d'occasionnels trajets vers Goma et Kigali. Il emportait 1 750 tonnes d'approvisionnement de secours (surtout des vivres, des abris, des outils et divers matériels) et plus de 250 passagers. « Notre contribution était purement humanitaire », expliquait un responsable de l'opération dénommée *Reforge*, « brève, nette et précise ».

L'opération *Reforge* impliquait 36 militaires et a coûté 1.4 million de dollars. Elle a été surtout financée par les ressources pour les situations d'urgence du Programme néo-zélandais d'assistance au développement outre-mer. Le Fonds d'urgence pour les catastrophes des forces de défense néo-zélandaises a été également mis à contribution. « Nous avons payé notre écot », rappelait un responsable, sans attendre un remboursement.

L'ONU a bien accueilli la participation néo-zélandaise dont elle a fait l'éloge pour sa promptitude, sa compétence et son efficacité. Les fonctionnaires néo-zélandais ont également été satisfaits. « L'opération a donné une bonne image de la Nouvelle-Zélande et a renforcé notre stature internationale auprès du HCR tant à Entebbe qu'à Genève », ont-ils affirmé. « Les médias ont également manifesté un grand intérêt pour la crise et montré l'excellent travail de [nos soldats] dans l'assistance humanitaire. » Des officiers ont expliqué l'efficacité de l'opération par « une chaîne de commandement simple, directe et des dispositifs de contrôle. Le commandant du détachement avait une entière autorité sur la mission, sans qu'intervienne entre lui et le HCR un quartier général national ou conjoint »¹⁹.

La contribution des militaires n'a constitué qu'un des aspects de la participation néo-zélandaise à la réaction à la crise rwandaise. Ayant présidé le Conseil de sécurité pendant les six premiers mois de l'année, l'ambassadeur néo-zélandais à l'ONU a joué un rôle central dans les débats sur la crise. Dès le début, il a pressé le Conseil de renforcer la MINUAR, de condamner le génocide et de poursuivre en justice ses auteurs. La Nouvelle-Zélande a été l'un des cinq membres du Conseil de sécurité à s'abstenir lors du vote sur l'approbation de l'opération Turquoise, son ambassadeur étant farouchement partisan d'une approche plus multilatérale.

Sur le plan de l'aide humanitaire, le programme néo-zélandais d'assistance au développement outre-mer a apporté plus de 2 millions de dollars aux institutions humanitaires, dont quatre ONG. En réponse à un appel spécial du Haut commissariat des Nations unies pour les droits de l'homme, le gouvernement a débloqué une allocation de 50 000 dollars qui a permis le déploiement d'un plus grand nombre de spécialistes des droits de l'homme au Rwanda. « La Nouvelle-Zélande a été l'un des premiers États à avoir fourni des moyens pour faire face aux besoins à long terme, liés au processus de restauration de la stabilité au Rwanda. » (Randel et German, 1995) Les ONG néo-zélandaises elles-mêmes ont collecté plus de 7 millions de dollars, une somme « sans précédent »²⁰.

En bref, la participation du pays — militaire comme civile, diplomatique comme opérationnelle, gouvernementale comme privée — est devenue une cause nationale en 1994. L'ampleur de l'effort est particulièrement notable pour un pays de 3.5 millions d'habitants.

Australie

De même que l'Allemagne et la Nouvelle-Zélande, l'Australie a participé en fournissant les moyens de son armée de l'air pour faire face aux difficultés des gros emports dans les opérations d'assistance au Rwanda. Le 1^{er} août 1994, deux Hercules C-130 sont arrivés à Kigali avec du matériel d'épuration d'eau et d'autres approvisionnements. L'unité mobile d'épuration a été organisée par le Bureau australien d'assistance au développement international (AIDAB) et supervisée par un technicien du Comité australien pour l'UNICEF. La cargaison comprenait aussi des produits chimiques pour épurer l'eau et des réservoirs d'eau²¹.

Les premiers vols transportaient aussi des médicaments, dont des comprimés contre la malaria et des capsules de vitamine A, ainsi que du matériel, allant des biscuits enrichis en protéines aux toiles en plastique. Les chargements comprenaient également des approvisionnements destinés aux ONG australiennes, dont l'Adventist Relief Association, CARE et World Vision. Le coût des vols était assumé par l'AIDAB, qui n'avait encore jamais collaboré avec le Comité australien de l'UNICEF dans une entreprise d'une telle ampleur (la contribution de la force de soutien médical australienne affectée à la MINUAR, qui a offert des services médicaux aux civils rwandais, a été examinée au chapitre 4).

L'assistance australienne d'aide d'urgence au Rwanda — militaire et humanitaire, publique et privée — s'est élevée à 65 millions de dollars australiens. Ce qui, par habitant, représente l'une des plus importantes contributions australiennes à une urgence de ce type. « Le gouvernement a fourni 35 millions de dollars australiens — 10 millions de dollars en aide humanitaire directe et 25 millions pour une unité de soutien médical des forces de défense australiennes qui ont traité les forces de l'ONU, le personnel des ONG et la population locale. » Les 30 autres millions de dollars australiens provenaient de dons privés en réponse aux appels des ONG (Randel et German, 1995).

Comme dans les autres pays, la participation de troupes nationales à la crise rwandaise a provoqué et stimulé un débat sur le maintien de la paix, les besoins humanitaires et les actions multilatérales ou nationales. Un solide soutien au renforcement des Nations unies s'est manifesté pour qu'elles réussissent, selon les propres termes du ministre australien des Affaires étrangères, « un heureux passage des coulisses de la guerre froide au devant de la scène de l'après-guerre froide »²². Effectivement, les contributions australiennes à la MINUAR comme auprès du HCR ont bien renforcé la réaction des Nations unies. Cependant, les ONG, qui plaident passionnément pour de plus hauts niveaux d'aide au développement, ont exprimé le souhait que le coût du déploiement de ressources militaires de cette dimension ne soit pas compris dans l'APD²³.

Israël

L'opération *Interns for Hope* a été lancée le 22 juillet 1994 à la suite d'une décision du gouvernement israélien d'envoyer un contingent des forces de défense israéliennes pour une période de deux semaines, renouvelable si nécessaire. Le 25 juillet, le premier des huit avions de transport militaire Hercules atterrissait à Goma.

Conduit par le ministre de l'Environnement, Yori Sarid, le contingent comprenait 50 hommes appartenant au personnel médical et 30 au personnel de soutien. Cette première unité fut remplacée par une deuxième équipe de 86 personnes qui arriva à Goma le 3 août. L'opération a pris fin le 31 août avec le retour du dernier militaire en Israël. Expliquant ce départ après six semaines, le chirurgien général du corps d'armée médical, le général Michaël Wiener, notait

que les pires problèmes de santé affectant les réfugiés rwandais étaient résolus. « Et puis », a-t-il ajouté, « lundi, c'est la veille du nouvel An juif et les Israéliens veulent passer ce moment en famille. »²⁴

Travaillant avec le HCR, les soldats israéliens ont rapidement installé un hôpital de campagne de 100 lits dans les environs de Goma. Les premiers patients ont été traités le lendemain de l'atterrissage des troupes. Durant les douze premiers jours, 1 215 patients sont passés par la salle des urgences, parmi lesquels 723 durent être hospitalisés. Durant les cinq semaines d'*Interns for Hope*, quelque 3 000 réfugiés furent traités. Les 7 millions de dollars du coût de l'opération ont été supportés par le ministère israélien de la Défense.

La contribution israélienne consistait en un ensemble de services correspondant à ceux demandés par le HCR, qui s'était occupé des formalités nécessaires. Cependant, c'est par l'intermédiaire de ses ambassades au Kenya, en Éthiopie, en Érythrée et en Égypte que le gouvernement israélien avait obtenu les autorisations de survol et d'atterrissage pour ses avions militaires. L'ambassadeur israélien à Kinshasa avait négocié un accord autorisant l'intervention israélienne au Zaïre, y compris la présence de personnel militaire, d'armes et d'avions.

L'opération *Interns for Hope*, dont le nom même effaçait toute suspicion militaire, a cherché à travailler étroitement avec les organisations humanitaires présentes sur le terrain. Il s'agissait de l'UNICEF, qui envoyait les patients d'un camp voisin à l'hôpital israélien, et de MSF, qui travaillait dans la même zone. Certains membres du contingent médical néerlandais ont également aidé l'hôpital. Les Israéliens eux-mêmes ont ouvert un centre ambulatoire au camp de Katindo, où deux médecins et deux étudiants en médecine recevaient les patients.

Le personnel médical militaire israélien a été accablé par ce qu'il a vu. Visitant un orphelinat près de Goma, il a été accueilli par un médecin local, la doctoresse Nimet Lallani, qui avait, à elle seule, soigné les enfants durant les deux premières semaines de la crise : le taux de mortalité était passé de dix à 30 par jour. Elle a pressé les membres des forces de défense israéliennes d'emmener dix enfants pour les traiter, mais plusieurs d'entre eux sont morts avant de pouvoir partir. Le Dr. Lallani déplorait la pénurie de personnel médical. « Nous avons besoin de bras. J'étais le seul docteur pour 3 500 enfants », disait-elle à un journaliste. « Pourquoi ? Pourquoi sont-ils venus si tard ? »²⁵

L'initiative *Interns for Hope* a constitué la plus importante entreprise militaro-médicale jamais entreprise en Afrique et ailleurs par Israël. Des missions médicales des forces de défense israéliennes avaient déjà été envoyées au Cambodge (1979), au Cameroun (1986), en Arménie (1988) et à Moscou (1989). Une aide médicale, sans accompagnement militaire, avait également été envoyée aux Kurdes d'Irak du Nord (1991) et en Bosnie (1992). Du côté militaire, les forces de défense israéliennes ont une considérable expérience de l'Afrique, dont l'entraînement de l'armée nationale congolaise dans les années 60.

L'effort en faveur des réfugiés rwandais a coïncidé avec la décision du cabinet d'envoyer un groupe de 30 officiers de police pour participer aux efforts de maintien de la paix en Haïti. A peu près au même moment, une équipe d'aide d'urgence a été dépêchée en Argentine, où une bombe avait soufflé un centre communautaire juif. Le gouvernement a présenté son entreprise pour les Rwandais « comme une partie de ses efforts de participation aux activités humanitaires internationales ».

L'opinion publique israélienne a applaudi à l'initiative. « L'apathie montrée par le monde en face de ce génocide », commentait un éditorial de *Hatzofeh*, « réveille de tristes souvenirs surtout parmi ceux qui ont vu un monde indifférent à la destruction du peuple juif durant l'Holocauste. » En annonçant son action, le

Cabinet notait que « le peuple juif, qui a enduré la plus amère expérience de l'holocauste nazi, et son pays, l'État d'Israël, ne peuvent rester inactifs face à l'horreur du Rwanda »²⁶.

De simples citoyens israéliens ont également réagi. Magen David Adom, une ONG nationale, a lancé un grand appel, de même que le comité national de l'UNICEF. Le gouvernement a reçu un grand nombre de demandes de renseignements sur les possibilités d'adoption d'enfants rwandais.

Irlande

Parmi les différents contingents militaires extérieurs participant à l'assistance au Rwanda — la pléthore de contingents n'était généralement pas connue des pays qui se concentraient sur leurs propres troupes — la présence de soldats irlandais a peut-être été le secret le mieux gardé. Il a même été difficile d'obtenir des informations sur la nature et l'importance de cette implication. « Parce que l'armée ne participait pas officiellement », avançait en guise d'excuse un porte-parole du gouvernement, bien entendu parlant à titre personnel, « il n'y a pas d'information officielle. »

Le gouvernement irlandais a détaché une soixantaine de militaires, tous volontaires, auprès de trois organisations humanitaires. A la fin juillet, le HCR avait reçu 37 personnes ; deux ONG irlandaises, GOAL et Irish Concern, ont été assistées par 24 autres personnes. La durée initiale de ces détachements a été de trois ou quatre mois, souvent prorogée une ou deux fois. Les rémunérations et le coût des transports ont été pris en charge par le ministère de la Défense. Les dépenses locales et les coûts d'entretien étaient à la charge des institutions bénéficiaires.

Les militaires irlandais faisaient partie du personnel normal des organisations humanitaires. Ne portant ni arme, ni uniforme, ils ne s'en distinguaient pas. Ils étaient, ont-ils affirmé, simplement du personnel humanitaire se trouvant être fourni par le ministère de la Défense. Leurs missions étaient définies en fonction de leur expérience professionnelle : génie, médecine, logistique, administration, communications et sécurité.

Parallèlement à ces militaires, le gouvernement irlandais a détaché un deuxième groupe de personnes auprès des organisations humanitaires. Il s'agissait d'une quinzaine de fonctionnaires fournis, là aussi sans frais pour les institutions bénéficiaires, par les ministères de l'Éducation, de la Santé et des Services sociaux. « La procédure de détachement a fonctionné de manière satisfaisante », observait un porte-parole du gouvernement en décrivant les contributions du personnel civil et militaire. « Les individus, les institutions d'aide et les ministères ont tous trouvé que les résultats étaient positifs. »

Un grand débat s'est engagé en Irlande, à la suite de ces détachements, sur la nature de la participation et les termes de l'engagement du gouvernement et des militaires irlandais dans la crise rwandaise. En juillet, après la détérioration de la situation humanitaire, Concern et GOAL ont lancé une campagne afin de persuader le Premier ministre irlandais, Albert Reynolds, d'engager des troupes dans la crise. Début août, le directeur de GOAL, John O'Shea, a demandé personnellement au Président sud-africain, Nelson Mandela, de mobiliser une action internationale rapide.

En août, GOAL a requis une force des Nations unies pour assurer la sécurité dans les camps de réfugiés, où 58 de ses volontaires travaillaient alors. En l'absence d'une force des Nations unies efficace, GOAL a demandé à une commission parlementaire l'envoi de troupes irlandaises pour protéger le personnel des ONG irlandaises. Toutefois, devant la même commission, les ONG Concern et Trocaire

ont adopté une approche différente. Elles ont appuyé l'idée d'une force multilatérale de sécurité, mais non celle d'une initiative irlandaise séparée, préoccupées par le fait que la protection par des militaires irlandais puisse provoquer, plutôt qu'apaiser, la violence et qu'elle ne semblait pas opportune.

En détachant du personnel, le gouvernement irlandais gagna sur plusieurs tableaux. Il a répondu aux pressions de l'opinion horrifiée par les souffrances du Rwanda et réclamant l'intervention des troupes irlandaises. Les militaires craignaient cependant que l'envoi de troupes au Rwanda n'épuise leur ressources financières et leur personnel, et que les soldats irlandais se trouvent impliqués dans un conflit armé interne auquel ils risquaient de devoir répondre par une imposition armée de la paix. L'option choisie était donc une solution intermédiaire entre un engagement important de troupes irlandaises, sous forme de participation dans la MINUAR, et une solution plus modeste telle que le transfert au Rwanda d'équipements dont n'avaient plus besoin les troupes irlandaises servant l'ONU en Somalie.

« En l'absence d'un véritable contingent militaire », observait un porte-parole du gouvernement, « le détachement de personnel civil et militaire a permis au gouvernement irlandais de s'impliquer, au moins indirectement, dans l'assistance à une région sinistrée. » Le détachement a constitué une réponse à la manifestation de l'opinion publique pour son intérêt envers ces questions fin juillet, alors que les ONG irlandaises recevaient plus d'un million de livres de dons. Témoignant de l'importance politique de l'engagement, le ministre irlandais des Affaires étrangères, Dick Spring, a annoncé une contribution de 2 millions de livres aux agences privées.

De même qu'au Canada, aux Pays-Bas, en Australie et ailleurs, le débat a également souligné le besoin de créer une capacité de réaction des Nations unies plus rapide dans la perspective de nouveaux Rwandas. « La mobilisation des soldats irlandais est un exercice difficile et compliqué », notait fin juillet, un éditorial du *Sunday Press*. « L'Irlande est un petit pays aux ressources limitées et nous ne pouvons agir seuls dans tous les points chauds du monde. Cependant, avec toute l'expérience qu'elle a acquise, l'Organisation des Nations unies doit être en position de réagir rapidement à une crise. »²⁷

Conclusion

L'expérience des contingents militaires nationaux fournis aux Nations unies pour des missions humanitaires a été enrichissante et très diverse. Résumée ici, cette expérience est comparée au chapitre 8 à celle des deux autres importantes opérations militaires et soulève la grande question de la coopération militaro-humanitaire.

Les responsables des secours tirent une leçon de la tragédie des réfugiés hutus et tutsis. Ils pensent désormais que les agences de secours du monde ont besoin du soutien logistique des armées du monde. Les experts humanitaires n'ont pas tellement à l'esprit la présence militaire française au Rwanda, bien en vue et exposée, [...] mais plutôt les succès du soutien discret de forces non combattantes que fournissent ici les Américains, les Irlandais, les Israéliens et les Néerlandais.

Jane Perlez, "Aid Agencies are Grateful to Armies", *New York Times*, 21 août, 1994.

Nous avons vu dans ce chapitre que la principale contribution des contingents militaires nationaux a été apportée dans le soutien au travail des organisations humanitaires, plus spécialement dans le domaine de la logistique, du traitement de l'eau, de l'hygiène et de la santé publique. Les soldats ont également accompli eux-

mêmes d'importantes activités d'assistance, plus particulièrement durant la phase d'exode de masse et parmi les Rwandais réfugiés dans les pays voisins. Généralement, les contingents n'avaient pas mandat de protéger les civils ou les agences d'aide, bien que dans certaines circonstances leur présence ait eu cette intention et ait produit cet effet.

Le fait que l'interlocuteur des Nations unies de ces contingents ait été le HCR plutôt que la MINUAR a souligné la nature humanitaire de la mission assignée. Par le biais d'accords de fourniture de services, le HCR a offert aux gouvernements un moyen d'adapter leurs ressources aux tâches spécifiquement assignées dans le cadre de l'effort global d'assistance humanitaire. En conséquence, le HCR a mobilisé des ressources qui n'auraient pu sinon être disponibles ou utilisées aussi efficacement. La plupart des fournitures de services ont pris effet peu après la mi-juillet 1994 ; à la fin de l'année, toutes les troupes y participant avaient quitté le théâtre des opérations.

Outre les contingents dont l'action a été examinée dans ce chapitre, onze autres gouvernements — Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Suède, Suisse et Turquie — ainsi que l'Union européenne, ont conclu des accords de service avec le HCR, afin de fournir des ressources civiles plutôt que militaires. Comme nous l'avons indiqué au chapitre précédent, les activités des troupes américaines en matière de traitement et de distribution de l'eau à Goma, et pour la tête de pont aérien à Entebbe, ont fait partie des services mis à la disposition du HCR.

Les militaires français de l'opération Turquoise ont contribué à l'effort du HCR, bien qu'un accord séparé de la France, concernant la fourniture de services, n'ait engagé que des ressources civiles. Le Royaume-Uni a également fourni des moyens civils au HCR en plus de son unité humanitaire affectée à la MINUAR. D'une manière globale, les 22 États et l'Union européenne ont donc fourni des moyens militaires ou civils dans le cadre de cette fourniture de services.

Dans ce cadre commun d'association avec le HCR, il y a eu des différences importantes dans la participation des divers contingents nationaux. Les variables étaient le moment et la durée de la présence dans la région, le coût et sa prise en charge, le degré d'expérience dans les situations complexes d'urgence, les relations établies avec les institutions humanitaires, et les liens entre les soldats et les autres intérêts humanitaires et politiques de leurs gouvernements. Il y a eu aussi des différences dans les degrés d'intégration ou dans l'accueil fait aux militaires en armes et en uniforme par les organisations humanitaires.

En général, les expériences des contingents nationaux ont été très positives. Cette opinion était à la fois celle des militaires, de leurs gouvernements, du HCR qui a organisé leur action et des Rwandais eux-mêmes. Les décideurs politiques, les parlements et l'opinion publique des pays qui ont envoyé des troupes ont eu l'impression que d'importants intérêts nationaux et internationaux étaient bien servis. L'envoi d'un contingent national a été également l'occasion pour les pays participants, dont certains sont peu peuplés et ont de maigres ressources, de se sentir partie de la réaction mondiale à la crise²⁸.

Toutefois, le caractère humanitaire des activités des contingents nationaux a eu une conséquence négative inattendue. Le fait que les gouvernements aient pu choisir de fournir certains éléments aux Nations unies pour soutenir ses efforts dans cette crise a rendu plus difficile pour l'ONU la mise en place de la gamme complète de l'assistance nécessaire.

Mettant en balance les fonctions de maintien de la paix dans des situations fluctuantes et la place de l'aide humanitaire, les gouvernements ont probablement préféré à l'envoi de troupes dans des missions à la sécurité précaire, l'option à moindre risque, mais plus médiatique, des offres de services dont la direction et les dispositifs de contrôle étaient clairs.

Quoique l'expérience des importantes contributions apportées par les soldats dans le domaine humanitaire ait été très positive, la leçon à en tirer fait cependant réfléchir. En définitive, la somme des efforts de ces contingents nationaux, fortement bénéfiques en eux-mêmes, ne peut se substituer à une stratégie internationale multidimensionnelle pour faire face aux nombreux aspects et aux racines profondes de la crise rwandaise.

1. Les données de ce chapitre proviennent des entretiens menés dans la région des grands lacs, des informations fournies par les gouvernements impliqués et des discussions avec le personnel militaire et humanitaire ayant participé à l'assistance. Le résultat est quelque peu inégal et incomplet. La plupart des responsables interrogés ont demandé à ne pas s'exprimer officiellement. Les documents cités ont été traduits par les auteurs lorsque nécessaire.
2. Dans le cadre d'un accord séparé concernant la fourniture de services, le général canadien Ian Douglas a été nommé commandant du Groupe de liaison de sécurité civile, une initiative du HCR pour assurer la sécurité dans les camps de réfugiés au Zaïre et décrite au chapitre 9.
3. Ministère canadien de la Défense nationale, "Canada Scales down Rwanda Commitment", communiqué de presse, 22 septembre 1994.
4. Il y a eu un grand débat entre les ministères des Affaires étrangères et de la Défense immédiatement après les événements d'avril 1994 pour savoir si le Canada devait fournir rapidement des renforts à la MINUAR.
5. Correspondance du lieutenant-colonel G.C. Szczerbaniwicz, ministère de la Défense nationale, 26 juillet 1995.
6. Joëlle Tanguy, directeur général de MSF-USA, propos recueillis par les auteurs en juillet 1995.
7. Les études précédentes menées par le gouvernement néerlandais sont mentionnées au chapitre 1.
8. "Japan's Force to Avoid Peril in Zaire Sites for Rwandans", Reuters, *New York Times*, 2 octobre 1994.
9. Propos recueillis par les auteurs.
10. "Japanese Troops in Zaire to Aid Rwandans", Reuters, de Goma, Zaïre, 2 octobre 1994.
11. Déclaration à la 49^e session de l'Assemblée générale des Nations unies, 27 septembre 1994.
12. Les commentaires cités sont extraits d'une monographie sur le Japon rédigée par Tatsuya Watanabe, membre du Centre pour la coopération internationale, une ONG japonaise.
13. Evans Hays, *La Voix de l'Amérique*, Bonn, 16 juillet 1994.
14. Le transport aérien fourni ensuite aurait pu, comme les autres fonctions de soutien accomplies antérieurement, se dérouler sans que le tribunal ne se soit prononcé. Voir également Tomuschat, 1993.
15. Evans Hays, *La Voix de l'Amérique*, Bonn, 29 juillet 1995.
16. "Informationen", *op. cit.*
17. Bernd Wilz, "Parlamentarischer Staatssekretar", in *ibid.*
18. "Informationen", *op. cit.*
19. Gouvernement de Nouvelle-Zélande, "Rwanda — Humanitarian Assistance by New Zealand", communiqué de la mission permanente de Nouvelle-Zélande aux Nations unies, 2 mai 1995.
20. Le chiffre de 7 millions de dollars est tiré de "Rwanda — Humanitarian Assistance by New Zealand", *op. cit.* La qualification « sans précédent » de cette somme est tirée de *The Reality of Aid*, 1995, *op. cit.*

21. Depuis le 29 mars 1995, l'AIDAB s'appelle l'Agence australienne pour le développement international (AusAID).
22. Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, St. Leonards, Australie, Allen et Unwin, 1993. L'ouvrage de M. Evans reprend la contribution australienne lors du débat international sur les questions posées par *Un Agenda pour la paix* du Secrétaire général.
23. Randel et German, *op. cit.*, 1994.
24. "Israeli Doctors Quit Goma for Jewish New Year", Reuters, Goma, 31 août 1994.
25. Larry James, "Rwanda Orphans", *La Voix de l'Amérique*, 26 juillet 1994.
26. Gouvernement d'Israël, communiqué du Cabinet, 22 mai 1994.
27. "UN Must Set up a Quick Reaction Force for Future Rwandas", *The Sunday Press*, 31 juillet 1994
28. S'appuyant sur son expérience rwandaise et en consultation avec les gouvernements bailleurs de fonds et avec les organisations humanitaires, le HCR a par la suite étendu le nombre de fourniture de services et affiné ses propositions pour leur emploi dans de futures situations d'urgence.

