

Intervention CICR – Assemblée Nationale le 28 novembre 2001
Xavier Guilhou

Directeur d'Eurogroup Institute (Eurogroup Consulting)
Président d'AUDE (Action d'Urgence et de Développement)

Avant toute chose le propos que je vais tenir ce matin est lié aux grilles de lecture que j'ai en tant qu'opérateur du monde civil et qui sont le résultat de 20 années de pratique sur le terrain de la gestion des crises internationales au contact des exécutifs tant publics que privés.

Hier, dans les années 1980, part mes responsabilités du moment en matière de Défense et de Diplomatie j'ai connu les modes de régulation que nous avions entre Etats et organisations constituées, chaque fois qu'il y avait un dysfonctionnement majeur. Les jeux dits Est-Ouest avec leurs cortèges cyniques de conflits indirects et de subversions de nature idéologique pouvant aller jusqu'au terrorisme d'état étaient bien connus et identifiés. Mais il faut être très clair dans cet environnement géopolitique apparemment stable, tout était codé et les responsabilités étaient fortement institutionnalisées protégeant de fait les exécutifs et leurs relais opérationnels au détriment des victimes. Je ne veux pas dire que nous étions dans des jeux de dupes, mais tout le monde s'y retrouvait avec une notion de personne morale qui était très floue et qui aboutissait en permanence sur des « non-lieux » pour ceux qui étaient à l'origine de ces dysfonctionnements. Tout ceci à la lecture de l'histoire est profondément immoral, j'en conviens, mais c'était les bases de ce que les experts appelaient «l'équilibre de la terreur » dont nous avons tous profité en terme de sécurité collective.

A ce propos je voudrais rendre hommage au travail qui a été fait à ce sujet par Françoise Rudeski Présidente de SOS Attentat. Tout d'abord elle a bien posé les principes de responsabilité, a œuvré pour que le droit des victimes soit pris en compte dans un environnement où plus personne ne parlait de guerre mais se cachait derrière ce vocable avantageux de « crise » -où l'on met tout ce que l'on veut ou surtout que l'on ne veut pas ou peut pas traiter- Le monde humanitaire a bénéficié lors de cette période d'une indépendance qu'il revendique aujourd'hui comme une sorte d'acquis de l'histoire. Dans un autre ordre d'idée les militaires et les diplomates se contentaient des cloisonnements existants. Quant aux entreprises elles plongeaient à l'époque avec délectation dans la mondialisation, la globalisation en essayant de ne pas se faire trop polluer par les dysfonctionnements Nord Sud qui se faisaient plus voyants, tout

en cherchant à s'affranchir de la tutelle des états. Chacun fonctionnait dans son coin avec ses codages.

Depuis les années 1990, que ce soit dans mes responsabilités à la Direction de grands groupes français qui s'internationalisaient, dans le cadre des affaires civilo-militaires que j'ai contribué comme d'autres à faire émerger d'7s 1994 ou dans le cadre de l'assistance humanitaire que j'ai eu à mener à partir de 1999 -en particulier sur les Balkans au moment de la gestion de sortie de crise sur le Kosovo- avec l'équipe d' AUDE, j'ai vu un effondrement total et très rapide -et je pèse mes mots- de toutes ces doctrines sécuritaires portées par les états du Nord et subies par ceux du Sud derrière lesquelles tout le monde se réfugiait auparavant. L'histoire que l'on croyait finie reprenait ses lettres de noblesse mais de façon paradoxale. En effet au cours de cette période les Etats riches et puissants ont préféré transférer leur gestion de souveraineté au supranational avec toutes les dérives en terme de mandatement -ONU, OTAN, Union Européenne...-que j'ai pu connaître sur le terrain dès qu'il y avait en face chez les démunis et les faibles, des implosions des systèmes politiques locaux avec la réémergence de violences et de barbaries oubliées depuis 50 ans.

Sur les 130 pays que je couvrais en entreprise à la fin du millénaire je résumais souvent la réalité du terrain qui avait dérivée de la façon suivante : Une trentaine de pays concentraient 80 % de la richesse mondiale et se refermaient de plus en plus derrière l'autisme des réunions du G8 ; 70 évoluaient entre « l'émergent » et le « détergent » avec parfois des convulsions régionales assez brutales et imprévisibles et une trentaine avaient glissé dans le chaos le plus complet. Néanmoins plus de la moitié profitaient d'une dynamique humanitaire sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Ce qui, entre nous, a conféré aux ONG au delà la dimension politique qu'elles avaient déjà acquises une dimension économique que l'on a tendance souvent à sous-estimer et qui est loin d'être négligeable -au point d'alimenter les débats de la dernière Université d'été du Medef- Cette puissance économique obtenue grâce à la prolifération des programmes d'assistance humanitaire leur a permis d'obtenir des organisations multilatérales une marge d'autonomie qu'elles souhaitent plus que jamais conserver et valoriser aujourd'hui. Ce qui peut être légitime compte tenu du travail réalisé sur le terrain.

Pour autant depuis Beyrouth, et surtout avec le conflit bosniaque -puisque dans cette période on ne parle plus de crise mais de « conflits dis de basse intensité »...j'adore ces subtilités sémantiques des experts pour parler de « guerres civiles »- j'ai enregistré plusieurs dérives que je voudrais vous soumettre parce qu'elles me semblent graves sur le fond et pour le moins exubérantes sur la forme.

1. Les Etats ne sont plus en mesure de traiter de façon conventionnelle au regard du droit international car ils n'ont plus d'interlocuteurs viables en face d'eux pour discuter d'un traité de paix. La plupart du temps il n'y a plus de chefs d'Etat, mais des chefs de bandes qui ont fait main basse sur un territoire, et qui tirent leur crédibilité du moment à travers un racket humanitaire et de la pression terroriste sur les populations. Plus les Etats cherchent à se protéger de ce type d'interlocuteurs et plus ces derniers imposent une « realpolitik » violente sur le terrain pour maintenir les diplomaties occidentales à distance. C'est un cercle vicieux qui a privilégié une forme d'irresponsabilité qui abouti à des accords souvent bâtards -qui contiennent les germes de crises futures-. Aussi nos états et surtout les membres du conseil de sécurité appliquent depuis la chute du mur de Berlin une sorte de « principe de précaution » qui perturbe les éléments du régime de responsabilité; tout le monde en profite pour se cacher derrière le caractère imprévisible des évènements et la complexité des jeux d'acteurs exonérant ainsi tout le monde d'une quelconque responsabilité et de toute pénalisation des dirigeants en exercice. Cela se traduit par des mandats de « peace keeping », « peace making », de reconstruction ... insoutenables sur le terrain pour ceux qui ont eu à les assumer. A ce propos je rappelle que la France a eu près de 70 morts et plus de 700 blessés sur le seul théâtre des Balkans pendant cette décennie.

2. Fort de ces constats les Etats ont besoin de temps pour trouver leurs marques et ne pas se trouver engagés dans des processus irréversibles en terme de responsabilité vis à vis des populations - qui restent toujours les grandes victimes de ces dérives- .A ce titre l'affaire du Rwanda a marqué un tournant dont peu ont mesuré l'incidence et les conséquences. La Bosnie et surtout le Kosovo avec son imbroglio juridique ont amplifié la problématique. **Pour se protéger les états ont fait glisser leurs compétences vers les organisations multilatérales et humanitaires qui leur ont servi ainsi d'écran.** A ce titre l'affaire du Kosovo s'est traduite par un transfert de responsabilité massif du politique vers des structures de mission ad hoc avec des réseaux d'assistance de circonstances. L'association AUDE a été créée pendant l'été 1999 pour répondre à ce vide et assumer les coordinations transverses qui s'imposaient dans ce type de situation. C'est aussi dans ce contexte que MM. Kouchner et Léotard ont eu à assumer ces nouvelles formes de délégation de pouvoir du système occidental devenant ainsi des « pro-consuls » isolés sur le terrain et sur lesquels tout reposait en terme de responsabilité - du médiatique au politique -.

3. Le monde humanitaire et de plus en plus le monde économique qui y voit l'opportunité de faire des coups ou de prendre le contrôle de terrains ouverts aux quatre vents avec des financements multilatéraux conséquents -pour peu que l'on sache techniquement maîtriser le jeu des appels d'offre- se sont appropriés la maîtrise du local sans pour autant être managés, contrôlés voire

jugés sur certaines actions qu'ils mènent. Certains groupes internationaux voient même dans ce domaine une opportunité de se faire une image « éthique » avec le développement d'ONG « maison », confondant parfois la valorisation de leurs actions à court terme et les valeurs d'un engagement humanitaire qui est d'une toute autre nature. Je suis un entrepreneur et, connaissant les dérives marketing du monde marchand, j'affirme que ce monde ne doit pas faire n'importe quoi, n'importe comment dans ce domaine en utilisant parfois des « faux nez » avec des intérêts particuliers discutables par leur affairisme. Ces dérives risquent de dénaturer encore plus profondément les jeux d'acteurs qui sont déjà suffisamment sauvages et brutaux sur le terrain. Compte tenu de mes responsabilités passées et actuelles vous devez penser que je suis plutôt favorable à une sorte de privatisation du monde humanitaire par le monde économique. Pour ma part j'y suis résolument opposé. Je pense qu'il faut rester décent et ne pas confondre les raisons d'être de ces univers qui n'ont pas les mêmes finalités. Protéger, assister des victimes de la guerre et rétablir la vie pour contribuer à la Paix sont des démarches qui ne s'improvisent pas sur le terrain, qui exigent une très grande objectivité et neutralité et qui n'ont rien à voir avec les bases d'un commerce profitable. En revanche les entreprises devraient plus épauler les ONG en les finançant et en s'appuyant sur les compétences du monde humanitaire pour aider les pays en crise comme le font certaines.