Conclusions et répercussions

Entrée en 1995 dans l'après-guerre froide, la communauté internationale cherche à déterminer le rôle des militaires et des forces armées dans l'économie de l'aide humanitaire des années à venir. Pour ce débat en cours, l'expérience acquise dans la crise rwandaise est importante, tant en elle-même que pour les enseignements plus généraux que l'on peut en tirer. L'expérience de l'année 1994, étudiée ici, éclaire d'un jour nouveau les questions de politique générale identifiées au chapitre 2 et résumées dans la figure 8.1. Les événements qui ont suivi en 1995 sont traités au chapitre 9.

Figure 8.1. **Questions de politique générale relatives à l'utilisation des moyens militaires dans la sphère humanitaire**

1. Mandat : déterminer l'opportunité d'utilisation des forces militaires internationales dans la sphère humanitaire lors de situations complexes d'urgence.
2. Avantage comparé : identifier les tâches et les circonstances spécifiques dans lesquelles les moyens militaires disposent d'un avantage comparé répondant aux besoins des organisations humanitaires.
3. Coût : évaluation des coûts, financiers et autres, pour les budgets militaires et humanitaires, de l'utilisation de moyens militaires dans les opérations autres que la guerre.
4. Différences de culture : s'accommoder des différences entre les institutions militaires et humanitaires.
5. Limitation des préjudices : minimiser les effets souvent négatifs de la présence de moyens militaires dans les pays et les sociétés en crise.
6. Efficacité : établir des critères d'évaluation des prestations militaires.
7. « Régir le monde »¹ : utiliser de façon créative les moyens militaires pour réagir aux souffrances humaines.

1. Sur ce concept, voir ci-dessous, la section intitulée « La gestion des crises ».

Le mandat

La pertinence de l'utilisation de forces militaires internationales dans des missions humanitaires en cas d'urgence complexe constitue la première question de politique générale. Bien que non dépourvue d'ambiguïtés, l'utilisation de moyens militaires dans le traitement de la crise rwandaise éclaire utilement le sujet.

Des moyens militaires internationaux ont été engagés en 1994, dans chacune des trois phases de la crise rwandaise (génocide, exode de masse et reconstruction). Ils étaient présents dans trois cadres différents : l'opération de maintien de la paix

de la MINUAR, les initiatives indépendantes des Français et des Américains, aux objectifs respectivement sécuritaires et humanitaires, et les contingents nationaux chargés d'exécuter des activités humanitaires sous l'égide du HCR. Les troupes ont rempli les trois fonctions de caractère humanitaire déterminées ci-dessus : créer un environnement sûr, soutenir le travail des organisations humanitaires, et accomplir elles-mêmes des missions d'assistance.

La pertinence de l'implication de forces militaires internationales a entraîné moins de débats dans le cas du Rwanda que dans d'autres crises récentes comme la Somalie ou l'ex-Yougoslavie. Durant la première phase, le caractère exceptionnel du génocide a justifié plus particulièrement la présence de la MINUAR et son arrivée urgente, quoique la préoccupation de la sécurité des soldats et l'inquiétude par rapport à ce qu'ils pouvaient réellement accomplir aient entraîné de longs et tumultueux débats au Conseil de sécurité, portant sur les formes et le niveau appropriés d'une présence internationale. On reconnaît aujourd'hui beaucoup plus qu'en avril 1994 la nécessité d'avoir augmenté, plutôt que réduit, la mission et l'effectif de la MINUAR.

Durant la deuxième phase, une controverse s'instaura sur l'implication des soldats, alors que le caractère massif des bouleversements dans les pays limitrophes et la difficulté d'apaiser les souffrances des populations affectées provoquaient un gigantesque déploiement de moyens militaires. A l'époque de l'exode de masse, les critiques les plus répandues à l'encontre des gouvernements ne portaient pas sur la mobilisation de leurs troupes, mais plutôt sur le fait que les moyens militaires destinés à alléger les souffrances des réfugiés n'étaient pas envoyés assez rapidement. La pertinence d'une présence militaire continue durant la troisième phase n'a pas fait l'objet d'un grand débat, bien qu'avec la reprise des programmes humanitaires par les organismes d'assistance, l'aide spécifique apportée par les soldats de la MINUAR et des autres contingents nationaux ait été réduite — mais non les effectifs.

Sur le terrain, les soldats ont collaboré étroitement avec les organismes humanitaires. Les institutions des Nations unies, les ONG et le CICR, qui avaient tous été débordés pendant le génocide et l'exode de masse, et dont certains avaient réclamé la présence de militaires, ont volontiers accueilli cette assistance. Par la suite cependant, beaucoup parmi ceux qui avaient été impliqués dans ces opérations ont examiné les aspects positifs et négatifs de la collaboration plus en détail.

Les premières réserves concernaient plutôt les opérations Turquoise et *Support Hope*. Les ONG, françaises en particulier, considéraient la collaboration avec les soldats français comme nuisant à leur capacité à traiter avec toutes les victimes du conflit et avec les nouvelles autorités, compte tenu du soutien par la France du régime hutu de Kigali et des forts intérêts politiques que la France continuait d'entretenir dans la région. Certaines personnes travaillant pour les Nations unies ou pour les ONG considéraient aussi au début l'effort des États-Unis comme plus bâclé que sérieux. Cependant, avec le temps, le professionnalisme des deux opérations a rassuré les organisations humanitaires qui ont fini par coopérer étroitement avec elles.

L'approche pragmatique des militaires, ainsi que le caractère exceptionnel des circonstances, ont facilité la mise en place d'un partenariat efficace. Le domaine des droits de l'homme a fourni un bon exemple de la nécessité, mère de la collaboration. A Kigali, comme on l'a déjà noté, les réticences exprimées par certains membres du personnel du Centre des Nations unies des droits de l'homme, à propos d'une collaboration avec le personnel militaire international, venaient de la mauvaise réputation des militaires africains précisément dans le domaine des droits de l'homme. Toutefois, pressé de tenir les promesses de l'ONU quant au déploiement des spécialistes des droits de l'homme dans tout le Rwanda, le Centre

a apprécié le soutien de la MINUAR en matière de logistique, de télécommunications et de sécurité. Les appréhensions d'autres personnels humanitaires à propos de la coopération avec les militaires se sont atténuées avec le temps.

Avec l'augmentation du personnel humanitaire, les relations entre les militaires et les organisations humanitaires sont devenues moins improvisées et plus structurées. L'urgence humanitaire se stabilisant, grâce en partie à l'indispensable assistance des militaires, l'attention se porta alors sur les besoins de reconstruction ; les équipes d'aide d'urgence repartirent et les troupes réduisirent leurs opérations. La fin de la période d'urgence a permis une plus grande réflexion sur les termes de cette collaboration, réflexion qui se poursuit aujourd'hui.

L'expérience des ONG néerlandaises est, en fait, un microcosme de la réflexion actuelle dans la communauté humanitaire internationale. Ayant initialement approuvé l'engagement des militaires et étant arrivé à Goma à bord d'avions de transport militaire néerlandais, MSF-Hollande s'est interrogée sur la pertinence de travailler la main dans la main avec les troupes néerlandaises. Sans remettre en cause l'urgence d'une assistance élargie, elle a considéré que l'intégration de soldats en armes et en uniforme dans des équipes humanitaires et dans leurs locaux compromettait son mandat humanitaire¹. Après réflexion, l'expérience rwandaise a réduit plutôt qu'élargi la volonté de MSF-Hollande de collaborer avec les militaires selon les modalités indiquées au chapitre 7.

D'autres organisations humanitaires ont perçu cette interaction moins négativement et ont considéré de manière plus positive l'espace de collaboration possible avec les militaires. De nombreuses organisations ont accepté avec reconnaissance le transport par les avions militaires de leurs véhicules, de leur matériel et de leurs personnels d'assistance. Pour la plupart d'entre elles, la présence des troupes en civil et sans armes ne soulevait que peu de problèmes. Cependant, la communauté humanitaire dans sa totalité, comme les ONG néerlandaises, japonaises, australiennes ou autres, est maintenant confrontée au défi d'une collaboration étroite dans laquelle sont imbriqués mandats militaires et mandats humanitaires, en tenant compte des deux identités et des normes fondamentales devant régir cette collaboration.

Au sujet de l'emploi de la force dans des situations telles que celle du Rwanda, il y a maintenant un plus large consensus sur la nécessité d'une présence militaire autorisée et prête à faire usage de la force pour empêcher les bains de sang et pour protéger les vies des civils. L'expérience du Rwanda fournit des illustrations négatives et positives de ce point, ainsi que le suggère la comparaison opérée plus haut entre le mandat de la MINUAR et celui de l'opération Turquoise. La capacité et la volonté des troupes françaises d'employer la force les a rendues beaucoup plus efficaces que la MINUAR pour assurer un climat de sécurité. La question clé pour l'avenir n'est pas de savoir si la force doit être employée dans ce type de circonstances, mais si l'on peut adapter les mécanismes multilatéraux pour y associer une capacité de réaction rapide, illustrée par les troupes françaises, avec les caractéristiques beaucoup plus multilatérales et responsables d'une opération des Nations unies.

Les avantages comparés

La deuxième question clé à laquelle doit répondre la communauté internationale concerne l'identification des tâches spécifiques pour lesquelles les forces armées offrent un net avantage comparé qui corresponde aux besoins des organisations humanitaires. Les trois grandes missions confiées aux militaires sont la création d'un environnement sûr, le soutien au travail des organisations humanitaires et l'assistance directe aux populations civiles. L'expérience du Rwanda suggère que, bien que les soldats qui sont venus à la rescousse aient accompli ces

trois fonctions, ils ont moins bien réussi dans ce qui était le plus important pour les organisations d'assistance, à savoir la création d'un environnement protecteur pour les civils et pour les activités humanitaires.

L'importance de cette fonction a été démontrée avec une stupéfiante clarté tant par son absence que par sa présence. La MINUAR n'avait ni les forces, ni le mandat nécessaire pour protéger les personnes en danger à Kigali et au-delà. Avec le recul, le premier commandant en chef de la MINUAR reste persuadé qu'avec plus de troupes à sa disposition au début d'avril, le génocide aurait pu être étouffé dans l'œuf par des casques bleus remplissant un rôle de prévention et de protection. Derrière l'échec de la MINUAR à prévenir et à protéger, on constate l'échec du Conseil de sécurité à autoriser ces opérations et celui des États membres de l'ONU à fournir des troupes. Au contraire, l'opération Turquoise a réussi à créer un climat protecteur dans la zone humanitaire sûre établie dans le Sud-Ouest et, malgré des destructions de biens, des programmes d'assistance ont pu être mis en œuvre dans cet espace. Les évacuations de personnel ont suivi le même schéma : la MINUAR a éprouvé des difficultés là où les troupes belges et françaises ont réussi.

Quoique les forces armées aient pu apporter une contribution indispensable en matière de sécurité, les organisations humanitaires n'ont évidemment aucun avantage comparé dans ce domaine, et l'expérience rwandaise a illustré la réticence générale de la plupart des militaires à s'acquitter des tâches sécuritaires. Pour les États-Unis, le Rwanda a constitué la première occasion de mise en œuvre de la directive présidentielle PDD 25, qui stipulait que la force américaine ne devait être déployée que dans les situations nécessitant « les moyens spécifiques » des troupes américaines, et qui ne leur faisaient courir qu'un « risque minimum ». La réticence des gouvernements à s'attaquer aux questions de sécurité a aussi contribué à leur attitude pour répondre positivement aux services demandés par le HCR. Ceux qui y ont participé, le Japon, l'Allemagne et les États-Unis par exemple, ont insisté sur la nature seulement humanitaire de leur mission et se sont clairement distingués de la MINUAR et de son aspect sécuritaire.

Pour la deuxième grande mission, le Rwanda a démontré l'avantage comparé de l'emploi de militaires pour soutenir les activités des organisations humanitaires. Les chapitres 4 à 7 fournissent des exemples d'un tel soutien, y compris celui de la MINUAR au CICR et à d'autres organisations d'assistance durant le chaotique mois d'avril et, dans les mois qui ont suivi, celui apporté aux activités des institutions des Nations unies et des ONG. L'opération *Support Hope* a mis d'énormes moyens aériens à la disposition de l'effort de secours international. Les contingents associés au HCR ont également fourni un soutien important et ciblé aux institutions des Nations unies, aux ONG et au CICR.

Toutefois, les avantages comparés sont en réalité moins nombreux que beaucoup ne le pensent. A Goma, les organisations d'assistance ont affrété des avions charters commerciaux pour l'acheminement du matériel de secours plus rapidement que les militaires, quoique l'ampleur des besoins initiaux ait été telle que l'élan donné par les militaires s'est révélé essentiel pour combler les manques au moment le plus difficile de la crise. Les besoins étaient tels que les institutions d'assistance n'avaient pas d'autre solution que le transport terrestre, auquel les militaires ont, du reste, donné une grande impulsion par le transport aérien des véhicules indispensables sur le terrain. Ainsi, pour les gros porteurs, l'avantage comparé des militaires s'est adapté à la dimension des besoins et à l'irruption soudaine de cette crise, ainsi qu'à la période spécifique, jusqu'à ce que les institutions d'assistance aient pu reprendre le contrôle de la situation. Le pont aérien pour le Rwanda s'est quelquefois montré inadapté aux besoins de certaines institutions, comme en témoigne l'expérience d'OXFAM (chapitre 6). Si les considérations de coût sont un facteur pertinent, les avantages comparés des militaires sont encore plus limités.

Pour ce qui est du troisième rôle, les nombreux exemples d'aide directe effectuée par les divers contingents cités dans les quatre chapitres précédents nécessitent une interprétation prudente. La MINUAR a assumé toute une variété d'activités de secours direct en avril, après que de nombreuses personnes des organisations humanitaires eurent été évacuées et, au cours des mois suivants, elle a employé ses contingents britannique, canadien et australien pour toute une série de missions médicales, d'hygiène publique, de communications et de génie. Les efforts des médecins militaires français et israéliens dans leurs laboratoires d'analyses médicales à Goma ont été remarquables, de même que le travail des troupes françaises après leurs heures de service pour ramasser et enterrer les cadavres. Les participations des soldats des États-Unis, des Pays-Bas, du Japon et d'autres pays ont apporté également une aide significative. Un élément commun se dégage dans le fait que, contrairement à d'autres situations d'urgence dans lesquelles les militaires aident les populations civiles parce qu'ils se trouvent sur place, de nombreux soldats au Rwanda, quelle qu'ait été la configuration militaire, avaient en priorité cette mission spécifique.

Aussi utile qu'ait été l'assistance directe des militaires, les soldats, de leur propre aveu, n'avaient aucune supériorité technique particulière dans nombre des tâches prioritaires qu'il fallait accomplir. Tout en travaillant énergiquement avec les institutions humanitaires pour en faire davantage, la plupart des soldats, bien que spécialisés dans leur propre domaine, n'avaient pas de compétence particulière en matière d'aménagement de camps de réfugiés, de santé publique et de contrôle des maladies, ou d'organisation d'abris. De surcroît, leurs préoccupations sécuritaires (par exemple, l'interdiction pour les troupes américaines de quitter l'aéroport de Kigali, la réticence des Japonais à travailler dans les camps de réfugiés) ont également cantonné les troupes dans ce qu'elles étaient capables de faire.

La lecture que font les militaires de l'expérience rwandaise en matière d'assistance directe tend à réduire cet aspect plutôt qu'à l'accroître. Comme il a été noté au chapitre 5, le général français Lafourcade pense que les soldats peuvent et doivent assurer la sécurité et le soutien des opérations humanitaires, mais sans devenir eux-mêmes des secouristes. Le général Schroeder aussi, chercha à limiter les activités de *Support Hope* à Kigali au soutien aux organisations qui « peuvent faire de l'assistance humanitaire beaucoup mieux que les militaires ». De tels commentaires font écho à l'opinion citée au chapitre 2 du secrétaire à la Défense des États-Unis, William Perry, selon qui « généralement, le militaire n'est pas l'outil adéquat pour faire face aux préoccupations humanitaires ».

Dans aucune des trois fonctions (et l'avantage comparé des militaires diminue progressivement de l'une à l'autre), la rapidité de réponse des militaires qui a été tant vantée n'a été confirmée dans les faits. Il fallut attendre le 17 mai pour que l'on revienne sur la réduction initiale de l'effectif de la MINUAR, et encore cinq mois pour qu'elle atteigne son effectif théorique de 5 500 hommes. Même les Français, qui ont agi avec plus de promptitude, ne sont arrivés dans le Sud-Ouest du Rwanda qu'après qu'une grande partie des massacres avait eu lieu. Le commentaire, cité précédemment, du médecin local de Goma, le seul docteur pour quelque 3 500 enfants, à propos du service des médecins militaires israéliens, pourrait être très largement étendu à toute la réaction internationale à la crise rwandaise, qu'elle soit humanitaire ou militaire : « Pourquoi sont-ils venus si tard ? ».

Paradoxalement, il y avait moins de soldats au moment où l'on en avait le plus besoin. La figure 7.1 fournit une indication des effectifs disponibles à différents endroits pendant l'année. À la suite de l'explosion de violence du 6 avril, l'effectif de la MINUAR a été réduit, alors qu'une présence plus importante aurait pu exercer un effet dissuasif, en réduisant les dimensions de la crise humanitaire et le besoin évident de renforts plus tard dans l'année. Des effectifs militaires plus importants au cours des trois derniers mois de l'année, alors que le problème de la

sécurité dans les camps ne faisait que croître, auraient également satisfait les organisations humanitaires. Il y avait davantage de troupes en juillet, août et septembre, alors que l'on en avait grand besoin, mais elles ont surtout servi pour le soutien humanitaire et pour l'assistance directe.

Il ressort de l'expérience rwandaise que, si les militaires ont l'atout de la rapidité, la lenteur des procédures décisionnelles autorisant leur déploiement peut en revanche amoindrir cet avantage. Les désaccords au sein du Conseil de sécurité et le manque de réaction des États ont entravé les capacités de fonctionnement de la MINUAR. Alors que les initiatives française et américaine ont fait preuve de rapidité, elles ont toutes les deux été lancées alors que la crise était déjà bien avancée. En outre, l'opération *Support Hope* a rencontré de sérieux problèmes d'ordre institutionnel en préparant ses unités aux tâches qui leur étaient assignées. En bref, les militaires mis au service de l'humanitaire ne sont pas des acteurs indépendants, mais un instrument répondant à des décisions, des priorités et des calendriers politiques. Ainsi, les inconvéniants politiques inhérents à l'utilisation des moyens militaires peuvent en restreindre les avantages comparés.

La réaction à la crise rwandaise n'illustre pas seulement les avantages comparés entre les militaires et les organisations humanitaires, mais aussi ceux des différentes armées dans le domaine humanitaire. Chaque cadre militaire et chaque contingent avait ses points forts. Ainsi, le transport militaire américain a mené à bien la majeure partie du pont aérien, non seulement au profit des organisations humanitaires, mais aussi pour d'autres armées. Pour l'utilisation des moyens militaires, la solution idéale consisterait en un large soutien international incarné par une opération de maintien de la paix des Nations unies, par la rapidité avec laquelle les Français ont agi, par les capacités américaines de transport aérien, et les compétences spécialisées des divers contingents nationaux ayant répondu à l'appel du HCR.

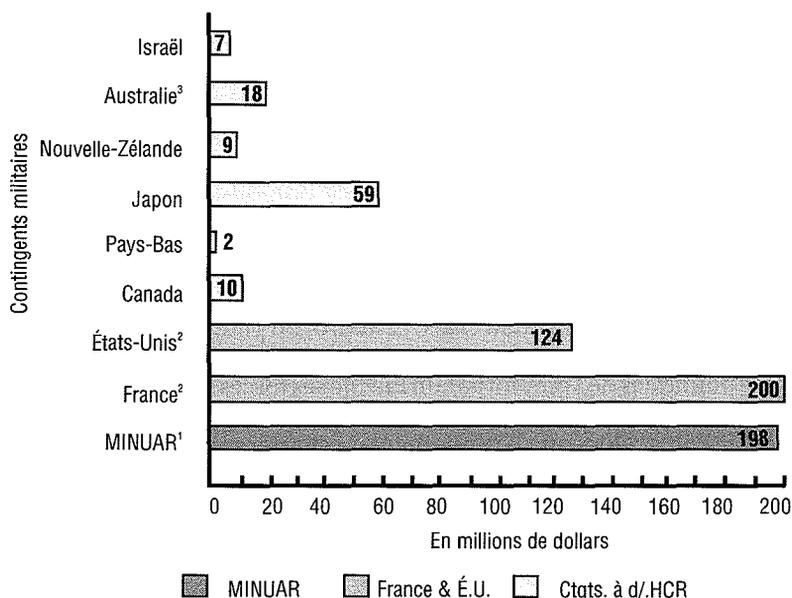
En résumé, l'expérience rwandaise souligne l'importance de l'identification et du maintien des avantages comparés. La question ne porte pas alors sur la valeur des militaires, mais sur la valeur ajoutée par les militaires à l'effort humanitaire existant. Les soldats doivent être un élément dans une réaction à facettes multiples de la communauté internationale aux situations d'urgence humanitaire, et non un substitut d'une approche équilibrée comprenant des éléments politiques, diplomatiques et sécuritaires, autant qu'humanitaires.

Le coût

Si les militaires n'ont pas tiré le meilleur parti de leurs avantages comparés dans la crise rwandaise, les troupes qui sont venues à la rescousse ne l'ont pas fait à un coût moindre que les organisations humanitaires. Quoique difficile à quantifier, le coût de l'utilisation de forces armées internationales a été considérable, et ce coût sera un facteur important dans la détermination future de l'utilité des militaires dans le domaine humanitaire. En fait, l'absence de données fiables et comparables est une préoccupation importante pour l'avenir.

Le coût de l'utilisation de moyens militaires dans la crise rwandaise de 1994 s'est élevé à plus de 600 millions de dollars. Avec de plus hautes (et probablement plus réalistes) estimations pour les initiatives française et américaine, on peut doubler, voire tripler, cette somme. La figure 8.2 récapitule les données mentionnées dans les différents chapitres. Ce tableau tente d'établir une comparaison des dépenses des diverses opérations militaires de manière cohérente, bien que la tâche soit loin d'être aisée, comme en témoignent les abondantes notes explicatives.

Figure 8.2. Coûts d'utilisation des contingents militaires dans la crise rwandaise (1994)



Notes : 1. Le chiffre de la MINUAR comprend aussi les coûts de la MONUOR pour 1994. Les contributions à la MINUAR par les gouvernements qui mirent aussi des troupes à la disposition du HCR ne sont pas incluses dans la rubrique « Contingents à disposition du HCR ».

2. Certaines estimations font état de coûts beaucoup plus importants.

3. Ce chiffre représente principalement les coûts des troupes australiennes servant dans la MINUAR, mais comprend aussi les coûts des militaires australiens mis à disposition du HCR.

Tous les coûts sont « marginaux », c'est-à-dire, les coûts additionnels aux coûts de fonctionnement normaux occasionnés par les activités relatives à la crise rwandaise.

Sur le plan budgétaire, on peut distinguer quatre contributions principales à la réaction internationale à la crise rwandaise, qui correspondent aux opérations examinées respectivement dans les chapitres 4, 5, 6 et 7. Le coût de la MINUAR (y compris celui de la MONUOR) a été de 197.5 millions de dollars pour 1994. Officiellement, les coûts de l'opération Turquoise et de l'opération *Support Hope* sont respectivement de 200 millions et de 123.9 millions de dollars, même si les coûts véritables, surtout pour la dernière, pourraient être considérablement plus élevés. Le coût des moyens militaires mis à la disposition du HCR se situe entre 100 et 150 millions de dollars. Ainsi, les moyens militaires utilisés dans la réaction internationale à la crise rwandaise de 1994 ont dépassé les 600 millions de dollars.

Cela doit être comparé aux ressources, décrites au chapitre 3, dont ont disposé les organisations humanitaires. Le DAH estime le montant total de celles-ci à 562.7 millions de dollars pour les activités entreprises dans le cadre de l'appel unifié des institutions des Nations unies et à 646.9 autres millions pour les activités menées hors de ce cadre. Toutefois, puisque cette somme comprend les dépenses dues à l'utilisation de moyens militaires, comme ceux de l'opération *Support Hope*, les comparaisons deviennent difficiles. De manière générale, il semble que l'on peut conclure que les moyens militaires et les moyens humanitaires ont coûté

chacun au moins 600 millions de dollars. Dans les deux cas, les dépenses véritables ont été plus élevées, mais on ignore de combien. Les difficultés d'établir un bilan précis et de comparer les deux types de dépenses mettent en évidence d'importants problèmes de globalité, de cohérence et de comparabilité des coûts.

De nombreux indices montrent que l'utilisation des militaires a été une option coûteuse, ce qui confirme l'hypothèse décrite au chapitre 2. Confirmée au niveau global, cette assertion se vérifie aussi dans les différents secteurs d'activités. Dans le cas du pont aérien organisé par l'opération *Support Hope*, un contrat de transport aérien avec une société commerciale aurait été moins onéreux, mais il n'aurait sans doute pas pu répondre à l'importance de la demande. L'importance de la logistique pour chaque soldat engagé dans des tâches humanitaires a également rendu coûteux l'emploi de militaires. En outre, les solutions employées par les militaires nécessitent souvent beaucoup de technologie et de maintenance, ajoutant encore aux coûts.

Toutefois, des facteurs autres que strictement économiques doivent être pris en compte pour dresser un bilan exact. D'abord, on peut considérer que la nécessité de sauver des vies l'emporte sur les coûts réels, si grands soient-ils. Ensuite, les avantages politiques de l'emploi par un État de ses forces armées peuvent compenser un simple calcul comptable. Ainsi, les secours britanniques ont été transportés par la Royal Air Force, alors que l'affrètement de charters aurait permis d'importantes économies. La France a choisi de lancer sa propre opération plutôt que de mettre ses moyens à disposition de la MINUAR.

En l'absence de données fiables et cohérentes sur les coûts, les estimations coût/efficacité à propos de l'utilisation des différentes configurations de moyens militaires sont également difficiles. Il n'existe ni données, ni méthodologie pour juger de la valeur relative des troupes de la MINUAR (197.5 millions de dollars pour un an), contre les 200 millions de dollars des troupes françaises (pour huit semaines) et les 123.9 millions des troupes américaines (pour la même durée). On se perd en conjectures pour savoir si l'investissement de 106 millions de dollars canadiens sur plus d'un an pour les troupes canadiennes, qui ont eu successivement un mandat de maintien de la paix, un mandat de maintien de la paix assorti d'activités humanitaires, et un mandat humanitaire, a constitué l'un des systèmes les plus avantageux. Il en va de même pour savoir si le coût de 7 millions de dollars pour le traitement médical par les Israéliens de 5 000 réfugiés, est si élevé qu'il paraît l'être. Il est aussi impossible de vérifier l'hypothèse selon laquelle un dollar dépensé en prévention en éviterait douze dépensés en traitement de la crise.

L'expérience du Rwanda illustre dramatiquement l'absence d'un financement centralisé, pour coordonner ou pour assumer la responsabilité financière de l'ensemble de la réaction d'urgence, militaire ou civile, internationale ou parfois nationale. Dans certains pays, les ministères chargés de l'assistance et des organisations humanitaires ont supporté les coûts de l'emploi de militaires. Le HCR, avec ses différents services, l'Association canadienne de développement international, le ministère néerlandais de la Coopération pour le développement et le Programme néo-zélandais de coopération pour le développement outre-mer en sont des exemples. Dans ces cas-là, les institutions humanitaires avaient un intérêt direct à s'assurer qu'elles en avaient pour leur argent.

Dans la plupart des autres cas, ce sont les ministères de la Défense qui ont tout pris en charge, comme en France ou au Japon ; là, les moyens militaires ont été un supplément indiscutable à l'aide humanitaire. Toutefois, la question demeure de savoir si ces moyens ont été réellement utilisés par les militaires en vue d'accroître l'efficacité des organisations humanitaires. Les institutions humanitaires ont précisé que lorsqu'elles pouvaient obtenir des services gratuitement, elles étaient parfois moins strictes que si elles avaient dû les payer.

Outre les dépenses prises en charge par les armées, il faut porter au crédit de l'engagement de troupes une prise de conscience accrue de l'opinion publique face aux questions humanitaires, et une augmentation des contributions publiques aux agences privées travaillant avec les militaires. Les exemples irlandais et néo-zélandais sont ici particulièrement pertinents. Une aide supplémentaire a pu aussi être apportée lorsque des gouvernements (en Allemagne et en Israël, par exemple) ont financé le soutien aux activités humanitaires dans lesquelles leurs soldats étaient engagés. Le détachement de militaires aux organisations humanitaires, sans coût pour les agences publiques d'assistance ou pour les organisations bénéficiaires, doit également être pris en compte.

Les tentatives de calcul du coût de l'emploi des militaires au Rwanda se heurtent aussi à des problèmes méthodologiques avec les systèmes comptables existants. Chaque armée a une approche différente du calcul de ce qu'elle considère être les coûts « marginaux » de ses moyens militaires. Dans le cas des États-Unis, le GAO a confirmé que les forces armées américaines n'avaient aucun moyen de désagréger ou même de totaliser toutes leurs dépenses afférentes au Rwanda. Certains pays n'ont fourni aucune donnée sur le coût de leur engagement, soit parce qu'elles n'existaient pas, soit parce que c'était une question quelque peu sensible.

Quelques fausses notes ont été entendues au sein des Nations unies. Le département des Affaires humanitaires des Nations unies, responsable de la coordination dans les cas d'urgences complexes, n'a pas pris part aux négociations entre le département des Opérations de maintien de la paix (DOMP) des Nations unies et les ministères de la Défense qui, tel le ministère britannique, ont fourni des troupes à la MINUAR pour des missions humanitaires spécifiques. Le DAH n'a pas joué non plus de rôle dans le suivi des arrangements entre les Nations unies et les contractants commerciaux qui devaient continuer à fournir ces services après le départ des troupes. De même, aucun mécanisme efficace n'a été mis en place pour assurer la liaison entre le HCR, qui a négocié les offres de services avec les ministères de la Défense, et le DOMP, l'interlocuteur normal de ces ministères à l'ONU.

En fait, l'expérience rwandaise a démontré que le coût de l'utilisation de moyens militaires est élevé, mais aussi que les gouvernements sont prêts, dans certains cas, à en payer le prix. Elle a également démontré de manière dramatique que, pour s'adapter à une ère de ressources limitées et aux difficiles questions de rapport coût/efficacité, le système devra prêter une plus grande attention au coût de toutes les options disponibles — militaires et humanitaires, préventives et curatives, de sécurité et d'assistance — et à la mise en œuvre de méthodologies pour déterminer ces coûts.

Cultures institutionnelles

La quatrième question clé concerne les différences culturelles existant entre les institutions humanitaires et militaires. Étant donné l'ampleur, l'importance et la diversité des moyens militaires engagés dans la crise rwandaise, l'expérience fut instructive. Les interactions entre les personnels humanitaires et militaires dans la crise rwandaise ont été nombreuses, intensives, multidimensionnelles et prolongées. À la lumière des sérieux et très visibles problèmes qui ont accompagné de telles interactions dans d'autres grandes crises récentes, il est à noter que, dans ce cas, les différences de cultures n'ont pas nui à l'efficacité de la collaboration.

Le point de vue exprimé au chapitre 2 concernant un conflit de cultures institutionnelles résidant dans un « manque de familiarité » entre les militaires et les humanitaires et caractérisé par un « abîme entre leurs attitudes respectives »,

n'a pas constitué un problème important pendant la crise rwandaise. « Nous avons apprécié et respecté les militaires — américains, français, néerlandais, israéliens et autres — avec lesquels nous avons travaillé à Goma », commentait un spécialiste de la santé publique à propos de son expérience fin juillet. « Nous ne nous sommes pas battus contre des problèmes opérationnels ou de personnalités, mais plutôt contre des problèmes structurels. »

Le fait que les différences attendues ne se soient pas davantage manifestées reflète le professionnalisme déployé des deux côtés pour réagir au pire de la crise. Les troupes dans chacun des quatre cadres ont fait de leur mieux pour minimiser les frictions. La MINUAR pouvait très facilement être sollicitée par les équipes humanitaires et les aider. L'opération Turquoise a eu un comportement professionnel et apolitique dans l'accomplissement de ses tâches. L'opération *Support Hope* a renforcé plutôt qu'elle n'a éclipsé le travail des organisations humanitaires. Les contingents mis à la disposition du HCR avaient un mandat de soutien humanitaire. Dans chaque cas, la présence, parmi les militaires, de personnels compétents dans la sphère humanitaire a constitué une passerelle entre les différentes cultures.

En dehors de la collégialité, il y avait trois domaines dans lesquels les différences de structures étaient particulièrement difficiles à aplanir : la planification et la coordination, la continuité de la présence, et les approches à l'égard des questions de sécurité.

Les militaires ont fait des efforts pour coordonner leurs activités avec celles des organisations humanitaires. Des mécanismes pour orchestrer une action commune entre militaires et humanitaires ont été mis en place, tels que la cellule humanitaire de la MINUAR ou la cellule civile et humanitaire de l'opération Turquoise, l'UNREO, le Centre d'opérations intégrées des Nations unies, le Centre des opérations militaires et civiles de l'opération *Support Hope*, les services demandés par le HCR et la cellule des opérations aériennes à Genève du HCR. Cependant, d'après le général Schroeder, la première rencontre entre de nombreux militaires et humanitaires a souvent eu lieu sur le terrain.

La crise n'a cependant pas commencé le 6 avril à Kigali ou le 14 juillet à Goma. Dans ce dernier cas, l'arrivée soudaine de militaires américains une semaine après a souligné l'inexistence d'une planification commune préalable. Alors que l'arrivée en juin au Rwanda des troupes françaises n'avait pas été bien coordonnée avec la MINUAR, une planification concertée du départ des Français en août 1994, entre militaires et organisations humanitaires, a contribué à éviter au Sud-Ouest une fuite panique de la population (« un second Goma »). Dans le cas d'autres contingents nationaux, les problèmes de planification et de coordination ont été réduits, mais pas tout à fait supprimés, grâce à l'approche de l'ensemble de services demandés par le HCR.

Le manque de communication est un problème difficile à résoudre, surtout en cas d'intervention unilatérale. L'approche militaire de planification — bureaucratique, hiérarchisée et pléthorique — était étrangère au personnel humanitaire et réduisait au minimum les éventuelles contributions dans le domaine de la prévention des catastrophes et de la préparation pour y répondre. Les problèmes venaient du manque de coordination entre les organisations humanitaires ou entre les branches humanitaire et militaire des Nations unies. Quoique des améliorations puissent et doivent être apportées à la lumière de l'expérience rwandaise, les difficultés rencontrées impliquent des différences fondamentales dans les cultures institutionnelles.

Une seconde difficulté concernait la continuité de la présence. Les troupes canadiennes avaient été engagées d'abord au titre de la MONUOR au milieu de l'année 1993 et devaient rester jusqu'au terme du mandat de la MINUAR, à la fin de l'année 1995. Le personnel détaché par l'armée irlandaise était à pied d'œuvre pour une période initiale de trois mois, mais il a souvent prolongé son séjour d'une

ou deux périodes supplémentaires. Les troupes françaises et américaines ont été présentes pour environ deux mois. Les militaires israéliens, arrivés le 25 juillet 1994 étaient partis à la fin du mois d'août, après trois rotations de 15 jours. Le contingent allemand était renouvelé toutes les trois semaines.

Les organisations humanitaires mettent au contraire en avant la continuité et le suivi. Beaucoup doutaient de l'utilité de contributions de soldats qui venaient et repartaient rapidement. Elles préféraient généralement un séjour des troupes plus long permettant de créer des relations de travail efficaces avec les militaires. Les problèmes posés aux humanitaires par l'arrivée tardive et le départ précoce de soldats sont examinés plus loin.

Dans le domaine de la sécurité, le souci de la protection des forces prévalait chez beaucoup de militaires. Les personnels humanitaires, qui eux-mêmes prenaient plus volontiers des risques, considéraient que l'utilité de l'assistance offerte par les troupes américaines avait été réduite, à Goma comme à Kigali, par ces impératifs de sécurité. Les activités d'assistance du contingent japonais à Goma ont été affectées par les exigences de leur mandat d'éviter les conflits. D'autres militaires, comme les Néerlandais, se sont moins préoccupés de la sécurité et de la santé des troupes, même si les soldats néerlandais conservaient leurs armes lorsqu'ils aidaient les ONG. Les militaires irlandais ne portaient pas d'uniforme et rendaient compte directement aux organisations humanitaires.

Il ne faut pas en tirer la conclusion que les militaires ne doivent pas être légitimement préoccupés par la protection de leurs troupes, mais plutôt que le souci d'éviter les risques peut limiter leur utilité dans les tâches humanitaires. Les moyens militaires font partie de la culture institutionnelle de l'armée. Les exemples cités suggèrent également l'existence de différences culturelles, tant entre militaires qu'entre humanitaires.

On se souviendra de la réaction de la communauté internationale à la crise rwandaise, non seulement pour le dévouement des équipes humanitaires, dont on attendait toujours qu'elles agissent nonobstant les difficultés et les risques, mais également pour la bravoure de certains officiers et soldats de la MINUAR durant les événements d'avril à Kigali ; pour l'énergie des troupes françaises enterrant les cadavres en juillet à Goma ; pour la collaboration entre le personnel humanitaire et militaire au sein de la cellule du HCR à Genève ; pour le personnel de soutien et les conseils prodigués en matière de sécurité aux institutions d'assistance par les militaires, irlandais et autres, ainsi que pour les activités accomplies en dehors des heures de service par les soldats canadiens et par d'autres troupes. L'expérience rwandaise a élargi le cercle des contributions humanitaires en y incluant l'éventail complet des institutions militaires à la fois multilatérales et bilatérales, que ce soit pour le maintien de la paix ou dans un but humanitaire.

L'expérience rwandaise a démontré que l'on peut trouver les moyens de surmonter certaines différences culturelles entre les institutions humanitaires et militaires. Les militaires peuvent travailler de façon collégiale avec les organisations humanitaires et renforcer leur efficacité. Toutefois, la persistance probable des différences fondamentales soulève alors la question de savoir si les ressources et les énergies limitées de la communauté internationale doivent s'orienter vers une amélioration du facteur coût-efficacité et des aspects humanitaires des armées, ou vers un renforcement des moyens et des capacités de réaction des organisations humanitaires.

Dans ce contexte, la suggestion du Groupe épidémiologique de Goma (chapitre 6) mérite que l'on s'y intéresse : plutôt que de chercher à réduire les différences persistantes entre les institutions humanitaires et militaires, la priorité devrait être donnée au renforcement des capacités des institutions d'assistance.

La limitation des préjudices

Parmi les sept questions clé, l'une des plus délicates est le problème de la minimisation des effets, souvent négatifs, du déploiement de moyens militaires (chapitre 2). De manière générale, l'expérience rwandaise a corroboré ces difficultés. L'absence d'une prise de conscience des complexités de la crise chez les militaires en est une illustration.

La crise rwandaise avait pour origine des tensions aux racines historiques profondes qui se sont révélées dans la guerre civile accompagnée du génocide, déchirant le tissu social de la nation et détruisant son peuple et ses infrastructures. Comme dans d'autres situations complexes d'urgence humanitaire, telles que les crises de l'ex-Yougoslavie, de la Somalie, de l'Angola, du Mozambique ou du Cambodge, faire face aux besoins humanitaires urgents avait nécessairement des implications politiques. Ceux qui essayaient de porter assistance pouvaient être pris dans la guerre ; même les succès dans les secours de première urgence pouvaient aggraver les perspectives d'un avenir plus serein.

En réagissant aux complexités de cette situation d'urgence, les militaires ont eu du mal à trouver leur voie. En quelques occasions, ils sont allés de l'avant, sans apparemment se soucier des conséquences à long terme, ou sans être dissuadés par celles-ci. Ainsi, l'opération Turquoise a réussi à assurer la sécurité dans le Sud-Ouest du Rwanda, mais elle a aussi créé de nouveaux problèmes pour la MINUAR et pour les autorités rwandaises qui y ont assumé l'autorité ensuite. Bien que les soldats français aient fait preuve d'un grand professionnalisme dans l'approche de leur mission, leur présence a renforcé un sentiment de persécution chez les Hutus, amoindissant par là même les chances de reconstruction et de réconciliation dont le Rwanda avait grandement besoin.

De même, on peut rappeler qu'en novembre 1994, la MINUAR avait entrepris de transporter les personnes déplacées des camps dans leurs communes, une mission extrêmement sensible sur le plan politique. En concevant cette mission principalement sous l'angle logistique, la MINUAR a procédé sans consulter les organisations humanitaires qui avaient l'expérience de la réinstallation et de la protection des droits de l'homme, même si, finalement, une collaboration s'est instaurée. Tant dans le cas de Turquoise que dans celui de la MINUAR, les activités des militaires ont correspondu à des objectifs politiques.

Dans d'autres cas, les militaires ont semblé s'en remettre trop complètement aux organisations humanitaires. Nous avons demandé à un officier supérieur de la MINUAR, exerçant des responsabilités humanitaires, si cela avait été une mauvaise idée, pour les militaires, de se concentrer sur les problèmes immédiats au détriment des priorités de reconstruction. La question est « hors de propos » par rapport au travail des militaires, a répondu l'officier de la MINUAR. « Nous fournissons simplement un service humanitaire. » En fait, la MINUAR a sérieusement hésité sur les lignes de conduite à adopter pour savoir s'il fallait privilégier les secours ou la reconstruction. La fourniture d'aide d'urgence impliquait également des choix difficiles de politiques et de stratégies.

Sur certains points, tant les militaires que les acteurs humanitaires ont paru, avec le recul, avoir poursuivi des politiques contestables. On a critiqué, par exemple, l'approche de « haute technologie » choisie par les militaires dans le choix d'une stratégie de purification de l'eau à Goma, mais des experts en santé publique ont également mis en cause celles utilisées par les organisations humanitaires sur le terrain. Dans un autre cas, on peut encore noter que si l'assistance internationale fournie à l'extérieur du Zaïre a joué au profit de Hutus voulant reprendre le pouvoir au Rwanda, les acteurs humanitaires et militaires cherchaient d'abord les meilleures options, même si elles étaient difficiles à mettre en œuvre.

Le calendrier des militaires a constitué également un problème. Depuis le début, les forces militaires — ou, plus précisément, les gouvernements nationaux les mettant à disposition — souhaitaient quitter promptement la scène. En fait, elles n'arrivaient que lorsqu'elles étaient assurées de leur départ. Échaudés par les récentes expériences de la Somalie et de la Bosnie, les gouvernements n'ont engagé leurs militaires dans la crise rwandaise que pour une mission soigneusement définie et pour une durée très limitée.

Du point de vue de l'urgence comme à plus long terme, la durée de la présence des troupes a soulevé de nombreuses questions. Leur arrivée « tardive » a limité leurs capacités de prévention et de protection. Leur départ « précoce » a soulevé de nombreuses questions à propos du travail inachevé et, d'une façon plus générale, à propos de l'engagement de la communauté internationale pour la reconstruction. Il est frappant de constater que la plupart des contingents n'étaient pas là fin 1994 quand les problèmes de sécurité dans les camps ont interrompu les activités humanitaires.

De surcroît, à plusieurs moments de la crise, il est apparu que, malgré la présence de nombreuses troupes — peut-être même du fait de leur présence — un bon équilibre entre les différentes politiques faisait défaut. Il est certain que, durant l'année 1994, l'engagement au Rwanda, dans à peu près les mêmes proportions, de moyens militaires et humanitaires a évité le déséquilibre de dix contre un en faveur des militaires, qui avait prévalu en Somalie. Cependant, l'engagement de moyens militaires ne peut remplacer des politiques efficaces à long terme pour régler les problèmes fondamentaux. Les contributions des soldats ne sont valables que si les politiques qu'elles servent sont efficaces. Le danger pour les organisations humanitaires d'être utilisées comme substituts diplomatiques ou politiques est également grand pour les militaires, dont la présence même et les activités peuvent dissimuler le manque de stratégies efficaces à long terme.

Si les soldats semblaient parfois ignorants des données historiques et sociales complexes, la conclusion à en tirer n'est pas qu'ils auraient dû emboîter le pas aux organisations humanitaires. Les équipes humanitaires avaient leurs propres difficultés pour comprendre les dynamiques de la situation et pour élaborer des stratégies efficaces. Il est clair que les difficultés de la prévention et de la construction d'une nation ne sont pas moins grandes pour elles que pour les militaires. La conclusion est plutôt que tous ceux qui s'engagent dans ce type de crises doivent être préparés à faire face à des situations complexes. En fait, à cause du caractère spécifique, de la dimension et du calendrier de leurs actions, les militaires doivent être particulièrement astucieux dans leurs interventions.

De façon plus positive, plusieurs facteurs ont contribué à limiter les effets contre-productifs accompagnant l'engagement militaire au Rwanda. D'une part, l'importance de la présence militaire et l'approche adoptée par les soldats ont été calculées afin de laisser l'empreinte la plus faible possible sur la scène locale. Utilisée notamment par l'opération *Support Hope*, mais suivie aussi par les autres militaires, cette approche a équilibré ce qu'un analyste a appelé la « tendance pour les questions de sécurité militaire à éclipser les questions politiques et sociales quand les soldats entrent en scène » (Bush, 1995).

D'autre part, le problème spécifique de l'ampleur de l'intervention militaire submergeant les structures et les centres de décisions locaux ne s'est pas vraiment posé dans ce cas. De nombreuses institutions rwandaises étaient en plein désarroi et affaiblies par leur implication dans le génocide ; le danger de déplacer les autorités locales, bien que toujours réel, était réduit. Le risque que les militaires étrangers et leurs ressources renforcent des politiques sociales rétrogrades, problème qui s'était manifesté dans d'autres crises, a été également réduit puisque les nouvelles autorités civiles et militaires rwandaises étaient impatientes au début de

prouver leur bonne foi. En fait, dans le cas des réfugiés rwandais, l'effort international d'assistance a été critiqué pour sa magnanimité envers les dirigeants hutus dans les camps.

Même si certains effets négatifs propres à la participation militaire ont été évités dans plusieurs domaines, l'expérience rwandaise n'en laisse pas moins un sentiment de malaise puisque les problèmes structurels n'ont pas été résolus. Si le Rwanda connaît une nouvelle crise humanitaire de cette envergure, il faudra alors réexaminer de manière critique les moyens investis et les stratégies poursuivies, tant militaires qu'humanitaires, en 1994. Avant même la fin de l'année 1994, il était évident que le déploiement massif de moyens militaires n'avait pas réussi à assurer au Rwanda un avenir sûr. Ces moyens ont pu également rendre plus difficile la réalisation d'un ensemble de réponses internationales harmonieuses sur les plans politiques et diplomatiques, humanitaires et militaires, pendant et après la crise.

Le poids du génocide a accablé de plus en plus la communauté humanitaire. Les règles habituelles de protection et d'assistance semblaient inadaptées face à la réalité de l'exécution en trois mois, d'avril à juin 1994, d'un plan incompréhensible de cruauté, de sang-froid et d'efficacité qu'avait élaboré l'ancien gouvernement, aboutissant à la torture et au meurtre de 500 000 à 1 000 000 de Rwandais tutsis ou considérés comme tels. Le fait qu'après juillet 1994, le nouveau gouvernement du Rwanda n'ait pas manqué une occasion de rappeler à la communauté humanitaire que les institutions des Nations unies et les ONG nourrissaient et entretenaient les auteurs du génocide dans les camps de réfugiés le long de la frontière rwandaise a aggravé encore un peu plus la situation humanitaire.

Randolph Kent, "The Integrated Operations Centre in Rwanda: Coping with Complexity", in Whitman et Pocock, *op. cit.*

L'efficacité

La sixième question concerne la détermination de critères acceptés pour évaluer l'efficacité de la contribution de militaires à l'entreprise humanitaire. À cet égard, l'expérience rwandaise a mis en lumière l'urgence d'adopter de tels critères mais ne les a pas fournis.

On a assisté, au début de l'après-guerre froide, à l'utilisation croissante de militaires dans les crises humanitaires importantes. Il y a eu l'Irak du Nord, le Cambodge, la Somalie, l'ex-Yougoslavie, puis le Rwanda. Dans chaque cas, les difficultés rencontrées par les militaires ont été différentes et, chaque fois, la réaction a utilisé l'expérience acquise. Cinq ans après le sauvetage par les troupes américaines des Kurdes irakiens dans les montagnes le long de la frontière turque, les militaires sont devenus un instrument plus communément utilisé — sans être pour autant une panacée — pour réagir à ces situations d'urgence humanitaire.

Dans ce contexte, l'épisode rwandais a démontré les forces et les faiblesses des moyens militaires internationaux dans la mise en œuvre efficace des opérations et des politiques humanitaires. Durant le génocide, les forces militaires extérieures ont été tout à fait incapables de prévenir la violence et d'aider les victimes. Pendant l'exode de masse, elles ont joué un rôle généralement positif. Dans la phase de reconstruction, elles ont brillé par leur relative absence, surtout lorsque se sont manifestés des problèmes de sécurité qu'elles auraient pu contribuer à résoudre.

Une corrélation apparente entre la présence en grand nombre de troupes et leur efficacité semble avoir existé. S'il est évident que les militaires ne peuvent pas apporter de contribution positive lorsqu'ils sont absents, il n'en découle pas nécessairement pour autant que leur présence soit positive. Les données et les analyses des chapitres 4 à 7 ont montré des militaires au meilleur de leur efficacité — et au pire de leur inefficacité.

Compte tenu de la panoplie de troupes impliquées, il devrait être possible de tirer des conclusions sur l'efficacité relative des activités militaires et humanitaires dans la sphère humanitaire. Il ne se dégage toutefois de la présente étude et d'autres recherches menées à ce jour que des hypothèses demandant à être vérifiées et affinées ultérieurement. Les données relatives à la MINUAR et à l'opération Turquoise, ainsi que la discussion sur les mandats, suggèrent une première hypothèse selon laquelle, dans les domaines de la prévention et de la protection, l'action dirigée par un seul pays pourrait bien être plus efficace qu'une action multilatérale des Nations unies. Les troupes de l'initiative française ont joué un rôle positif là où la plupart de leurs homologues de la MINUAR avaient échoué.

Dans le domaine du soutien militaire aux organisations humanitaires, une deuxième hypothèse voudrait que la mise à disposition du HCR de contingents nationaux, peu nombreux mais spécialisés, dans un cadre multilatéral, représente un meilleur investissement que les activités de plus grande ampleur menées par l'opération *Support Hope*. Cette thèse réclame toutefois d'être vérifiée par d'autres expériences, d'autant plus que l'entreprise américaine a évolué à partir d'une initiative indépendante jusqu'à une intégration dans le cadre des services réclamés par le HCR. Dans le domaine de l'assistance directe, l'hypothèse selon laquelle les organisations humanitaires feraient mieux et moins cher que les militaires n'est pour l'instant pas vérifiée, bien qu'un faisceau d'indices la rende plausible.

Le bilan de l'expérience rwandaise est à la fois positif et négatif. En récapitulant les enseignements, on peut ranger du côté positif les capacités financières, techniques et logistiques que les militaires peuvent consacrer au traitement de la crise ; l'approche militaire consistant à résoudre les problèmes et à faire les choses ; l'approche coopérative suivant laquelle ils se sont acquittés de leurs tâches ; la capacité des militaires à retenir l'attention des médias et à mobiliser l'intérêt et le soutien de l'opinion publique ; l'intérêt qu'ont manifesté les militaires pour une évaluation de leurs prestations et les leçons à tirer pour l'avenir. Réunis, ces aspects positifs indiquent que les moyens militaires représentent des ressources qui, alors que les ressources humanitaires sont sérieusement surexploitées, doivent leur être associées afin de satisfaire des besoins qui, sinon, ne pourraient l'être.

En revanche, il faut inscrire au passif les problèmes redoutables rencontrés par les organisations humanitaires pour recevoir le type de soutien dont elles avaient besoin, à temps et sous une forme utilisable ; la prédisposition des militaires à traiter les problèmes fondamentaux selon les méthodes techniques les plus avancées lorsque des approches plus simples peuvent être plus efficaces ; une préoccupation de la sécurité, compréhensible mais s'opérant au détriment des fonctions de soutien humanitaire ; l'absence d'une planification conjointe sérieuse jusqu'à ce qu'une intervention dans une crise donnée soit probable ; un programme et un calendrier dictés par des préoccupations externes aux dynamiques propres de la crise humanitaire considérée. Il ressort de l'ensemble de ces aspects négatifs que l'outil militaire est peu maniable en tant qu'instrument humanitaire. Bien que certains de ces aspects puissent être améliorés, comme cela s'est vu dans le cas rwandais, les problèmes structurels demeureront probablement.

En dressant le bilan, la communauté internationale doit encore se mettre d'accord sur le poids respectif de chacun de ces aspects. De nouvelles orientations politiques voient le jour : l'engagement plus large de différents types de militaires dans des missions relevant du domaine humanitaire ; la réticence de certaines organisations humanitaires à s'en remettre à l'avenir au transport aérien militaire et la décision d'autres équipes d'assistance de ne collaborer avec les militaires que dans des circonstances très exceptionnelles ; et, face à des crises de l'ampleur de celle du Rwanda, la préoccupation relative à l'accaparement de fonds qui pourraient être utilisés à meilleur escient pour la prévention des crises ou pour le développement économique dans d'autres régions.

Ayant souligné le caractère central de la crise rwandaise parmi les situations d'urgence les plus dramatiques, l'expérience fait l'objet d'une analyse approfondie au sein des institutions militaires et humanitaires. Du côté militaire, la réflexion se caractérise par le sentiment, largement partagé, de satisfaction d'avoir fait du bon travail. De nombreuses armées organisent des « manœuvres humanitaires » afin d'éviter les problèmes rencontrés dans les crises récentes et mettent au point des structures efficaces pour une future collaboration. Ironie de l'histoire, alors que toutes les troupes, sauf celles servant dans la MINUAR, ont désormais terminé leur mission au Rwanda, les succès des divers contingents engagés en 1994 ne se matérialisent pas sur le terrain.

Contrastant avec l'optimisme général des comptes rendus sur l'efficacité militaire, la réflexion du côté humanitaire est plus amère, se concentrant sur le travail inachevé plutôt que sur les succès limités. La Fédération des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a entrepris d'importantes consultations en décembre 1994 afin d'analyser l'expérience rwandaise et d'identifier les priorités d'action pour la phase postérieure à celle de l'urgence (FICR, 1995)². OXFAM (Royaume-Uni et Irlande) a publié dès 1994 un rapport général passant en revue les questions sous-jacentes, la réaction d'urgence et les leçons à en tirer pour l'avenir (Vassall-Adams, 1994). Le DAH a effectué une évaluation interne de ses efforts pour le Rwanda (Donini et Niland, 1994). L'expérience du Rwanda est également le sujet de l'étude *Multidonor Evaluation*, mentionnée dans la préface, et qui devrait paraître en 1996. Toutes ces études soulignent l'existence de sérieux problèmes dans la coopération militaro-humanitaire.

L'efficacité de la contribution des forces militaires internationales dans le cadre de la réaction mondiale à la crise rwandaise, ainsi que les autres composantes de cette réaction, sont donc l'objet de plusieurs études. Témoignant des contraintes accrues sur les ressources et d'une approche plus ferme à l'égard de l'aspect coût/efficacité, on accorde désormais une attention beaucoup plus grande à l'établissement de critères d'évaluation des prestations et de leur efficacité. Toutefois, on ne sait si cela va aboutir à un renforcement des moyens humanitaires ou des capacités militaires, ou encore à une amélioration de la collaboration entre les deux types d'acteurs.

La disponibilité des forces militaires extérieures pour les crises humanitaires est due à de profonds bouleversements géopolitiques. Leur déploiement dans une crise donnée peut refléter des intérêts et des objectifs politiques évidents ou plus dissimulés. Il reste à savoir si l'ouverture des militaires à ce type de participation constitue une tendance passagère ou une réalité durable. En tout cas, une action humanitaire efficace réclame la mise en place de garde-fous afin de renforcer l'efficacité des programmes humanitaires et la protection de leur intégrité.

L'expérience rwandaise suggère cependant que, quelle que soit la qualité des prestations des militaires ou des organisations humanitaires, il n'est question ni de transformer les armées en organisations humanitaires, ni de fondre les institutions d'assistance dans un moule militaire. Cependant, l'efficacité des interventions se mesure à la même aune, que les acteurs soient militaires ou humanitaires. Pour que les efforts soient couronnés de succès, il faut des professionnels dévoués et énergiques, très conscients des complexités d'une situation donnée et bien formés dans leurs spécialités respectives. Pragmatiques plus qu'idéologues, ils doivent être à même de tirer les enseignements de l'expérience institutionnelle acquise afin d'adapter aux circonstances leurs moyens et leurs stratégies.

La gestion des crises humanitaires

La question finale est d'ordre éthique : on peut en effet se demander dans quelle mesure la mise à disposition de troupes pour servir dans le domaine humanitaire est devenue une dimension fondamentale de l'exercice, par les États, de leurs responsabilités mondiales. Sur ce point, l'expérience rwandaise est claire : de nombreux gouvernements ont engagé leurs troupes et ont assumé leur responsabilité mondiale. Il y a des raisons de penser que, sous une forme ou sous une autre, ce scénario se reproduira à l'avenir.

Le nombre, sans doute un record, de nations ayant contribué en moyens militaires au règlement de la crise rwandaise montre qu'elles accordent une grande importance à cette question. En tout, 26 États ont fourni des troupes, des observateurs militaires ou des policiers civils à la MINUAR ; la France et les États-Unis ont entrepris des initiatives indépendantes et divers pays ont mis des contingents à la disposition du HCR. Bien que le nombre de militaires engagés n'ait pas été aussi important qu'en Bosnie ou qu'en Somalie, l'expérience rwandaise se distingue par le nombre de militaires assignés à des tâches explicitement humanitaires et par la diversité de ces tâches.

Pour expliquer leur action, les gouvernements ont régulièrement insisté sur le fait qu'ils se sentaient obligés d'assumer leurs responsabilités mondiales. Justifiant la présence de troupes britanniques affectées à des tâches humanitaires au sein de la MINUAR, le commandant M.W. Hiskett notait que « le gouvernement souhaite démontrer la capacité du Royaume-Uni à accomplir ce type d'opération pour mettre rapidement fin à une crise ». Il voyait le travail du BRITCON comme une « manifestation de notre volonté politique de participer à l'avenir à ce genre d'opération »³.

L'engagement de troupes par la Nouvelle-Zélande a répondu aux préoccupations exprimées par son ambassadeur — qui présidait le Conseil de sécurité au moment des événements d'avril — que la communauté internationale ne reste pas passive devant la crise.

L'Allemagne a engagé ses troupes dans le cadre des services demandés par le HCR pour exprimer son désir « d'assumer de plus grandes responsabilités dans les affaires mondiales »⁴. En effet, à cause de sa présence au Conseil de sécurité en 1995-96, l'Allemagne considérait qu'elle devait entreprendre une telle action. Après le Rwanda et d'autres expériences récentes, « les forces armées allemandes seront encore plus que par le passé à même de participer à des initiatives internationales complexes avec leurs alliés et avec d'autres partenaires » (Bundesministerium der Verteidigung, 1995). Le Japon, candidat lui aussi à un siège permanent au Conseil de sécurité s'il se réorganise, considère également sa participation comme un exercice de responsabilité mondiale. De même que pour l'Allemagne, le caractère positif de l'expérience a contribué à accentuer la volonté japonaise de jouer un rôle dans de futures opérations humanitaires.

Les gouvernements, qui n'étaient pas membres du Conseil de sécurité à l'époque ou qui n'avaient pas exprimé l'espoir de le devenir, ont également attaché une grande importance à participer à l'effort relatif au Rwanda. L'Irlande, dont des moyens militaires étaient déjà engagés, a participé en détachant un petit nombre de militaires auprès des institutions caritatives. Comme dans d'autres pays, le débat sur les responsabilités nationales a poussé les opinions publiques et les décideurs à formuler un type d'action.

Bien que de nombreux gouvernements aient souhaité jouer un rôle dans une réaction internationale efficace, le système international existant ne facilitait pas cette contribution. A la fin de l'année 1994, un rapport commandité par le

gouvernement canadien rapportait les débats épuisants du Conseil de sécurité après les événements d'avril, et tentait de comprendre pourquoi des États importants avaient réussi à empêcher toute action.

« Il semble curieux qu'une poignée de moyennes puissances occidentales ayant, au bas mot, un budget militaire annuel de 70 milliards de dollars et une force totale de 1 100 000 militaires ne puisse faire cause commune avec les pays en développement ayant les mêmes orientations. Ces [derniers] pays peuvent manquer d'aptitudes et d'équipement en matière de maintien de la paix, mais semblent être prêts à jouer leur rôle sur la scène mondiale pour peu que [les moyennes puissances] leur accordent une aide. » (LaRose-Edwards, 1994)⁵

A l'époque, les médias ont sévèrement critiqué les retards pris par la réaction internationale. Réfléchissant à l'accueil favorable fait à la décision, même tardive, de l'administration Clinton d'engager les militaires américains pour le Rwanda, un commentateur notait la réticence croissante à faire l'éloge des interventions pour le maintien de la paix des Nations unies et des interventions humanitaires. « Mais », songeait-il, « il est certain qu'être membre permanent du Conseil de sécurité entraîne ce type de responsabilités, peut-être pas pour des opérations unilatérales, mais pour assurer à l'ONU une plus grande capacité d'intervention. »⁶

Un éditorial dans la presse irlandaise remarque que

« beaucoup de personnes suspectent les grandes puissances d'utiliser [les grandes catastrophes humanitaires] pour servir leurs intérêts — ce qui permet d'expliquer partiellement l'absence d'illusion de leurs populations à l'égard d'un engagement. Il est temps pour les petits États, y compris l'Irlande, de prendre l'initiative à l'ONU et dans le cadre de l'Union européenne, afin de trouver les manières de développer les moyens appropriés pour réagir à de telles catastrophes »⁷.

En bref, beaucoup de petites et de moyennes puissances semblent avoir mieux compris la manière dont leurs propres intérêts nationaux peuvent être servis par une action humanitaire internationale efficace, que certains des pays plus grands ou plus puissants. La supposition avancée par de nombreux politiciens américains selon laquelle personne parmi les militaires des États-Unis ne souhaitait mourir, ou voir ses camarades mourir, sur un sol étranger, déniait à l'opinion publique toute capacité de distinguer entre des causes justes et injustes. L'incertitude à propos de la mesure dans laquelle un ensemble de politiques internationales, y compris l'emploi de la force militaire, pouvait servir les intérêts nationaux des États-Unis renvoie aux distinctions opérées entre les intérêts « vitaux » et les impératifs humanitaires.

La réaction à la crise rwandaise a cependant démontré l'intérêt des gouvernements à apporter des contributions positives, qu'elles soient militaires ou humanitaires, au règlement des grandes crises, surtout lorsqu'elles sont aussi massives. Avec le recul, ils considèrent leur participation comme très largement positive. Ils envisagent désormais d'engager leurs moyens militaires dans d'autres situations d'urgence, mais laissent les options ouvertes quant aux critères qui déclencheraient leur implication. Pourtant, ils reconnaissent que la crise rwandaise a démontré le besoin de renforcer les mécanismes internationaux de façon à ce que les procédures d'autorisation de l'envoi de troupes et leur fourniture puissent intervenir avec une plus grande diligence. L'objectif n'est pas seulement d'avoir un dispositif de réaction plus rapide, mais aussi de mettre en œuvre un « système permanent de coopération internationale qui puisse prévoir et agir pour prévenir de telles crises »⁸.

Les gouvernements sont les gestionnaires, non seulement des ressources humanitaires et militaires, mais aussi des moyens politiques et diplomatiques. La crise rwandaise a démontré qu'il fallait une réaction plus équilibrée.

« L'envoi de troupes peut être considéré comme la plus haute expression de l'engagement politique d'un gouvernement mais, dans les opérations humanitaires de soutien de la paix, le déploiement de militaires constitue dans une certaine mesure un substitut à un engagement véritable. » (Whitman et Pocock, à paraître)

En ce sens, l'engagement de troupes, bien qu'il soit peut-être une condition nécessaire dans un ensemble de circonstances données, n'est probablement jamais une condition suffisante pour une action humanitaire efficace.

En tout cas, une nouvelle éthique se développe, selon laquelle la contribution des moyens militaires pour résoudre les grandes crises humanitaires deviendrait désormais un élément primordial dans l'exercice des responsabilités mondiales des États. L'engagement de troupes devient une sorte de contribution monétaire : il semble y avoir un accord pour que cela soit l'équivalent d'un règlement de dettes⁹. Les gouvernements, qui naguère apportaient une assistance humanitaire, fournissent aujourd'hui leurs moyens militaires en plus — ou parfois à la place — de l'aide traditionnelle. Les pays qui avaient auparavant bien reçu les institutions caritatives les plus connues agissent désormais de même avec les troupes étrangères.

L'expérience rwandaise montre que, parmi les trois types d'engagement militaire, la participation de troupes dans un cadre humanitaire multilatéral est celle qui sera sans doute reproduite. Cette approche présente l'avantage d'utiliser l'importance et les configurations spécifiques des contingents que proposent les différents pays. Les opérations de maintien de la paix des Nations unies, bien qu'elles puissent être renforcées à l'avenir, à la suite du débat en cours, semblent peu à même d'attirer de la part des grandes puissances des contributions plus larges qu'à l'heure actuelle. Quant aux initiatives indépendantes, telles que l'opération Turquoise ou l'opération *Support Hope*, il semble peu probable qu'un engagement de troupes d'une telle ampleur se reproduise, les coûts et la réticence de l'opinion publique nationale représentant le principal facteur dissuasif.

Ce pronostic donne à réfléchir. S'il est exact, lors de nouvelles situations complexes d'urgence comme celle du Rwanda, les forces militaires risquent de ne pas être fournies en fonction de leurs avantages comparés respectifs ou des besoins pressants des institutions humanitaires existantes, comme on l'a vu dans cette crise récente. Cela voudrait dire que d'importantes leçons n'ont pas été tirées des événements de 1994.

Conclusion

L'expérience rwandaise a démontré qu'il n'y a pas de place, dans les situations complexes d'urgence de cette importance, pour le rejet doctrinaire de toute contribution positive, quoi que puissent apporter les moyens militaires internationaux mis en œuvre. Ces crises ne devraient pas non plus être l'occasion de déploiements de troupes sans un examen scrupuleux de leurs forces et de leurs faiblesses, de leur mission et de leurs conséquences. Alors que les militaires ont été présents dans toutes les réactions mondiales récentes aux situations d'urgence humanitaire graves, on ne saurait affirmer qu'ils ont gagné leur place dans le régime humanitaire de l'avenir. De même, on ne saurait affirmer qu'ils doivent être exclus de la « famille » humanitaire.

En tant qu'élément isolé d'une réaction internationale à facettes multiples, les militaires ont d'indispensables contributions à apporter, afin de créer un environnement sûr pour les populations civiles et pour les activités humanitaires, pour prévenir les effusions de sang et protéger les vies humaines. Après tout ce qui a été dit et fait, leur avantage comparé réside précisément dans ce qu'ils connaissent le mieux : la guerre et la sécurité. Ils peuvent aussi jouer un rôle important dans le soutien aux organisations humanitaires et même, dans des circonstances extrêmes, en menant eux-mêmes des activités de secours.

N'étant qu'un élément dans un univers institutionnel plus large, les forces militaires ne sont pas des substituts à des politiques efficaces destinées à prévenir et à résoudre les conflits, ou à promouvoir le développement et la paix. A cet égard, elles sont comme l'action humanitaire elle-même — une contribution indispensable, mais seulement partielle, à un monde plus sûr et plus juste.

1. La coopération plus chaleureuse des organisations caritatives avec Bioforce qu'avec l'EMMIR dans l'opération Turquoise témoigne du même type de tension.
2. Le rapport *Sous les volcans : la crise des réfugiés rwandais* (FICR, 1995), qui se concentre sur les dilemmes de l'action humanitaire, comprend des commentaires sur le rôle des militaires.
3. Propos recueillis par les auteurs à Kigali, octobre 1994.
4. Evan Hays, *La Voix de l'Amérique*, Bonn, 16 juillet 1994.
5. Les 14 pays sont les suivants : l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède. LaRose-Edwards concluait :

« Il semble un peu simpliste, pour les moyennes puissances comme pour l'ensemble des membres de l'ONU, d'imputer aux [cinq membres permanents du Conseil de sécurité] ou à d'autres la responsabilité des impasses dans lesquelles se trouvent les Nations unies. Tous doivent chercher en eux-mêmes des solutions, alors que l'ONU approche de son cinquantième anniversaire et que les demandes de réformes affluent de la part des gouvernés. »
6. Paul Gillespie, *Irish Times*, 23 juillet 1994.
7. Éditorial, *Irish Times*, 30 juillet 1994.
8. "Rwanda Shows Aid Is Not Enough", éditorial, *The Observer*, 24 juillet 1994.
9. Cette définition se rapporte à celle proposée dans *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language*, Garnery Books, New York/Avenel, N.J., 1989.

Épilogue

Le rideau n'est pas retombé à la fin de l'année 1994 sur la crise rwandaise, ni sur l'engagement de la communauté internationale, ni même sur l'envoi de soldats à la rescousse dans la région. Dans le cadre de notre analyse, l'examen de ces événements s'arrête pourtant à la fin de l'année civile 1994. Cela ne correspond, ni à la nature, ni à la dynamique, des événements et des acteurs impliqués.

La crise s'est poursuivie en 1995, suivant les axes existant déjà en 1994. Bien qu'il y ait eu des progrès significatifs, la spirale néfaste des violences et des représailles a continué. Au milieu de l'année, l'avenir restait très menaçant du fait de la possibilité toujours présente d'une contestation armée du régime organisée par l'opposition hutu depuis les pays limitrophes, et aussi, de l'éventualité de nouvelles éruptions de violence provoquées par l'accumulation de mécontentements à l'intérieur des frontières du Rwanda.

En 1995, les forces armées internationales ont brillé par leur relative absence, de même qu'au cours des six premiers mois de l'année précédente, la MINUAR constituait la seule présence militaire extérieure au Rwanda. Atteignant son plein effectif de 5 500 hommes pendant le premier semestre de 1995, la MINUAR a apporté une solide contribution à l'effort humanitaire. Cependant, à l'insistance, cette fois, des autorités rwandaises, la résolution 997 du Conseil de sécurité, approuvée le 9 juin, a restreint les missions de la MINUAR. L'opération de maintien de la paix, dont les effectifs devaient se limiter à 1 800 hommes en octobre, devait prendre fin à l'expiration de son mandat le 8 décembre 1995.

Il n'y a pas eu d'initiative indépendante comme celles des Français ou des Américains. Tous les services conclus avec le HCR avaient pris fin. Dans le cadre d'une nouvelle initiative du HCR, un personnel international de sécurité en nombre limité a cependant supervisé des soldats zaïrois chargés d'assurer la sécurité dans les camps du Zaïre.

Depuis la fin de l'année 1994, l'attention de la communauté internationale s'est concentrée sur trois domaines : le besoin de sécurité dans les camps et dans le pays ; l'accélération de la reconstruction ; la réduction de l'instabilité régionale. Nous étudierons brièvement chacun de ces domaines, en portant de nouveau une attention plus particulière sur le rôle des forces militaires extérieures.

Assurer la sécurité dans les camps et ailleurs

Au cours du premier semestre de l'année 1995, on pouvait croire que les problèmes frappant les camps de réfugiés à l'étranger et les déplacés à l'intérieur du Rwanda allaient être résolus. Pour les camps, l'élément nouveau n'est pas venu de la plus grande disposition des gouvernements à engager des troupes, mais plutôt des résultats obtenus par une initiative ancienne du HCR.

Depuis septembre 1994, le HCR réclamait une action de la communauté internationale pour mettre fin à l'insécurité des camps. Le 24 octobre 1994 à Kinshasa, l'organisation des Nations unies pour les réfugiés signa avec les gouvernements du Rwanda et du Zaïre un accord tripartite sur le rapatriement des réfugiés rwandais du Zaïre. L'accord a mis en place une équipe de 16 membres pour « surveiller la mise en œuvre des mesures facilitant le rapatriement librement consenti des réfugiés rwandais et l'insertion des rapatriés dans leurs communautés d'origine » (ONU, 1994b). Par ailleurs, pour cause de violation de sa souveraineté, le Zaïre avait rejeté la création d'une force de maintien de la paix au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Cette force des Nations unies de 12 000 hommes aurait séparé dans les camps les anciens dirigeants politiques et militaires hutus de la masse des réfugiés (ONU, 1994d).

En janvier 1995, le HCR agissant selon son mandat de protection et d'assistance des réfugiés a été autorisé à prendre des initiatives pour améliorer le respect de l'ordre public dans les camps et pour faciliter les activités d'assistance et de rapatriement. En février, un contingent zairois pour la sécurité des camps (CZSC), composé de 1 513 soldats, a été entraîné et déployé dans les camps. Un groupe de liaison de la sécurité civile (GLSC), formé d'une équipe internationale d'une soixantaine de militaires et policiers, sans arme ni uniforme, a été chargé du contrôle du CZSC. Le personnel des GLSC avait été fourni par les gouvernements du Bénin, du Burkina Faso, du Cameroun, de la Guinée-Bissau, des Pays-Bas et de la Suisse, servant sous les ordres du général (retraité) canadien Ian Douglas, un ancien de la mission de maintien de la paix au Liberia. Tous les participants avaient reçu une formation poussée.

A la mi-avril, ce personnel et les nouveaux dispositifs étaient en place. Au début de juin, le HCR constatait que le déploiement du CZSC avait produit des effets positifs sur la sécurité à l'intérieur des camps de la région du Kivu septentrional. La distribution des secours dans les camps et le rapatriement vers le Rwanda se sont déroulés sans incident notable. D'après le HCR, il était peu probable qu'un entraînement militaire d'une certaine importance ait toujours lieu à l'intérieur des camps de réfugiés (ONU/HCR, 1995c). La sécurité à l'extérieur des camps, de même que le contrôle des frontières, demeurait la responsabilité des autorités de police ou des militaires zairois.

D'après le HCR, le CZSC avait accru sa surveillance dans les camps le mois suivant, mais certains habitants des camps de Goma étaient apparemment impliqués dans des infiltrations armées au Rwanda, pour lesquelles ils employaient des armes cachées à l'extérieur des camps. Malgré la persistance de certains problèmes, le HCR a considéré que « l'expérience d'une force militaire nationale de sécurité, collaborant avec un groupe de liaison international de militaires et de policiers, pouvait être considérée comme un succès » (ONU/HCR, 1995b).

Le fait que la communauté internationale ait récupéré le contrôle des camps a constitué une évolution très importante. Les réfugiés ont ainsi pu décider eux-mêmes et sans être intimidés de leur éventuel retour au Rwanda, et le personnel d'assistance a été mieux à même de les aider. Cependant, le fait qu'il ait fallu plus de six mois pour cela témoigne, comme d'autres aspects de la réaction internationale à la crise rwandaise, des insuffisances des institutions existantes. Il convient aussi de noter que cette solution n'a impliqué que quelques militaires expatriés par rapport aux milliers engagés lors de l'exode de 1994. Les militaires zairois, malgré une inefficacité notoire, ont pu, sous un scrupuleux contrôle international, jouer un rôle très important, ce qui confirme que les soldats peuvent avoir une réelle fonction de prévention et de protection.

De surcroît, étant donné les difficultés dans la division du travail entre les militaires et les humanitaires en 1994, il est particulièrement frappant de constater que les éléments concernant la sécurité qui manquaient ont été conçus et mis en œuvre par la branche humanitaire des Nations unies, et non par sa branche de maintien de la paix.

« C'est la première fois que le HCR a engagé les soldats d'une armée nationale pour entreprendre une mission humanitaire dans leur propre pays », observait un reporter. « Les Nations unies ont recouru à ce schéma inhabituel après avoir échoué à faire adopter des projets de soutien plus ambitieux qui auraient nécessité des troupes étrangères. »¹

La sécurité dans les camps de réfugiés étant une question récurrente des urgences humanitaires, la solution adoptée dans la crise rwandaise pourrait bien faire école. Cependant, on s'est demandé qui devrait endosser la responsabilité d'une telle initiative. La satisfaction générale à propos des améliorations apportées à la situation sur le terrain a été compensée par les débats pour savoir si le rôle joué par le HCR n'était pas une diversion de sa mission principale et s'il ne portait pas préjudice aux perceptions que l'on peut avoir de son impartialité².

La situation a empiré en août 1995 quand les autorités zairoises ont lancé une campagne de rapatriement forcé vers le Rwanda. Commencée le 19 août, cette campagne refoula environ 20 000 personnes vers le Rwanda pendant la première semaine. Cependant, on estime que 100 000 autres se seraient enfuies des camps, mais seraient restées au Zaïre. Une nouvelle crise, aux dimensions encore inconnues, était créée du fait des besoins éprouvés par ceux qui étaient rentrés au Rwanda et par les fugitifs au Zaïre. Le gouvernement zairois a justifié son action sur le terrain par le fait que la présence d'à peu près 1.8 million de Rwandais à l'intérieur de ses frontières représentait une menace pour sa sécurité et un fardeau économique³.

Les tentatives pour surmonter l'insécurité dans les camps au Rwanda furent encore plus contestées. Le 18 avril, dans un effort pour inciter les gens à retourner dans leurs communes, le gouvernement a fermé brusquement les huit camps du Sud-Ouest. Plusieurs centaines de milliers de Hutus y avaient cherché refuge à la mi-1994, lorsque l'opération Turquoise assurait leur protection. La fermeture de sept camps s'est déroulée sans incident notable, mais non sans épreuves pour ceux qui ont été obligés de partir. Le plus grand camp à Kibeho, où s'entassaient 8 000 personnes, a cependant connu une éruption de violence. Après que les troupes rwandaises eurent encerclé le camp, « un grand nombre de personnes ont péri, soit sous le feu des forces gouvernementales, soit piétinées ou écrasées lors de la panique qui a suivi, soit encore tuées par des extrémistes se trouvant dans le camp, qui ont agressé et intimidé ceux qui souhaitaient partir » (ONU, 1995b).

La fermeture des camps et la violence qui a suivi ont eu de sérieuses conséquences humanitaires et politiques. Les agences d'assistance, qui avaient prévu d'aider progressivement les personnes déplacées à rentrer chez elles, ont été confrontées à une subite urgence. L'Organisation internationale des migrations, les ONG et la MINUAR elle-même ont transporté plus de 70 000 personnes et ont mis en place des dispensaires médicaux d'urgence et des points d'approvisionnement pour les personnes sur le chemin du retour. Les casques bleus australiens ont fourni une assistance d'urgence, mettant à disposition leurs moyens de communication et de génie pour coordonner les mouvements de convois. La MINUAR a assuré la sécurité, le soutien aux organisations humanitaires et a mené des actions de secours.

Toutefois, de même qu'en avril 1994, la MINUAR a été critiquée, non pas pour l'aide apportée après le bain de sang, mais plutôt pour n'avoir pas réussi à empêcher ou à contenir le carnage. Un contingent de 168 Zambiens était présent

mais n'est pas intervenu. On n'a pas fait appel non plus à des renforts de casques bleus ghanéens qui stationnaient dans le secteur voisin. Un communiqué de l'agence Reuter observait :

« Un an après l'échec de ses troupes pour arrêter le génocide au Rwanda, les Nations unies essuient à nouveau le feu des critiques en raison de l'incapacité de leurs militaires à essayer d'arrêter les soldats du gouvernement tutsi de massacrer des milliers de Hutus. » « L'ONU explique son inertie en disant que les Zambiens étaient débordés par les 2 000 soldats gouvernementaux rwandais. »⁴

Les responsables des Nations unies ont expliqué que les souffrances auraient été pires si la MINUAR avait cherché à s'interposer entre l'armée rwandaise et les civils des camps. Cependant, d'autres observateurs sur le terrain ont émis de sévères critiques sur le comportement de la MINUAR. Des équipes humanitaires ont blâmé le représentant spécial du Secrétaire général et le commandant en chef de la MINUAR pour n'avoir pas fait davantage pour prévenir le désastre, et le bataillon ghanéen pour n'avoir pas négocié en leur faveur un accès aux civils des camps. Certaines institutions humanitaires ont considéré que la MINUAR, désireuse de voir son mandat reconduit, n'avait pas suffisamment contesté la décision du Rwanda de fermer les camps⁵.

Le « massacre de Kibeho » a eu des conséquences politiques sérieuses. L'événement a déclenché des polémiques à propos du nombre exact de tués (les estimations variaient de 250 à 8 000) et à propos de la responsabilité des troupes gouvernementales dans l'effusion de sang. L'agence Associated Press rapportait :

« Le dernier massacre au Rwanda a renforcé la position des extrémistes qui veulent renverser le gouvernement et revenir sur des années d'efforts pour reconstruire ce pays anéanti. La tuerie a également compromis les tentatives de réconciliation nationale après le génocide de l'an passé et a constitué un message de désespoir pour plus de 2 millions de réfugiés toujours hors du pays, leur signifiant que le retour n'était pas encore exempt de dangers. »⁶

Les soldats de l'ONU et les responsables de l'assistance ont critiqué ouvertement la tactique suivie par le gouvernement et les répercussions à long terme de son action. Le petit nombre de personnes revenant chez elles dans les mois suivants a semblé confirmer cet effet (Kent, 1996).

Agissant rapidement afin de couper court aux critiques, le gouvernement a instauré une Commission internationale indépendante d'enquête sur les événements de Kibeho afin de faire la lumière sur ce qui s'y est passé⁷. Cependant, la Belgique, les Pays-Bas et l'Union européenne ont protesté en annonçant des réductions ou des suspensions de leur aide. Pendant ce temps, les condamnations de l'incident par les Nations unies et par les institutions humanitaires ont entraîné des manifestations contre elles. Au défilé du premier mai, des pancartes enjoignaient la MINUAR de partir et accusaient le HCR et l'UNICEF de collusion avec les Hutus dans les camps à l'étranger. La foule a vilipendé les casques bleus australiens, qui avaient critiqué les autorités pour la manière dont elles avaient traité la question de Kibeho. Cette épreuve a contribué à l'insistance du gouvernement pour obtenir une réduction du mandat de l'opération de maintien de la paix pour la seconde moitié de l'année.

Accélération du rythme de la reconstruction

Le deuxième centre d'intérêt de la communauté internationale en 1995 a été la nécessité d'un plus grand progrès en matière de reconstruction et de réconciliation. Le thème, présent dès la fin 1994, de l'urgence des changements à apporter dans la vie du Rwandais moyen a pris de l'importance l'année suivante.

Une table ronde parrainée par le PNUD, qui s'est tenue à Genève les 18 et 19 janvier, a témoigné de cette préoccupation et lui a donné de l'élan. Cette réunion initialement prévue pour novembre 1994 a été considérée comme une occasion pour les autorités gouvernementales rwandaises de présenter des projets de reconstruction, d'améliorer la communication et la confiance avec les bailleurs de fonds et de mobiliser des ressources sur des programmes de longue haleine. On y prévoyait « la réhabilitation complète des structures économiques et sociales du pays ». Le plan d'urgence de normalisation du Rwanda (RENP), préparé par le RSSG, a été présenté au cours de cette rencontre.

Les engagements pris à Genève en janvier 1995 s'élevaient à 634 millions de dollars, à rapprocher de l'estimation des besoins chiffrés à 764 millions de dollars. Toutefois, au milieu de l'année, 69 millions de dollars seulement avaient été versés, dont plus d'un tiers pour le remboursement de la dette plutôt que pour de nouveaux projets. Lors de la réunion d'examen de la situation à mi-parcours qui s'est tenue à Kigali les 6 et 7 juillet 1995, 200 millions de dollars supplémentaires ont été promis. Pendant ce temps, un Fonds d'affectation des Nations unies pour le Rwanda, créé à la fin de 1994 et administré par le PNUD, avait reçu en juillet 1995 des promesses de financement de 22 millions de dollars et des contributions de 13 millions de dollars et avait procédé à des décaissements de 7.5 millions de dollars (ONU/DAH, 1994a ; ONU, 1995a).

En fonction des besoins de l'assistance d'urgence et des premières étapes du redressement, un appel unifié des Nations unies pour les personnes affectées par la crise au Rwanda réclamait initialement quelque 219.5 millions de dollars pour 1995. Cette somme a été par la suite ramenée à 159.8 millions de dollars. Le 7 août, les engagements et les contributions correspondaient à 91.5 millions de dollars, soit 56.7 pour cent du montant de l'appel révisé. Comme en 1994, des fonds collectés pour des activités hors du cadre de l'appel viendront élargir le montant des ressources disponibles⁸.

La réponse à l'appel, qui n'était que de 56.7 pour cent pour les sept premiers mois de 1995, contrastait fortement avec celle de l'appel de 1994 où 95.3 pour cent des sommes demandées ont été mises à disposition. La baisse confirmait « une nette décline de l'intérêt des donateurs pour la crise rwandaise », d'après certains fonctionnaires des Nations unies, qui remarquaient également la réduction de la couverture médiatique. Les événements de Kibeho avaient contribué à diminuer la confiance de la communauté internationale dans les autorités rwandaises. Si une nouvelle urgence humanitaire devait se développer sous la forme d'un rapatriement forcé des réfugiés au Rwanda, la mobilisation des fonds supplémentaires nécessaires pourrait rencontrer de sérieuses difficultés.

Les indicateurs de progrès en matière de reconstruction, autres que les contributions financières, attestaient aussi des résultats mitigés et, à la mi-juillet 1995, le Secrétaire général de l'ONU décrivait le Rwanda comme étant « au début d'un très long chemin »⁹. Les institutions des Nations unies, le CICR et les ONG ont poursuivi leurs efforts de distribution de vivres aux nécessiteux à travers le pays ; des semences, des outils et des ustensiles ménagers ont été également distribués, plus particulièrement aux nouveaux rapatriés. Dans le secteur de la santé, les dispensaires ont été réhabilités, le personnel de santé a été formé ; une éducation en matière d'hygiène et des informations sur le sida ont été apportées. Ont été aussi pris en charge environ 28 000 enfants, sur un total d'environ 45 000 enfants, ayant perdu leurs parents ou étant séparés d'eux.

Il faut également porter à l'actif de la MINUAR le fait que sa police civile ait aidé à concevoir et à mettre en œuvre un programme de formation pour la nouvelle force de police rwandaise. Un groupe de 300 stagiaires avait terminé sa formation à la fin avril ; un autre stage de quatre mois devait commencer en juillet. Cependant, les gouvernements n'ont fourni que 64 des 120 formateurs demandés par la MINUAR, et le programme entier a dû être réduit au mandat plus circonscrit de la MINUAR pour les six derniers mois de l'année.

Dans le domaine des droits de l'homme, 118 spécialistes, sur les 147 promis par les Nations unies, étaient à l'œuvre le 1er août. Beaucoup d'entre eux étaient dispersés dans le pays, divisé en onze secteurs opérationnels, afin de surveiller ce qu'il se passait dans les zones où les gens revenaient s'établir, et de recueillir des informations sur le génocide au profit du tribunal international. En outre, le tribunal avait ses propres enquêteurs sur place. Le 20 juillet 1995, l'Assemblée générale a affecté 13.5 millions de dollars pour le tribunal. Toutefois, au début du mois d'août, les contributions atteignaient à peine 6.3 millions de dollars.

Le contingent de la force de défense australienne a écrit au Rwanda une nouvelle page glorieuse dans le noble livre des opérations outre-mer entreprises par le pays avec les Nations unies. Bien qu'il n'ait comporté que 300 hommes, le contingent a accompli d'extraordinaires prouesses d'assistance médicale et sociale dans une atmosphère ahurissante de haine, de violence, de souffrances et de douleurs. Ils partiront en août, certains d'avoir accompli tout ce que l'on pouvait attendre de leur contribution ; malheureusement, ce qui a été fait est encore insuffisant pour changer quelque chose à la lutte plus large. La communauté internationale ne s'est pas penchée sur les causes de l'horreur qui a vu près d'un million de personnes tuées, la plupart dans une boucherie en corps-à-corps. Et il semble peu vraisemblable qu'elle le fasse.

Éditorial, "A Wilderness of Pain", *The Canberra Times*, 25 mai 1995.

Au milieu de l'année 1995, la détérioration de la situation dans les prisons rwandaises devint préoccupante. Le DAH décrivait les conditions comme un « cauchemar humanitaire et un aperçu de l'enfer », avec un taux de mortalité de plus de 200 personnes par semaine. En raison d'un taux d'arrestation hebdomadaire de plus de 1 000 au début de l'année, les douze prisons, d'une capacité de 12 250 détenus, connaissaient un excédent de 38 000 personnes. Des prévisions faisaient état d'une population probable de 50 000 prisonniers à la fin 1995.

La procédure judiciaire elle-même progressait à la vitesse d'un escargot, du fait de la pénurie de juges et d'autres retards dans les rouages de la justice. Un programme, administré par le PNUD et destiné à faire venir des magistrats au Rwanda a rencontré divers retards. « On essaie de résoudre le problème humanitaire en renforçant le système judiciaire », observait, songeur, un fonctionnaire des Nations unies participant aux efforts de reconstruction. « Bientôt, cependant, il n'y aura plus de places assises dans les prisons, et on aura, là aussi, un problème humanitaire. »

A la suite d'une visite de la prison de Kigali, qui avait consterné son ministre des Affaires étrangères Klaus Kinkel, le gouvernement allemand fit pression pour que des actions soient entreprises. Des responsables britanniques et néerlandais de haut niveau exprimèrent également leurs préoccupations et ont apporté des contributions. En août, le DAH a redoublé ses efforts pour soulager la surpopulation carcérale et pour accélérer les améliorations du système judiciaire (ONU/DAH, 1995c).

En définitive, les évolutions négatives sur le front de la reconstruction ont éclipsé les évolutions positives. L'absence de progrès dans des problèmes depuis longtemps identifiés — la surpopulation et la mortalité carcérales avaient déjà été signalées comme de sérieuses questions dès octobre 1994 — ont contribué à un

sentiment général de désillusion. Au cours de l'année 1995, ce que beaucoup avaient conclu dès les premiers mois devenait de plus en plus clair : malgré une assistance massive, tant humanitaire que militaire, la communauté internationale n'avait pas réussi à mettre le nouveau régime sur ses pieds. De leur côté, les autorités de Kigali avaient à l'occasion rendu la tâche plus difficile.

Les frictions entre le gouvernement et les organisations internationales ne laissaient rien augurer de bon pour l'avenir. Lors d'une visite à Kigali, les 13 et 14 juillet 1995, le Secrétaire général a évoqué directement devant le parlement rwandais un défi lourd de sens. Établissant un lien entre le traitement de la majorité hutu du pays et l'objectif plus large de reconstruction et de réconciliation, il notait : « Vous n'aurez pas de véritable reconstruction si vous ne trouvez pas une solution à l'intégration et au retour des réfugiés. » Plaidant pour que la nation rwandaise en son entier puisse « participer pleinement et démocratiquement à la gestion des affaires du pays », le Secrétaire général encourageait les autorités à « engager un dialogue avec la grande masse des réfugiés ». Il concluait que les « politiques d'exclusion rendraient l'assistance, la coopération et la collaboration de la communauté internationale à l'égard de votre pays extrêmement difficiles »¹⁰.

En l'absence d'améliorations au Rwanda, l'accroissement souhaité du retour au pays des Rwandais de l'étranger ne s'était pas encore matérialisé. On peut difficilement contester l'observation du Secrétaire général selon laquelle « plus les réfugiés rentraient rapidement en toute sécurité, moins il y aurait de danger d'infiltration » (ONU, 1995a). Cependant, en août, on estimait qu'il restait environ 1.86 million de réfugiés. Durant le mois de juin, seulement 2 727 personnes étaient revenues du Zaïre, où plus d'un million de réfugiés résidaient (ONU/HCR, 1995a ; ONU, 1995a). Quoique maladroite, la fermeture des camps au Rwanda avait augmenté le nombre de ceux qui étaient rentrés dans leurs communes, et leur présence avait ajouté des pressions sur les autorités pour qu'elles améliorent la qualité de vie, fassent droit aux problèmes fonciers et de réclamation de biens, protègent les droits de l'homme et adoptent une politique plus intégrationniste.

Les tensions avec les Nations unies dans les domaines militaire, politique et de la reconstruction ont débouché sur un durcissement de l'attitude des autorités envers la MINUAR. Rendant compte au Conseil de sécurité, le Secrétaire général observait que l'armée rwandaise « a continué de refuser à la MINUAR l'accès à certaines parties du pays, a procédé à des fouilles et à des saisies de véhicules et d'autre matériel de la MINUAR et a participé à des manifestations anti-MINUAR » (ONU/HCR, 1995b).

Agacé par les critiques et désireux, pour des raisons de politique interne, d'affirmer son autorité en tant que gouvernement souverain de plein droit, le régime a cherché à obtenir une réduction tangible de la présence de la MINUAR. Dans son optique, une fois la guerre civile achevée la MINUAR avait perdu sa raison d'être ou, en tout cas, la prolongation de son mandat devait recevoir le consentement des autorités. En juin 1995, le vice-Président Paul Kagamé indiquait que l'on ne pourrait laisser qu'une petite « force d'observation » des Nations unies au Rwanda qui, notait-il, était redevenu une société qui fonctionnait. Le gros des casques bleus devrait être envoyé dans l'Est du Zaïre, où subsistaient de graves problèmes de sécurité « au point de faire planer une menace sur le Rwanda » (*Libération*, 1995).

Les autorités de Kigali ont proposé de ramener les effectifs de la MINUAR de 5 500 à environ 1 800 soldats. Le Secrétaire général cherchait à maintenir une présence continue de 2 300 militaires, passant du maintien de la paix aux mesures propres à instaurer la confiance, mais toujours avec un mandat de soutien aux opérations humanitaires. La résolution 997 du Conseil de sécurité votée le 9 juin 1995, reflétait un compromis : l'approbation d'une réduction des effectifs jusqu'à 2 330 hommes dans les trois premiers mois, suivie d'une diminution à 1 800

un mois plus tard. Le nombre d'observateurs militaires et de policiers civils resterait inchangé, soit respectivement 325 et 65. Prorogé jusqu'au 9 décembre, le mandat de la MINUAR semblait avoir peu de chances d'être reconduit.

Ainsi, un an après les intenses débats du Conseil de sécurité sur la mission et l'importance des effectifs de la MINUAR, les rôles étaient renversés. De nombreuses personnes de l'extérieur pensaient que la protection des valeurs humaines au Rwanda réclamait un mandat large et un personnel international très nombreux ; les autorités rwandaises ont demandé un mandat plus restreint et moins d'étrangers. Le résultat a accordé peu de chances aux Nations unies de donner corps à la proposition du Secrétaire général, qui souhaitait que

« la MINUAR participe avec le PNUD, les institutions des Nations unies et les ONG à la mise en œuvre d'un plan d'action intégré à objectifs multiples dans le domaine de la reconstruction, de la réinstallation de la population, de la réparation des infrastructures et de la restauration de l'appareil judiciaire » (ONU, 1995b).

La réduction des effectifs et des moyens de la MINUAR a affecté la coopération entre les troupes de l'ONU et les organisations humanitaires. Malgré l'impopularité croissante de la MINUAR auprès du gouvernement et dans l'opinion publique, la crédibilité des organisations humanitaires des Nations unies n'en a pas été vraiment affectée, ce qui est positif. Évitant un problème présent dans les autres grandes crises comme la Somalie ou la Bosnie, les Nations unies et les institutions associées ont poursuivi leurs travaux de secours et de reconstruction, ainsi que leurs actions dans le domaine des droits de l'homme, sans ingérence substantielle ou retombées politiques. L'urgence passée, « les activités militaires de la MINUAR [...] sont passées du maintien de la sécurité à la normalisation de la situation dans le pays » (ONU, 1995a).

Après la décision de réduire progressivement l'opération, la MINUAR avait moins de ressources à offrir pour les tâches de reconstruction et s'est préoccupée davantage de son repli — et cela est négatif. Un accord informel du type « si vous avez besoin de nous, nous sommes là, faites nous le savoir » a pris le pas sur une collaboration structurée avec le personnel d'assistance. Pour leur part, les institutions d'assistance ont tourné leur attention vers les défis de la reconstruction, qui risquait de les entraîner bien au-delà de la période suivant le départ de la MINUAR, et sans l'avantage d'une aide de la MINUAR.

La prise en compte du contexte régional

« Le sentiment de sécurité et de confiance nécessaire pour persuader les réfugiés de revenir », observait le Secrétaire général en juin 1995, réitérant ainsi les observations de nombreux analystes depuis des mois, « dépend non seulement de l'amélioration de la situation à l'intérieur du pays mais aussi de celle des relations entre les pays des grands lacs » (ONU, 1995b). Durant les six premiers mois de l'année 1995, les évolutions dans la région ont toutefois menacé d'amoindrir plutôt que de renforcer quelque progrès que ce soit au Rwanda.

Les tensions accrues entre Hutus et Tutsis au Burundi ont posé un premier problème. Au début de 1995, une série d'incidents — y compris des assassinats et des rapt — ont démontré la puissance grandissante des extrémistes de chaque parti et l'influence déclinante de ceux qui étaient attachés au partage du pouvoir. Les Tutsis du Burundi, comme ceux du Rwanda, ont été pris pour cibles dans ce pays comptant une majorité hutu, mais où l'armée est contrôlée par les Tutsis.

« D'une manière que l'on ne connaît que trop », notait un journaliste, « la croissance de la violence au Burundi porte la marque des extrémistes ethniques, prêts à utiliser les massacres et la terreur pour détruire la fragile coalition gouvernementale du Burundi, exactement comme celle du Rwanda a été détruite. »¹¹

Au fil des mois, les gouvernements et les organisations humanitaires ont suivi l'évolution de la situation avec une inquiétude croissante. Visitant le Burundi lors de son voyage de juillet 1995 dans la région, le Secrétaire général a appelé à la tolérance et à la réconciliation.

Un autre problème était lié à la fermeture des différentes frontières de la région, afin d'éviter les effets de contagion de la crise rwandaise. En mars, la Tanzanie ferma ses frontières avec le Burundi, limitant l'entrée des réfugiés rwandais fuyant la violence à leur encontre au Burundi. Le Burundi découragea également les réfugiés venant du Rwanda à franchir la frontière, après la fermeture des camps dans le Sud-Ouest, refoulant, paraît-il, certaines personnes au Rwanda. Le Rwanda ferma ses frontières avec le Zaïre, officiellement pour des raisons de sécurité, mais également pour faire obstacle aux transports des approvisionnements de secours et aux mouvements des réfugiés.

L'époque actuelle appelle une réflexion nouvelle, une lutte commune et la mise au point de moyens inédits de régler les crises. En effet, un monde différent est apparu lorsque la guerre froide a pris fin et nous ne le comprenons encore qu'imparfaitement. Les perspectives nouvelles des conflits aujourd'hui exigent de nous perception, adaptation, créativité et courage et elles nous obligent à nous attaquer simultanément aux manifestations immédiates et aux causes profondes du conflit, ces dernières tenant très souvent à l'absence de perspectives économiques et à l'injustice sociale. Avant toute chose peut-être, elles exigent une volonté de coopération et un attachement à un multilatéralisme véritable plus profonds que l'humanité n'a jamais atteints auparavant.

Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général des Nations unies, "Supplement to an Agenda for Peace", rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations unies, document A/50/60, S/1995/1.

Réagissant à l'enchevêtrement de ces problèmes, la communauté internationale a tenté de plusieurs manières de s'y attaquer sur une base régionale. Une conférence sous l'égide du HCR et de l'OUA s'est déroulée en février à Bujumbura. Toute une série d'accords trilatéraux entre le Rwanda, différents pays de la région des grands lacs et le HCR ont résulté de cette conférence. Le Conseil de sécurité et le Secrétaire général ont également encouragé la tenue d'une conférence régionale sur la sécurité, la stabilité et le développement. Le Secrétaire général notait au retour de sa visite dans la région « qu'il y avait un accord sur le fait que l'instabilité dans n'importe quel État de la région pouvait avoir un effet catastrophique sur tous ses voisins » (ONU, 1995a).

Lors d'une réunion de la Communauté économique des pays des grands lacs à Bujumbura le 10 juin, le Burundi, le Rwanda et le Zaïre ont décidé d'organiser des patrouilles conjointes pour contrôler leurs frontières communes et pour prévenir la déstabilisation de la région par les « bandes armées » de réfugiés hutus. Le grand-amiral Mavua Mudima, ministre zaïrois de la Défense, a néanmoins déclaré que la véritable solution résidait dans le retour des réfugiés rwandais chez eux (*Le Monde*, 13 juin 1995). Une fois encore, l'imbrication des problèmes — politiques, sociaux et humanitaires aussi bien que ceux affectant la région en son entier — était démontrée.

Les dilemmes persistants de l'action internationale

Comme d'autres situations complexes d'urgence, la crise rwandaise en 1995 a révélé un certain nombre de dilemmes fondamentaux. L'un d'entre eux concerne la difficulté à résoudre les problèmes immédiats qui ont leurs racines dans des décennies d'interactions sociales, politiques et économiques. Les évidentes souffrances provoquées par la crise du Rwanda ont attiré des ressources — dont la plupart furent militaires — vers les besoins immédiats des populations. Pendant ce temps, les dimensions sous-jacentes et les aspects les plus insolubles du problème n'ont pas reçu l'attention nécessaire. Ces problèmes non traités risquent, toutefois, d'être à l'origine de nouvelles crises humanitaires et de nouveaux appels à l'aide d'urgence.

Un deuxième dilemme réside dans le fait que, dans les urgences extrêmes telles celle du Rwanda, la communauté internationale ne maîtrise pas de nombreuses données mouvantes. Le personnel du quartier général des Nations unies à New York se souvient d'un premier câble du représentant spécial du Secrétaire général, le diplomate camerounais Jacques-Roger Booh-Booh. Avant les événements d'avril, il prévoyait que l'opération de maintien de la paix serait l'un des grands succès de l'histoire des Nations unies. Témoignant de sa décision de ne pas se fier à l'optimisme du diplomate au Conseil de sécurité, un fonctionnaire du Secrétariat déclarait en mai 1995 qu'« on ne sait jamais ce qui va arriver, même lorsque la situation se présente sous de bons augures. Chaque virage devient plus difficile à négocier. Là où nous en sommes aujourd'hui, rien n'a été résolu [...], rien ».

Le fait que la communauté internationale n'ait bien souvent pas à choisir entre le « bien » et le « mal », mais plutôt entre de moindres maux ou entre différents biens concurrents est encore plus frustrant que les virages inattendus du parcours. L'impératif de nourrir les réfugiés rwandais entrain en conflit avec la nécessité de traduire en justice ceux qui parmi eux avaient été les concepteurs ou les exécutants du génocide. Comme l'expérience rwandaise l'a amplement démontré, l'action humanitaire bien intentionnée peut préparer le terrain à de nouvelles souffrances. Bien que l'absence de volonté politique à l'échelle internationale puisse être un problème, les choix effectués avec les moyens disponibles peuvent l'être également.

Un dernier dilemme concerne la mesure dans laquelle des ressources extérieures doivent continuer à être engagées en l'absence de progrès significatif. D'un côté, le faible niveau de l'aide internationale à la fin de 1994 et en 1995 avait, d'après la plupart des experts, retardé les progrès en matière de reconstruction et de réconciliation. De l'autre, en l'absence de tels progrès, les ressources internationales seront vraisemblablement encore moins disponibles. A cause de « la multiplicité des conflits » dans le monde, rappelait le Secrétaire général au parlement rwandais en juillet 1995, « l'assistance, l'intérêt et l'attention de la communauté internationale se dirigent vers les pays où la situation s'améliore »¹².

Dans la crise rwandaise, comme ailleurs, une action internationale efficace impliquait de briser un cercle vicieux pour transformer des spirales négatives en synergies positives. Bien que de sérieux problèmes soient apparus avec l'envoi de soldats à la rescousse, la présence de troupes internationales apportait aussi solidarité et secours à ceux qui vivaient dans des conditions désastreuses.

Bien conçue et gérée avec imagination, une intervention internationale — militaire comme humanitaire — peut représenter un pont entre les différences ethniques et idéologiques, raciales et religieuses, de castes et de classes. Cependant, pour atteindre leur plein potentiel, les moyens militaires doivent, comme les ressources humanitaires elles-mêmes, servir des stratégies efficaces, non seulement de secours et de réhabilitation, mais aussi de prévention et de résolution des conflits, de développement et de paix.

1. Alex Belida, *La Voix de l'Amérique*, 16 février 1995.
2. Cette préoccupation a été exprimée par Guy Goodwin-Gill, professeur de l'Université d'Amsterdam et ancien fonctionnaire du HCR, dans un entretien à la BBC, le 21 juin 1995.
3. "133 000 Flee Zaire's Efforts at Deportation", Associated Press, 23 août 1995, datée de Goma.
4. Aidan Hartley, "UN Force in Rwanda under Fire over Massacre", Reuters, 26 avril 1995.
5. L'un des critiques du comportement de la MINUAR lors de l'incident de Kibeho est le directeur de MSF-Hollande, Jacques de Milliano. Il s'est exprimé sur cette question lors d'un atelier sur le droit humanitaire dans les guerres civiles et le droit à l'assistance humanitaire au cours d'une réunion sur « Les problèmes de droit contemporain : conflits et convergences », à l'occasion de la troisième conférence conjointe de l'American Society of International Law et de la Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht à La Haye, le 14 juillet 1995.
6. "Rwanda Killing Seen as Setback", Associated Press, datée de Nairobi, 25 avril 1995.
7. La Commission a été créée le 27 avril et a rendu son rapport le 18 mai 1995. Ses dix membres représentaient l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les États-Unis, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, le Rwanda, l'OUA et l'ONU.
8. En outre, une partie des 152.4 millions de dollars engagés en 1994 au profit de la sous-région, mais non dépensés à la fin de cette même année, a été affectée au Rwanda en 1995. Pour les données de 1995, voir ONU, 1995d.
9. ONU/service de l'Information, « Le Secrétaire général invite le parlement et le gouvernement rwandais à promouvoir la réconciliation nationale, ce qui favoriserait le retour des réfugiés », communiqué de presse SG/SM/5687, 20 juillet 1995, Genève.
10. ONU/service de l'Information, *op. cit.*
11. Gretchen Lang, "Strife in Burundi Raises Fear of Another Rwanda", *Boston Globe*, 22 mars 1995
12. ONU/service de l'Information, *op. cit.*

Liste des acronymes utilisés

ACDI	Agence canadienne de développement international
AICF	Action internationale contre la faim
AIDAB	Bureau australien d'assistance au développement international
AMDC	Moyens de défense civile et militaire
APD	Aide publique au développement
APR	Armée patriotique rwandaise
APRONUC	Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge
BRITCON	Contingent britannique (MINUAR)
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CDR	Coalition pour la défense de la République (Rwanda)
CIVPOL	Police civile des Nations unies
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CLADHO	Collectif rwandais des associations de défense des droits de l'homme
COMC	Centre d'opérations militaires et civiles (États-Unis)
CZSC	Contingent zaïrois pour la sécurité des camps
DAH	Département des affaires humanitaires (ONU)
DART	Disaster Assistance Relief Team (États-Unis)
DOD	Département de la Défense (États-Unis)
EMMIR	Élément médical militaire d'intervention rapide (France)
FAR	Forces armées rwandaises
FDI	Forces de défense israéliennes
FICR	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FORPRONU	Force de protection des Nations unies en ex-Yougoslavie
FPR	Front patriotique rwandais
FRAFBATT	Bataillon interafricain (MINUAR)
GAO	General Accounting Office (États-Unis)
GANUPT	Groupe d'assistance des Nations unies pour la période de transition en Namibie
GLSC	Groupe de liaison de la sécurité civile
GTBE	Gouvernement de transition à base élargie (Rwanda)
HCR	Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ICVA	Conseil international des agences bénévoles
IRC	International Rescue Committee
MDM	Médecins du monde

MDR- <i>Parmehutu</i>	Mouvement démocratique républicain – Parti de l'émancipation hutu (Rwanda)
MINUAR	Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda
MONUOR	Mission d'observation des Nations unies en Ouganda et au Rwanda
MRND	Mouvement républicain national pour le développement (Rwanda)
MSF	Médecins sans frontières
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations unies
ONUMOZ	Opération des Nations unies au Mozambique
ONUSAL	Opération des Nations unies au Salvador
ONUSOM	Opération des Nations unies en Somalie
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial (ONU)
PDC	Parti démocrate chrétien (Rwanda)
PDD	Presidential Decision Directive (Etats-Unis)
PL	Parti libéral (Rwanda)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSD	Parti social-démocrate (Rwanda)
RENP	Plan de normalisation d'urgence pour le Rwanda
ROWPU	Reverse Osmosis Water Purification Units (États-Unis)
RTLTM	Radio-télévision libre des mille collines (Rwanda)
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général (ONU)
UNAR	Union nationale rwandaise
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNITAF	United Task Force (opération des États-Unis en Somalie)
UNREO	Bureau des Nations unies pour l'assistance d'urgence au Rwanda
UPRONA	Union pour le progrès national (Burundi)
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
ZHS	Zone humanitaire sûre

Annexe 1a

Chronologie des principaux événements de la crise du Rwanda en 1994

	Événements politiques	Événements militaires	Événements humanitaires
5/04	Prorogation du mandat de la MINUAR pour six mois		
6/04	L'avion du Président Habyarimana est abattu ; le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale et le président de la Cour constitutionnelle sont assassinés	Dix casques bleus belges tués par la garde présidentielle La MINUAR (effectifs = 2 000) tente des patrouilles conjointes avec la gendarmerie	Début du génocide La reprise de l'offensive FPR provoque un nouveau flux de personnes déplacées dans la préfecture de Kigali
7/04	Réunion du CS : pas de décision		
8/04	Réunion du CS : pas de décision	Opération Amaryllis et <i>Silver Back</i> : la France et la Belgique évacuent leurs ressortissants et quelques autres personnes	
9/04	Le représentant spécial de l'ONU, Jacques-Roger Booh-Booh, tente en vain d'organiser un gouvernement de transition sans participation du FPR. Le Président par intérim, Theo Sindikubwabo, forme un gouvernement de transition		
10/04	Les FAR proposent un cessez-le-feu ; le FPR refuse	Le FPR ordonne au contingent ghanéen de la MINUAR d'évacuer Buyumba	
11/04	Réunion du CS : pas de décision	Le FPR aux abords de Kigali	La MINUAR rassemble sous sa protection 8 000 civils dans un stade et 2 000 dans un hôpital
12/04	Le gouvernement de transition, sauf le ministre de la Défense, fuit Kigali	Le FPR demande aux troupes belges et françaises de partir	
13/04			Le CICR arrête le transport des blessés après que six d'entre eux eurent été arrachés d'un de ses véhicules et fusillés
14/04		Retrait des troupes française et belge ; la Belgique retire son contingent de la MINUAR	Plus de 200 000 Rwandais à la frontière du Burundi. MSF arrive à Kigali pour visiter un hôpital, mais doit partir pour raisons de sécurité.

Annexe 1b

	Événements politiques	Événements militaires	Événements humanitaires
14/04			Création de l'UNREO, basé à Nairobi, pour coordonner les secours
18/04	Le ministre de la Défense établit un gouvernement intérimaire à Gitarama		Le CICR estime le nombre de victimes à des centaines de milliers
19/04	Le représentant rwandais à l'ONU demande le renforcement de la MINUAR	La MINUAR refuse la proposition des FAR de co-administrer l'aéroport de Kigali	Les massacres atteignent Butaré. Le préfet, qui avait obtenu le calme, est arrêté et tué
21/04	Résolution 912 du CS réduisant les effectifs de la MINUAR de 2 500 à 270		
23/04			Le coordinateur de l'aide d'urgence de l'ONU arrive à Kigali avec une première équipe humanitaire
24/04			Le DAH lance un appel pour une assistance d'urgence de 11.6 millions de dollars
26/04			Le Canada promet 5 millions de dollars d'aide humanitaire
27/04		Effectifs MINUAR = 459	250 000 réfugiés entrent en Tanzanie en 2 jours
29/04	Le FPR exige la démission du RSSG, Jacques-Roger Booh-Booh		
2/05			Les États-Unis lancent programme humanitaire de 15 millions de \$
3/05		Violents combats à Kigali	Poursuite de l'exode en Tanzanie
6/05	Réunion du CS : pas de décision		
10/05		Bombardement du stade Amahoro par les FAR (un casque bleu ghanéen tué)	262 000 réfugiés en Tanzanie. Les États-Unis annoncent une aide de 38 millions de dollars
12/05	Réunion du CS : pas de décision		
13/05	Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la situation au Rwanda		
17/05	Résolution 918 du CS qui autorise le déploiement de 5 500 casques bleus et impose un embargo sur les armes au Rwanda		
19/05			Rapport du Haut commissaire Lasso, en visite à Kigali, sur la situation des droits de l'homme

Annexe 1c

	Événements politiques	Événements militaires	Événements humanitaires
21/05		Le FPR s'empare de l'aéroport de Kigali	
24/05			La Commission de l'ONU des droits de l'homme désigne un rapporteur spécial pour le Rwanda
25/05		Effectifs MINUAR = 471	Le SG de l'ONU emploie le terme « génocide »
31/05	Rapport du SG de l'ONU sur le Rwanda		Plus de 300 000 réfugiés à Ngara
3/06		Le FPR contrôle 60 pour cent du Rwanda La MINUAR continue à protéger les civils <i>in situ</i>	Massacres ethniques importants dans les territoires contrôlés par les FAR ; représailles du FPR. L'USAID et la FICR retirent du lac Victoria et enterrent 40 000 corps, le CICR rapporte que les autorités de Kigali ont enterré 67 000 cadavres
7/06	Réunion du CS : pas de décision		
8/06	Résolution 925 du CS prorogeant la MINUAR jusqu'au 9 décembre 1994		
9/06	Le Président ougandais Museveni presse le FPR de déclarer un cessez-le-feu	L'aéroport de Kigali fermé pour raisons de sécurité ; violents combats dans la capitale	L'UNREO déplace sa coordination de Nairobi à Kabale (Ouganda) ; 12 ONG sur le terrain
13/06		Le FPR s'empare de Gitarama. Le gouvernement intérimaire s'enfuit à Gisenyi	
16/06	Le ministre français des Affaires étrangères fait état de la volonté française d'intervenir au Rwanda. Le FPR déclare que les troupes françaises seront considérées comme des « forces hostiles »		
18/06	Le Président Mitterrand déclare que la France est prête à intervenir au Rwanda		
22/06	Résolution 929 du CS autorisant « l'opération multilatérale » de la France au Rwanda		
23/06		600 soldats français entrent au Rwanda (préfectures de Gisenyi et Cyangugu)	

Annexe 1d

	Événements politiques	Événements militaires	Événements humanitaires
28/06			Le rapporteur spécial René Dégni Ségui recommande la création d'un tribunal pour juger les auteurs du génocide
1/07	Résolution 935 du CS demandant la création d'une commission d'experts pour enquêter et rassembler les preuves de graves violations humanitaires au Rwanda, dont le génocide		
3/07		La France établit une zone humanitaire sûre (ZHS) au Sud-Ouest du Rwanda	
4/07		Le FPR prend Kigali et Butaré	
6/07	Twagiramungu accepte la proposition du FPR de former un gouvernement d'union nationale		
7/07	La France souligne son intention de commencer son retrait à la fin juillet et de l'achever fin août	Effectifs Turquoise environ 2 555 (y compris le bataillon africain). Le FPR contrôle les deux tiers du Rwanda. Les FAR contrôlent le Nord-Ouest	Environ 1.6 million de personnes déplacées en ZHS
11/07	Le Premier ministre français, Édouard Balladur, demande à l'ONU de renforcer la MINUAR après le retrait français		
14/07		Le FPR prend Ruhengeri	Début d'un exode massif ; 800 000 réfugiés arrivent à Goma ; 1.2 million de réfugiés en 3 jours
16/07		Le FPR prend Gisenyi	
17/07	Bizimungu (un Hutu FPR) devient Président du Rwanda		Le HCR organise un pont aérien humanitaire mais doit le suspendre après des tirs de mortiers sur l'aéroport de Goma ; 400 000 réfugiés de plus au Zaïre
18/07	LE FPR décrète un cessez-le-feu		
19/07	Formation d'un gouvernement d'union nationale à base élargie. Le représentant rwandais à l'ONU, Jean Démascène Bizimana, démissionne		Selon le HCR, 1.2 million de réfugiés à Goma, 200 000 à Bukavu, 200 000 à Uvira ; 600 000 personnes déplacées à Gikongoro, 500 000 à Cyangugu ; 100 000 nouveaux arrivants du Burundi de retour au Rwanda

Annexe 1e

	Événements politiques	Événements militaires	Événements humanitaires
20/07	Les États-Unis suspendent la reconnaissance de l'ancien gouvernement rwandais, ferment leur ambassade à Kigali et expulsent les diplomates rwandais des États-Unis		
21/07			Le Président Clinton annonce une contribution de 100 millions de dollars et déclenche l'opération <i>Support Hope</i> engageant plus de 3 000 soldats en un pont aérien vers Bukavu et Goma
22/07		Déploiement des troupes américaines	
2/08			Le CDH de l'ONU lance un appel de 2.1 millions de dollars pour financer 20 spécialistes des droits de l'homme supplémentaires
3/08	Rapport du SG de l'ONU sur la situation au Rwanda et sur les problèmes rencontrés pour accroître les effectifs de la MINUAR		
10/08		Effectifs MINUAR = 1 257	
12/08			Rapport de Degni Ségui sur les violations des droits de l'homme
21/08		Les troupes françaises de l'opération Turquoise se retirent du Rwanda, la composante africaine de l'opération rejoint la MINUAR	
27/08			La commission d'experts propose un plan d'action pour examiner les violations graves du droit humanitaire
13/09		Le Japon fournit 480 soldats pour assister les réfugiés rwandais à Goma après le retrait français	
30/09		Retrait français de Goma	
6 /10	Rapport du SG de l'ONU sur la situation au Rwanda		
13 /10			Le RSSG Shaharyar Khan présente le « RENP »

Annexe 1f

	Événements politiques	Événements militaires	Événements humanitaires
30/10			Premiers entretiens entre le Rwanda et le Zaïre sur le retour des réfugiés
8/11	Le CS adopte la résolution 955 approuvant la création d'un tribunal international pour poursuivre les responsables présumés du génocide		
15/11			MSF quitte les camps de réfugiés du Zaïre
18/11	Rapport du SG de l'ONU sur l'insécurité croissante régnant dans les camps de réfugiés	Plus de 2 000 <i>Interahamwe</i> s'entraînaient à Ngara (Tanzanie)	
21/11	Le SG rend compte du manque d'engagement des gouvernements impliqués à former une force de police pour les camps du Zaïre		
25/11	Rapport du SG de l'ONU sur la situation au Rwanda		
30/11	Mandat de la MINUAR prorogé jusqu'au 9 juin 1995 par décision du CS		
18/12			A la demande de l'ONU, le gouvernement rwandais renonce à sa décision de fermer les camps de déplacés dans l'ex-ZHS (140 000 personnes)
21/12			Le procureur du Tribunal international, R. Goldstone, visite le Rwanda
28/12			10 personnes tuées à Kibungo par des extrémistes du <i>Hutu Power</i>
31/12		Le RSSG, Sharharyar Khan, déclare que les casques bleus ne seront pas envoyés dans les camps de réfugiés au Zaïre	

Annexe 2

Extraits des principales résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies relatives au Rwanda

Résolution 812 du 12 mars 1993

Le Conseil de sécurité encourage la création d'une opération de maintien de la paix des Nations unies pour soutenir le processus de paix sous l'égide de l'OUA. Le Conseil appelle le gouvernement du Rwanda et le Front patriotique rwandais à respecter le cessez-le-feu entré en vigueur quelques jours plus tôt pour « permettre l'acheminement de l'aide humanitaire et le retour des personnes déplacées ».

Résolution 846 du 22 juin 1993

Le Conseil de sécurité crée une mission d'observateurs des Nations unies pour l'Ouganda et le Rwanda (MONUOR) afin de surveiller la frontière rwando-ougandaise. Le Conseil exhorte les parties à conclure un règlement de paix global et appelle les protagonistes à respecter le droit international humanitaire. La MONUOR est prorogée pour six mois par la **résolution 891** du 20 décembre 1993 et pour trois derniers mois jusqu'au 21 septembre, par la **résolution 928** du 20 juin 1994.

Résolution 872 du 5 octobre 1993

Le Conseil de sécurité crée la Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) pour surveiller l'observation de l'accord de cessez-le-feu par les parties, veiller à la sécurité dans tout le Rwanda, contrôler le rapatriement des réfugiés et la réinstallation des personnes déplacées, et « aider à la coordination des activités d'aide humanitaire liées aux opérations de secours ». Le mandat de la MINUAR est prolongé de six mois par la **résolution 909** du 5 avril 1994, adoptée la veille du déclenchement des violences.

Résolution 912 du 21 avril 1994

Le Conseil est

« atterré par les violences généralisées au Rwanda [...] qui ont causé la mort de milliers de civils innocents, dont des femmes et des enfants, le déplacement d'un nombre important de Rwandais, y compris ceux qui avaient cherché refuge auprès de la MINUAR et une augmentation considérable du nombre de réfugiés cherchant asile dans les pays voisins ».

Condamnant « la violence qui se poursuit », le Conseil modifie le mandat de la MINUAR, la chargeant des fonctions suivantes : « (a) agir comme intermédiaire entre les parties pour essayer d'obtenir leur accord à un cessez-le-feu ; (b) faciliter la reprise des opérations de secours humanitaire dans la mesure du possible ; (c) suivre l'évolution de la situation au Rwanda, y compris pour la sécurité des civils qui ont cherché refuge auprès de la MINUAR. » Le Conseil réduit également l'effectif de la MINUAR de 2 500 à 270 hommes.

Résolution 918 du 17 mai 1994

Le Conseil autorise l'accroissement de l'effectif de la MINUAR à 5 500 hommes et ajoute à son mandat plusieurs responsabilités supplémentaires, notamment : « (a) contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, grâce notamment à la création et au maintien, là où cela est possible, de zones protégées à des fins humanitaires ; (b) assurer la sécurité et l'appui de la distribution des secours et des opérations d'assistance humanitaire. » Considérant que la « situation au Rwanda constitue une menace à la paix et à la sécurité dans la région », le Conseil, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, impose un embargo sur les armes au Rwanda.

Résolution 925 du 8 juin 1994

Le Conseil adopte la proposition détaillée du Secrétaire général, en date du 31 mai, d'augmenter les effectifs de la MINUAR au nombre déjà approuvé de 5 500 hommes. En prorogeant son mandat pour six mois, jusqu'au 9 décembre, le Conseil note que « la composante militaire élargie de la MINUAR ne sera maintenue qu'aussi longtemps et pour autant qu'il le faudra, afin qu'elle puisse contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda et assurer, selon qu'il y a aura lieu, la sécurité des opérations de secours humanitaire ».

Résolution 929 du 22 juin 1994

Le Conseil accepte la proposition de la France de « la mise en place d'une opération temporaire, placée sous commandement et contrôle nationaux, visant à contribuer, de manière impartiale, à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda ». L'entreprise devra être « une opération multinationale [...] mise sur pied au Rwanda à des fins humanitaires jusqu'à ce que la MINUAR soit dotée des effectifs nécessaires ».

Résolution 935 du 1^{er} juillet 1994

Le Conseil crée une commission d'experts pour étudier les « éléments de preuves dont elle disposera concernant les violations graves du droit international humanitaire », dont le génocide.

Résolution 955 du 8 novembre 1994

Le Conseil « décide de créer un tribunal international chargé uniquement de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994 ».

Résolution 965 du 30 novembre 1994

Prorogeant le mandat de la MINUAR jusqu'au 9 juin 1995, le Conseil de sécurité réaffirme que la MINUAR continuera à : « (a) contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, grâce notamment à la création et au maintien, là où cela est possible, de zones protégées à des fins humanitaires ; (b) assurer la sécurité et l'appui de la distribution des secours et des opérations d'assistance humanitaire. » Par ailleurs, la mission d'« aider à la mise en place et à l'instruction d'une nouvelle force de police nationale intégrée » est confiée à la MINUAR.

Résolution 997 du 9 juin 1995

Le Conseil exprime sa préoccupation au sujet « d'informations selon lesquelles des éléments de l'ancien régime mèneraient des préparatifs militaires et feraient des incursions de plus en plus fréquentes au Rwanda ». Il insiste sur la nécessité pour le gouvernement rwandais de redoubler d'efforts pour promouvoir « un climat de stabilité et de confiance propre à faciliter le retour des réfugiés rwandais se trouvant dans les pays voisins ». Il exhorte les gouvernements bailleurs de fonds à accélérer leur aide à la réhabilitation et à la reconstruction.

Le Conseil proroge le mandat de la MINUAR jusqu'au 8 décembre 1995, mais il décide de réduire ses effectifs à 2 330 hommes dans un délai de trois mois, et à 1 800 dans un délai de quatre mois. Il modifie le mandat de la MINUAR pour qu'elle aide le gouvernement à faciliter le retour des réfugiés et pour qu'elle appuie « la fourniture d'une assistance humanitaire et de services spécialisés en matière de génie civil, de logistique, de santé publique et de déminage ». De surcroît, la MINUAR doit contribuer à la sécurité des personnels et des organisations humanitaires en cas de besoin, et coordonner les activités des Nations unies au Rwanda.

Notes sur les auteurs et sur le projet *Humanitarianism and War*

Philippe Guillot est maître de conférences à la faculté de droit de l'université de Rouen. Il a obtenu le *Master of Arts* en analyse des conflits internationaux à l'université du Kent à Canterbury et un doctorat (*Doctor Juris Communitatis Europae*) à l'université de Rouen. Après avoir effectué son service militaire dans la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) en 1985, il s'est spécialisé dans les études sur le maintien de la paix et sur le droit international humanitaire. Depuis 1988, il étudie l'évolution de la situation au Rwanda et au Burundi. Il est actuellement secrétaire général de l'Association internationale des soldats de la paix.

Larry Minear est depuis 1991 le co-directeur et le principal chercheur du projet *Humanitarianism and War*. A ce titre, il a dirigé ou fait partie des équipes qui ont mené des recherches dans de nombreuses situations complexes d'urgence de grande ampleur dans le monde. Il est l'auteur ou le co-auteur de nombreux livres et monographies. Depuis 1972, il travaille sur les questions humanitaires et de développement, à la fois en tant que représentant de deux organisations non gouvernementales américaines (Church World Service et Lutheran World Relief) et en tant que consultant auprès des institutions des Nations unies, du gouvernement des États-Unis et d'organismes caritatifs privés. Il a été consultant auprès du Centre de Développement de l'OCDE pour la réunion informelle de 1994 sur le développement dans les zones de conflits armés.

Le projet *Humanitarianism and War* est une initiative de recherche politique qui a été lancée en 1991 afin d'analyser les expériences récentes en matière de situations complexes d'urgence et de présenter aux praticiens humanitaires des recommandations pour améliorer leurs stratégies. A ce jour, le projet a conduit des études de cas dans le Golfe persique, la corne de l'Afrique, en Amérique centrale, en Asie du Sud-Est, dans les Balkans et dans les nouveaux États indépendants (NEI). Outre une série de monographies présentant les conclusions propres à chaque pays, le projet a publié de nombreux livres et matériels pédagogiques pour les praticiens, ainsi que des articles et des livres pour le monde politique et universitaire, comme pour le public international concerné.

Le projet est mené à l'Institut Thomas J. Watson Jr. d'études internationales de l'université Brown, à Providence, Rhode Island (États-Unis). Il bénéficie du soutien d'un grand nombre d'organisations et d'institutions. A ce jour, il reçoit des contributions de la part :

- de gouvernements (Australie, États-Unis, France, Pays-Bas et Royaume-Uni) ;
- d'organisations internationales (HCR, Office des Nations unies pour les secours en cas de désastres/DAH, PAM, PNUD, Programme spécial des Nations unies pour la corne de l'Afrique, UNICEF, Volontaires des Nations unies et Organisation internationale des migrations) ;

- d'organisations non gouvernementales (Catholic Relief Services, Conseil danois pour les réfugiés, Conseil norvégien pour les réfugiés, Croix-Rouge américaine, Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, International Center for Human Rights and Democratic Development [Canada], International Orthodox Christian Charities, International Rescue Committee, Lutheran World Federation, Lutheran World Relief, Mennonite Central Committee, Oxfam — Royaume-Uni, Save the Children UK et US, Trocaire, World Vision et les sociétés de la Croix-Rouge danoise, finlandaise, norvégienne et suédoise) ;
- de fondations (Pew Charitable Trusts, McKnight Foundation, Rockefeller Foundation, Arias Foundation et United States Institute of Peace).

Bibliographie

- ABDELMALKI, L. et D. DUFOURT (dir. pub.) (1994), *La Nouvelle coexistence des nations*, Éditions de l'Épargne, Paris.
- ABI-SAAB, G. (1993), « La Deuxième génération des opérations de maintien de la paix », *Le Trimestre du monde*, Vol. IV, n° 20.
- ACTIONAID (1995), *The Reality of Aid 1995*, Earthscan, Londres.
- AFRICA WATCH (1992), *Rwanda. Talking Peace and Waging War, Human Rights since the October 1990 Invasion*, Human Rights Watch Arms Project, Vol. IV, n° 3.
- AFRICA WATCH (1994), *Who Is Arming Rwanda?*, Washington, D.C., janvier.
- AFRICAN RIGHTS (1994), *Rwanda: Death, Despair and Defiance*, Londres.
- AFRICAN RIGHTS (1995), "Humanitarianism Unbound", *Discussion Paper*, n° 5, Londres.
- AGENCE CANADIENNE POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (1995), "Rwanda: Emergency Assistance", avril.
- AGIR ICI et SURVIE (1995), *L'Afrique à Biarritz. Mise en examen de la politique française*, Karthala, Paris.
- AJELLO, A. (1996), "The Coordination of Humanitarian Assistance in Mozambique in the Context of ONUMOZ", in Whitman, J. et D. Pocock, *op. cit.*
- AKEHURST, M. (1986), "Humanitarian Intervention", in Bull, H. (dir. pub.), *op. cit.*
- ANDERSON, M.B. et P. WOODROW (1989), *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press, Boulder, CO.
- ASSOCIATION DROIT DES GENS (1993), *A la Recherche du nouvel ordre mondial : l'ONU, mutations et défis*, Complexe, Bruxelles.
- AYOUB, M. (1995), "The New-Old Disorder in the Third World", in Weiss, T. (dir. pub.), *op. cit.*
- BADIE, B. et A. PELLET (dir. pub.) (1993), *Les Relations internationales à l'épreuve de la science politique*, Economica, Paris.
- BARRET-DUCROCQ, F. (dir. pub.) (1994), *Intervenir ? Droits de la personne et raisons d'État*, Académie universelle des cultures, Paris.
- BAYART, J.-F. (1993), « Fin de partie au Sud du Sahara ? La politique africaine de la France », in Michailof, S. (dir. pub.), *op. cit.*
- ter BEEK, A.L. et W. KOK (1994), "Rwanda: Report Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal", 27 juillet.
- BERTHÉLEMY, J.-C., R.S. McNAMARA et S. SEN (1994), *Les Dividendes du désarmement : défis pour la politique de développement*, Cahier de politique économique n° 8, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

- BETTATI, M. (1993), « Action humanitaire d'État et diplomatie », in Badie, B. et A. Pellet (dir. pub.), *op. cit.*
- BETTATI, M. (1994), « Intervention : ingérence ou assistance ? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 19, juillet.
- BIJARD, L. (1994), « Turquoise, l'opération sans boussole », *Le Nouvel Observateur*, 30 juin.
- Le Bolchevik* (1994), n° 129, juillet-août.
- BOLTON, S. (1994), « Carnet de bord », MSF, Goma, *Le Nouvel Observateur*, 26 juillet.
- BOUTROS-GHALI, B. (1995), "Supplement to the Agenda for Peace" : Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations unies, A/50/60, S/1995/1, 3, janvier.
- BRAECKMAN, C. (1994), *Rwanda : histoire d'un génocide*, Fayard, Paris.
- BRAUMAN, R. (1994), *Devant le mal : Rwanda, un génocide en direct*, Arléa, Paris.
- BREAD FOR THE WORLD (1995), *A World in Crisis: Hunger 1996*, Silver Spring, MD.
- BROCHE, F. (1994), *Au Bon Chic humanitaire*, Première Ligne, Paris.
- BULL, H. (dir. pub.) (1986), *Intervention in World Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- BUSH, K.D. (1995), "Unhappy Marriages of Convenience: Military-NGO Collaboration in Humanitarian Crises", *Security Dialogue*, Vol. 26 (1).
- CHOPRA, J. (1995), "Peacekeeping's Uncertain Future", *Bulletin of Atomic Scientists*, mars-avril.
- CHOPRA, J. et T.G. WEISS (1992), "Sovereignty Is No Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention", *Ethics & International Affairs*, Vol. VI.
- CHRÉTIEN, J.-P. (1981), « Du Hirsute au Hamite : les variations du cycle de Ntare Rushati, fondateur du royaume du Burundi », *History in Africa*.
- CHRÉTIEN, J.-P. (1992), « Pluralisme politique et équilibre au Rwanda et au Burundi », in Guichaoua, A. (dir. pub.), *op. cit.*
- CHRÉTIEN, J.-P. (1994a), « Un nazisme tropical », *Libération*, 26 avril.
- CHRÉTIEN, J.-P. (1994b), « L'Histoire des 'Tutsi civilisateurs' est une vaste mystification », *Le Temps stratégique*, n° 61, décembre.
- de CLERZAC, J. (1994), « L'Armée, SAMU du monde : faut-il repenser l'humanitaire ? », *Revue universelle des faits et des idées*, n° 178, juin-octobre.
- COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (1988), *Rapport annuel*, Genève.
- COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (1990), *Rapport annuel*, Genève.
- COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (1992), *Rapport annuel*, Genève.
- COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE (1994), *Rapport annuel*, Genève.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995), *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford.
- CONSEIL INTERNATIONAL DES AGENCES BÉNÉVOLES (1993), "NGO Views and Recommendations on Refugees and Displaced Persons", déclaration du CIAB à la 44e session du Comité exécutif du programme pour le HCR, ICVA, Genève.
- COQ, B. et M. FLOQUET (1994), *France, ton armée fout le camp*, Albin Michel, Paris.
- D'HERTEFELT, M. (1964), *Mythes et idéologies dans le Rwanda ancien et contemporain*, in Vansina, J., R. Mauny et L.V. Thomas (dir. pub.), *op. cit.*

- DALLAIRE, général R.A. (1996), "The Changing Role of UN Peacekeeping Forces: The Relationship between UN Peacekeepers and NGOs in Rwanda", in Whitman, J. et D. Pocock (dir. pub.), *op. cit.*
- DAMROSCH, L.F. et D.J. SCHEFFER (dir. pub.) (1991), *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, CO.
- DANIEL, D. (1995), *Beyond Traditional Peacekeeping*, Macmillan, Londres.
- DAUDET, Y. (dir. pub.) (1995), *Les Nations unies et la restauration de l'État*, Rencontres internationales de l'IEP d'Aix-en-Provence, Pédone, Paris.
- DEGUINE, H. et R. MÉNARD (1995), « Les Extrémistes de 'Radio Machette' », *Le Monde diplomatique*, mars.
- DEL PERUGIA, P. (1994), « Comment le Rwanda construisit l'une des civilisations les plus subtiles d'Afrique », *Le Temps stratégique*, n° 61, décembre.
- DENG, F.M. et L. MINEAR (1992), *The Challenges of Famine Relief: Emergency Operations in the Sudan*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- DES FORGES, A. (1995), « Face au génocide, une réponse désastreuse des États-Unis et des Nations unies », in Guichaoua, A. (dir. pub.), *op. cit.*
- DESTEXHE, A. (1994), *Rwanda : essai sur le génocide*, Complexe, Bruxelles.
- DONINI, A. (1995), *UN Coordination in Complex Emergencies: Lessons from Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Occasional Paper n° 22, Watson Institute, Providence, RI.
- DONINI, A. et N. NILAND (1994), "Rwanda: Lessons Learned. A Report on the Coordination of Humanitarian Activities", DAH, New York, novembre.
- ERNY, P. (1994), *Rwanda 1994. Clés pour comprendre le calvaire d'un peuple*, L'Harmattan, Paris.
- ÉTATS-UNIS/BUREAU OF INTELLIGENCE AND RESEARCH, US DEPARTMENT OF STATE (1994), "Improving Coordination of Humanitarian and Military Operations", rapport du colloque du 23 juin, Washington, D.C.
- ÉTATS-UNIS/COMMITTEE FOR REFUGEES (1994), "Genocide in Rwanda: Documentation of Two Massacres during April 1994", Washington, D.C.
- ÉTATS-UNIS/DEPARTMENT OF NATIONAL DEFENSE (1995), *Backgrounder*, BG-94-008 (révisé), 12 janvier, Washington, D.C.
- ÉTATS-UNIS/DEPARTMENT OF STATE et UNITED STATES MARINE CORPS' FIRST EXPEDITIONARY FORCE (1995), "Integrating Military and Civilian Efforts in Humanitarian Assistance and Peace Operations", Actes d'une conférence parrainée par Bureau of Intelligence and Research of the Department of State et US Marine Corps' First Expeditionary Force, US Marine Corps, Camp Pendleton, CA.
- ÉTATS-UNIS/GAO (1995a), "Peace Operations: Heavy Use of Key Capabilities May Affect Response to Regional Conflicts", US Government Printing Office, Washington, D.C.
- ÉTATS-UNIS/GAO (1995b), "Peace Operations: Estimated Fiscal Year 1995 Costs to the United States", rapport GAO/NSIAD-95-138BR, mai.
- ÉTATS-UNIS/GAO (1995c), "Peace Operations: Information on US and UN Activities", GAO/NSIAD-95-102BR, février.
- EVANS, G. (1993), *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Allen and Unwin, St. Leonards, Australie.
- FAES, G. (1994), « Zaire : le retour du dinosaure », *Jeune Afrique*, Vol. XXXIV, n° 1759, septembre.
- FALANDRY, L. (1994), « Les Médecins militaires au service des populations civiles », in Barret-Ducrocq, F. (dir. pub.), *op. cit.*

- FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES SOCIÉTÉS DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE (1994), *Rapport sur les désastres mondiaux*, FICR, Genève.
- FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES SOCIÉTÉS DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE (1995), *Sous les volcans : la crise des réfugiés rwandais*, FICR, Genève.
- FÉDÉRATION NATIONALE DES ANCIENS DES MISSIONS EXTÉRIEURES (1994), *Infos extérieures*, n° 6, décembre.
- FONTANEL, J. (1994), « Le Désarmement et ses incidences sur les pays en voie de développement », in Abdelmalki, L. et D. Dufourt (dir. pub.), *op. cit.*
- GAHAMA, J. (1983), *Le Burundi sous administration belge*, Karthala, Paris.
- GAYDOS, J.C. et G.A. LUZ (1994), "Military Participation in Emergency Humanitarian Assistance", *Disasters*, Vol. 18, n° 1.
- GLASER, A. et S. SMITH (1994), *L'Afrique sans Africains. Le rêve blanc du continent noir*, Stock, Paris.
- GOMA EPIDEMIOLOGY GROUP (1995), "Public Health Impact of Rwandan Refugee Crisis: What Happened in Goma, Zaire, in July 1994?", *The Lancet*, Vol. 345, 11 février.
- GORDON, R. (1994), "Article 2(7) Revisited: The Post-Cold War Security Council", *ACUNS [Conseil universitaire sur le système des Nations unies] Reports and Papers*, n° 5.
- GOVERNEMENT DU CANADA (1995), "Towards a Rapid-Reaction Capability for the United Nations", Canada Communication Group, Ottawa.
- GOVERNEMENT DU JAPON, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1994), "Building Peace: Japan's Participation in United Nations Peace-keeping Operations", ministère des Affaires étrangères, Tokyo, juillet.
- GOY, R. (1991), « Quelques accords récents mettant fin à des guerres civiles », *Annuaire français de droit international*, Vol. XXXVIII.
- GUICHAOUA, A. (dir. pub.) (1992), *Enjeux nationaux et dynamiques régionales dans l'Afrique des Grands Lacs*, URA-CNRS, Université de Lille I, Karthala, Paris.
- GUICHAOUA, A. (dir. pub.) (1995), *Les Crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Université de Lille I, Karthala, Paris.
- GUILLOT, P. (1994a), "France, Peacekeeping and Humanitarian Intervention", *International Peacekeeping*, Londres, Vol. I, n° 1.
- GUILLOT, P. (1994b), "Promoting Western Standards of Democracy through Multi-dimensional Peace Support Operations", *ELSA Law Review*, n° 2.
- de HEUSCH, L. (1994), « Anthropologie d'un génocide : le Rwanda », *Les Temps modernes*, Vol. XLIX, n° 579, décembre, Paris.
- HONKE, G. (1990), *Au plus profond de l'Afrique, le Rwanda et la colonisation allemande, 1805-1919*, Peter Hammer Verlag, Wuppertal.
- HUMAN RIGHTS WATCH (1992), *Rwanda: Talking Peace and Waging War. Human Rights since the October 1990 Invasion*, Vol. 14, n° 3, New York.
- HUMAN RIGHTS WATCH (1993), *The Lost Agenda: Human Rights and UN Field Operations*, New York.
- HUMAN RIGHTS WATCH (1994), *Arming Rwanda. The Arms Trade and Human Rights Abuses in the Rwandan War*, janvier, New York.
- INTERACTION (1993), *NGO After-Action Review of the US Army's Joint Readiness Training Center's Exercise in Peace Enforcement*, Washington, D.C., novembre.

- L'Interdépendant* (1994), « Rwanda : des parlementaires et des ONG approuvent l'appel de La Haye », bulletin n° 28 et supplément spécial sur le Rwanda, novembre.
- JONAH, J.O.C. (1993), "Humanitarian Intervention", in Weiss, T.G. et L. Minear (dir. pub.), *op. cit.*
- JONGMAN, A. (1995), "War and Political Violence", *Dutch Yearbook on Peace and Security*, Université de Nimègue, Pays Bas.
- KENT, R. (1996), "The Integrated Operations Centre in Rwanda: Coping with Complexity", in Whitman, J. et D. Pocock (dir. pub.), *op. cit.*
- KOUCHNER, B. (1991), *Le Malheur des autres*, Éditions Odile Jacob, Paris.
- KUMAR, R. (dir. pub.) (1991), *Internal Conflict and Governance*, The Macmillan Press Ltd, Londres.
- LAKE, A. et al. (1990), *After the Wars: Reconstruction in Afghanistan, Indochina, Central America, Southern Africa, and the Horn of Africa*, Transaction Publishers, New Brunswick.
- LANXADE, amiral J. (1995), « L'Opération Turquoise », *Défense nationale*, février.
- LAROSE-EDWARDS, P. (1994), "The Rwandan Crisis of April 1994: The Lessons Learned", *International Human Rights, Democracy and Conflict Resolution*, Ottawa.
- LAROSE-EDWARDS, P. (1995), "United Nations Internal Impediments to Peace-keeping Rapid Reaction", *International Human Rights, Democracy, and Conflict Resolution*, 2 avril, Ottawa. [Rapport pour la *Regional Security and Peacekeeping Division, International Security, Arms control, and CSCE Affairs Bureau, Dept. of Foreign Affairs and International Trade*].
- LEMARCHAND, R. (1970), *Rwanda and Burundi*, Praeger Press, New York.
- LEYMARIE, P. (1994), « Litigieuse intervention française au Rwanda », *Le Monde diplomatique*, n° 484, juillet.
- Libération* (1995), 3 juin, Paris.
- LINDEN, J. (1977), *Church and Revolution in Rwanda*, MUP, Manchester.
- LOUIS, R. (1963), *Ruanda-Urundi (1884-1919)*, Clarendon Press, Oxford.
- LUCKHAM, R. (1995), "Dilemmas of Military Disengagement and Democratization in Africa", *IDS Bulletin*, Vol. 26, n° 2.
- LUGAN, B. (1995), *Afrique : de la colonisation philanthropique à la recolonisation humanitaire*, Chritian de Bartillat, Courtry.
- MacFARLANE, N., L. MINEAR et S. SHENFIELD (1995), *Armed Conflicts in Georgia: A Case Study in Humanitarian Action and Peacekeeping*, Watson Institute, Providence, RI.
- MackINLAY, J. (1993), "Armed Relief", in Weiss, T.G. et L. Minear (dir. pub.), *op. cit.*
- MackINLAY, J. (1995), "Military Response to Complex Emergencies", in Weiss, T.G. (dir. pub.), *op. cit.*
- McCULLUM, H. (1995), *The Angels Have Left Us*, Conseil œcuménique des Églises, Genève.
- MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (1994), « MSF dénonce le retrait des Nations unies », 22 avril, Bruxelles.
- MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (1995), *Populations en danger, 1995. Rapport annuel sur les crises majeures et l'action humanitaire*, La Découverte, Paris.
- MEYER, D. (1995), « La Participation du Japon aux opérations de restauration de l'État », in Daudet, Y. (dir. pub.), *op. cit.*

- MICHEL, J.H. (1995), *Coopération pour le développement. Rapport 1994. Efforts et politiques des Membres du Comité d'Aide au Développement*, OCDE, Paris.
- MICHAÏLOF, S. (dir. pub.) (1993), *La France et l'Afrique — Vade-mecum pour un nouveau voyage*, Karthala, Paris.
- MINEAR, L. (1988), *Helping People in an Age of Conflict: Toward a New Professionalism in US Voluntary Humanitarian Assistance*, InterAction, New York et Washington.
- MINEAR, L. (1988-89), "The Forgotten Human Agenda", *Foreign Policy*, n° 73, hiver.
- MINEAR, L. et al. (1991), *Humanitarianism under Siege: A Critical Review of Operation Lifeline Sudan*, Red Sea Press, Trenton, NJ.
- MINEAR, L. et al. (1994), *Humanitarian Action in the Former Yugoslavia: The UN's Role 1991-93*, Watson Institute and the Refugee Policy Group, Providence, RI.
- MINEAR, L. et T.G. WEISS (1993), *L'Action humanitaire en temps de guerre. Manuel à l'usage des responsables de l'aide humanitaire*, Lynne Rienner, Boulder, CO.
- MINEAR, L. et T.G. WEISS (1995), *Humanitarian Politics*, Foreign Policy Association, New York.
- Le Monde* (1995), 13 juin, Paris.
- MOONEY, T. (dir. pub.) (1995), *Un défi : le développement en zones de conflit armé*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- MORRIS, N. (1995), "Military Support for Humanitarian Aid Operations", *Strategic Comments*, International Institute for Strategic Studies, n° 2, février.
- MORTIMER, E. (1994), "High Price of Dallying: The World Should not Have to Improvise a Response to Each Crisis", *Financial Times*, 27 juillet, Londres.
- MULTIDONOR EVALUATION OF EMERGENCY ASSISTANCE TO RWANDA (1994), "Terms of Reference", 20 décembre.
- MUNYARUGERERO, F.-X. (1995), « Tutsi Power : un an de régime FPR », *Africa international*, n° 282, avril.
- NAHIMANA, F. (1993), *Le Rwanda. Émergence d'un État*, L'Harmattan, Paris.
- NATSIOS, A.S. (1994), "Food Through Force: Humanitarian Intervention and US Policy", *The Washington Quarterly*, hiver.
- NATSIOS, A.S. (1996), "Illusions of Influence: The CNN Effect in Complex Emergencies", in Rotberg, R.I. et T.G. Weiss (dir. pub.), *op. cit.*
- NEWBURY, C. (1988), *The Cohesion of Oppression. Clientship and Ethnicity in Rwanda 1860-1960*, Columbia University Press, New York.
- NGUYEN QUOC, D., P. DALLIER et A. PELLET (1994), *Droit international public*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 5e édition, Paris.
- Le Nouvel Afrique-Asie* (1994), n° 58-59, juillet-août.
- OGATA, S. (1994), *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*, Penguin Books, New York.
- ONU (1994a), Document S/1994/1405.
- ONU (1994b), Document S/1994/1305, 17 novembre.
- ONU (1994c), *Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la Mission d'assistance des Nations unies au Rwanda*, S/1994/1344, 25 novembre.
- ONU (1994d), *Rapport du Secrétaire général sur la sécurité dans les camps de réfugiés rwandais*, S/1994/1308, 18 novembre.

- ONU (1994e), *Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la Mission d'assistance des Nations unies au Rwanda*, S/1994/1133, 6 octobre.
- ONU (1995a), *Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la Mission d'assistance des Nations unies au Rwanda*, S/1995/678, 8 août.
- ONU (1995b), *Rapport du Secrétaire général sur la Mission d'assistance des Nations unies au Rwanda*, S/1995/457, 4 juin.
- ONU (1995c), *Consolidated Inter-Agency Appeal for Persons Affected by the Crisis in Rwanda*, janvier-décembre, Vol. I.
- ONU (1995d), *Consolidated Inter-Agency Appeal for Persons Affected by the Crisis in Rwanda*, (Updated Financial Summary as of August 7).
- ONU/DAH (1994), *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, mai, Genève.
- ONU/DAH (1995a), *United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Persons Affected by the Crisis in Rwanda, January-December 1995*, Vol. I, Genève.
- ONU/DAH (1995b), *Consolidated Inter-Agency Humanitarian Assistance Appeals: List of Appeals Launched or Ongoing for 1992/1993/1994/1995*, Genève.
- ONU/DAH (1995c), *The Detention Crisis in Rwanda*, 4 août, Genève.
- ONU/DAH (1995d), *Protection of Humanitarian Mandates in Conflict Situations*, Genève.
- ONU/HCR (1995a), *Refugees at a Glance*, août, Genève.
- ONU/HCR (1995b), *Zairian Camp Security Operation*, Briefing Note, 7 juillet, Genève.
- ONU/HCR (1995c), *Zairian Camp Security Operation*, Briefing Note, 9 juin, Genève.
- ONU/HCR (1995d), "Humanitarian Emergencies and Refugees: Concept Paper", rédigé pour une consultation informelle sur les ensembles de services, 3 avril, Genève.
- ONU/HCR (1995e), *A UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations*, janvier, Genève.
- ONU/SERVICE DE L'INFORMATION (1994), *The United Nations and the Situation in Rwanda*, Reference Paper, août, DPI/1484/AFR/PKO. Une mise à jour sous le même titre a été publiée en avril 1995.
- OTANI, Y. (1993), « Les Problèmes juridiques posés par la participation du Japon à des opérations conduites par les Nations unies », *Annuaire français de droit international*, Vol. XXXIX.
- PAYE, O. (1993), « Les Opérations de maintien de la paix et les nouveaux désordres internationaux », in *Association Droit des gens*, *op. cit.*
- PAYS-BAS/MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, Unité d'analyse des opérations (1994), *Humanitarian Aid to Somalia*, La Haye.
- PEASE, K.K. et D.P. FORSYTHE (1993), "Humanitarian Intervention and International Law", *Austrian Journal of Public and International Law*, Vol. XLV.
- PERRY, W.I. (1995), "The Rules of Engagement", *Defense Issues*, Vol. 9, n° 84.
- POINCARÉ, N. (1995), *Rwanda : Gabriel Maindron, un prêtre dans la tourmente*, Éditions de l'Atelier, Éditions ouvrières, Paris.
- PRESS, R.M. (1994), "Rwandans Speak of Openness to Reconciliation", *Christian Science Monitor*, 17 août.
- PNUD (1994), *Rapport sur le développement humain 1994*, Oxford University Press, New York et Oxford.

- Le Prolétaire* (1994), n° 427, juillet-août.
- PRONK, J.P. (1994), "Verslag reis Goma", Report Aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 25 juillet, La Haye.
- PRUNIER, G. (1993), « Éléments pour une histoire du Front patriotique rwandais », *Politique africaine*, n° 51, octobre.
- RANDEL, J. (1994), "Aid, The Military and Humanitarian Assistance: An Attempt to Identify Recent Trends", *Journal of International Development*, Vol. 6, n° 3.
- RANDEL, J. et T. GERMAN (dir. pub.) (1994), *The Reality of Aid 1994 : An Independent Review of International Aid*, Actionaid, Londres.
- RANDEL, J. et T. GERMAN (dir. pub.) (1995), *The Reality of Aid 1995: An Independent Review of International Aid*, Actionaid, Londres.
- REFUGEE POLICY GROUP (1994), *Hope Restored? Humanitarian Aid in Somalia 1990-1994*, Refugee Policy Group, Washington, D.C.
- RENNER, M. (1994), *Budgeting for Disarmament: The Costs of War and Peace*, Worldwatch, Washington, D.C.
- RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE/BUNDESMINISTERIUM DER VERTEIDIGUNG (1995), "Informationen zur Sicherheitspolitik: Beteiligung der Bundeswehr an Missionen der Vereinten Nationen, 1992 bis 1994", ministère de la Défense, Bonn, février.
- REYNTJENS, F. (1994), *L'Afrique des Grands Lacs en crise : Rwanda, Burundi, 1988-1994*, Karthala, Paris.
- Rivarol* (1994), n° 2 209, 29 juillet-1er septembre.
- ROTBURG, R.I. et T.G. WEISS (dir. pub.) (1996), *From Massacres to Genocide: The Media, Public Policy, and Humanitarian Crises*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- ROUGIER, A. (1910), « La Théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international public*.
- RUMIYA, J. (1992), *Le Rwanda sous le régime du mandat belge (1916-1931)*, L'Harmattan, Paris.
- RUPESINGHE, K. (1992), "The Disappearing Boundaries Between Internal and External Conflicts", in Kumar, R. (dir. pub.), *op. cit.*
- SANDOZ, Y. (1992), « 'Droit' ou 'devoir' d'ingérence, 'droit à l'assistance' : de quoi parle-t-on ? », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 795, mai-juin, Genève.
- SAPIR, D.G. et H. DECONINCK (1995), "The Paradox of Humanitarian Assistance and Military Intervention in Somalia", in Weiss, T.G. (dir. pub.), *op. cit.*
- SCHENKENBERG VAN MIEROP, E. (1995), "Collaboration Between Humanitarian Organizations and Military Personnel", MSF-Hollande, mai.
- SCHROEDER, général D. (1994), *After Action Review: Operation Support Hope*, US European Command, Francfort-sur-le-Main.
- SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE (1994), "Department of Defense Briefing on the Situation in Rwanda", transcription de l'audience du 25 juillet, US Government Printing Office, Washington, D.C.
- SHIRAS, P. (1996), "Humanitarian Emergencies and the Role of NGOs", in Whitman, J. et D. Pocock (dir. pub.), *op. cit.*
- SICILIANOS, L.A. (1990), *Les Réactions décentralisées à l'illicite. Des contre-mesures à la légitime défense*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris.

- SIDDIQUE, A.K., A. SALAM, M.S. ISLAM, K. AKRAM, R.N. MAJUMDAR, K. ZAMAN, N. FRONCZAK et S. LASTON (1995), "Why Treatment Centres Failed to Prevent Cholera Deaths among Rwandan Refugees in Goma, Zaire", *The Lancet*, Vol. 345, 11 février.
- SMITH, S. (1995), « France-Rwanda : Lévirat colonial et abandon dans la région des Grands Lacs », in Guichaoua, A. (dir. pub.), *op. cit.*
- SMITH, S. et J. GUISEL (1994), « L'Impossible mission militaro-humanitaire », *Libération*, 19 juillet, Paris.
- Socialisme international* (1994), n° 73, juillet-août.
- SOUNALET, M. (1994), *Vivre jusqu'à demain : une mission au Rwanda*, L'Anabase, L'Esprit des Péninsules, Paris.
- STEERING COMMITTEE OF THE JOINT EVALUATION OF EMERGENCY ASSISTANCE TO RWANDA (1996), *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Steering Committee, Copenhagen.
- TANCA, A. (1993), *Foreign Armed Intervention in Internal Conflict*, Martinus Nijhoff Publishers or Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston.
- Le Temps stratégique* (1994), n° 61, décembre.
- TERNON, Y. (1995), *L'État criminel : les génocides au XXe siècle*, Seuil, Paris.
- TESON, F.R. (1993-94), "International Abductions, Low Intensity Conflicts and State Sovereignty: Oral Inquiry", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. XXI, n° 3.
- THAROOR, S. (1996), "The Future of Peacekeeping", in Whitman, J., *op. cit.*
- THORNBERRY, C. (1996), "Peacekeepers, Humanitarian Aid, and Civil Conflicts", in Whitman, J. et D. Pocock (dir. pub.), *op. cit.*
- TOMUSCHAT, C. (1993), « Les Opérations des troupes allemandes à l'extérieur du territoire allemand », *Annuaire français de droit international*, Vol. XXXIX.
- UNREO (1994a), *Humanitarian Situation Report*, 30 septembre.
- UNREO (1994b), *Situation Report*, n° 69, 17 août.
- UNREO (1994c), *Situation Report*, n° 68, 16 août.
- UNREO (1994d), *Situation Report*, n° 63, 10 août.
- USAID (1995), "Rwanda-Civil Strife/Displaced Persons", *Situation Report*, n° 3, année fiscale 1995, 30 janvier.
- VAITER, M. (1995), *Je n'ai pas pu les sauver tous*, Plon, Paris.
- VANSINA, J. (1964), *Les anciens royaumes de la Savane*, Université Lovanium, Louvain.
- VANSINA, J., R. MAUNY et L.V. THOMAS (dir. pub.) (1964), *The Historian in Tropical Africa*, Londres.
- VASSALL-ADAMS, G. (1994), *Rwanda: An Agenda for International Action*, Oxfam Publications, Oxford.
- VERSCHAVE, F-X. (1994), *Complicité de génocide ? La politique de la France au Rwanda*, La Découverte, Paris.
- VINACKE, H.M. (1934), *International Organization*, F.S. Crofts & Co., New York.
- de WAAL, A. et R. OMAAR (1994), "Can Military Intervention be Humanitarian?", *Middle East Report*, Vol. 24, n° 2-3, mars-juin.
- WALLENSTEEN, P. et K. AXELL (1994), "Major Armed Conflicts", *SIPRI Yearbook*.

- WATROUS, S. (1994), "Nobody Here But Us Roadbuilders", *The Progressive*, Vol. 58, n° 10, octobre.
- WEISS, T.G. (dir. pub.) (1995), *The United Nations and Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, CO. et Londres.
- WEISS, T.G. et K.M. CAMPBELL (1992), "Military Humanitarianism", *Survival*, Vol. 33, n° 5, septembre-octobre.
- WEISS, T.G. et L. MINEAR (dir. pub.) (1993), *Humanitarianism Across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO. et Londres.
- WHITE, N. (1994), "U.N. Peacekeeping: Development or Destruction?", *International Relations*, Vol. XII, n° 1, Londres.
- WHITMAN, J. (1996), "The Political Limits of Humanitarian Assistance", in Whitman, J. et D. Pocock (dir. pub.), *op. cit.*
- WHITMAN, J. et D. POCOCK (dir. pub.) (1996), *After Rwanda: The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*, MacMillan, Londres.
- WILLIAME, J.-C. (1995), « Aux Sources de l'hécatombe rwandaise », *Cahiers africains*, n° 14, Institut africain-CEDAF, L'Harmattan, Bruxelles et Paris.
- WRIGHT, N. (1996), "The Hidden Costs of Better Coordination", in Whitman, J. et D. Pocock (dir. pub.), *op. cit.*

SOLDATS A LA RESCOUSSE

Les leçons humanitaires des événements du Rwanda

La tragédie qu'a connue le Rwanda a éclaté presque par surprise. A la suite du massacre de centaines de milliers de Rwandais, un flot de réfugiés s'est jeté sur les routes. Pour faire face à cette situation atroce et sans précédent, les gouvernements et les associations ont fait appel aux militaires dont les compétences et les moyens semblaient les plus appropriés.

Cet ouvrage examine l'action menée par les militaires de nombreux pays dans la période qui a suivi le génocide et l'exode rwandais. Les auteurs mettent en évidence les avantages et les inconvénients du recours aux armées pour des missions humanitaires, et montrent à quel point il est difficile d'analyser de manière réaliste l'efficacité et le coût de telles opérations. Ce livre contribue dans une large mesure à l'évaluation de l'efficacité de l'aide humanitaire en situation de crise.