Cette dilution de la responsabilité des exécutifs pour gagner du temps vers des opérateurs qui s'imposent de fait sans que ces derniers connaissent bien les limites hautes et basses de l'exercice est très dangereuse vis à vis du droit international et des populations car le contrôle des moyens finit par justifier la fin et non l'inverse. « Dis moi ce que tu as en caisse et je te dirai ce que tu peux faire ! » C'est ainsi que j'ai vu des opérations être menées avec des criminels de guerre sous prétexte que l'argent était disponible, qu'il fallait l'utiliser, qu'il n'y avait que ces opérateurs qui pouvaient à priori travailler et que c'était le seul moyen de rendre réversible une situation qui ne pouvait pas être modifiée étant donné qu'il y avait une absence totale d'expression de l'autorité politique des nations et une neutralisation totale de leurs représentants locaux. Jusqu'où ce type de dérive peut-il mener à terme ? Pourquoi dans 3 ou 4 ans les victimes locales ne pourraient elles pas se retourner contre ces humanitaires, ces officiers civilo-militaires ou entrepreneurs qui sans le savoir ont aidé momentanément - tous ont des contrats de 3 à 6 mois en moyenne sur le terrain- des criminels de guerre à se refaire une virginité politique et une fortune en profitant de ce principe de précaution.

Avec l'affaire afghane qui se situe entre un remake de la guerre du golfe avec des intérêts pétroliers sous-jacents, un environnement sécuritaire de type somalien avec en toile de fond une réalité socio-économique comme j'ai connu

au Cambodge ou en Colombie avec les marchés de la drogue ; nous avons basculé dans un autre registre qui est celui de la légitime défense, de la légitime riposte, de la légitime ingérence et de la légitime aide humanitaire dont personne ne veut localement (entre parenthèse et pour le moment) le tout dans un contexte où tout le monde instrumentalise en plus le « sacré ». Ce qui pose les problèmes de responsabilité à un autre niveau de moralité quand le droit international positiviste percute le droit des peuples de vivre ses croyances et d'exprimer les fondamentaux de ses cultures locales.

En fait nous sommes passés progressivement de la gestion des crises, à la maîtrise des conflits pour renouer avec la guerre. Parallèlement les Etats ont progressivement abandonné leurs prérogatives en terme de gestion de sécurité collective se cachant derrière les résolutions de l'ONU et des protocoles jamais ratifiés. **Où se situe la responsabilité aujourd'hui des exécutifs, des médiateurs, et des opérateurs ? Qui est responsable de quoi, de qui sur le terrain ?** Aujourd'hui c'est la « foire d'empoigne » avec des résultats qui sont médiocres et peu éloquents dans les Balkans, l'Afrique des lacs, sans parler du désastre zaïrois, le Cambodge et je n'oublierai pas la question inextricable du conflit israélo-palestinien. Tous ces champs d'action s'avèrent certes très coûteux mais particulièrement laborieux parce que les champs de responsabilité ne reposent sur rien d'autre qu'une protection des Etats occidentaux au minima contre des ruptures profondes de ces environnements que l'on ne veut pas traiter sur le fond. Alors on paye pour gagner du temps, pour reconstruire sans le vouloir vraiment et avoir cette paix minimum qui nous permet de continuer de profiter des avantages de la mondialisation et de la globalisation. Je crains que tout ceci ait atteint ses limites le 11 septembre et que nous ne puissions pas continuer à mutualiser l'irresponsabilité. Par ailleurs le monde humanitaire, avec ses méthodes de « corsaires » ou « d'urgenciers » ne pourra pas longtemps servir d'écran et d'alibi à l'Occident face à ces « fous » qui émergent sur les terres de la misère et qui brandissent l'arme du terrorisme de masse. Il est devenu crucial de redéfinir les principes de responsabilité des uns et des autres.

Aujourd'hui l'action humanitaire est dans l'impasse -quelle indépendance et quelle autonomie au milieu de cette armada d'agences et d'acteurs multinationaux qui sont à Islamabad actuellement...- les actions civilo-militaires qui ont une utilité certaine dans des situations très aiguës ont atteint aussi leurs propres limites et ne peuvent plus fonctionner en isolé. Il en est de même pour les opérateurs publics et économiques s'il n'y a pas en amont de tout ça une vraie prise de responsabilité des Etats et des grands opérateurs financiers en terme de développement. C'est un vieux sujet, un « serpent de mer » dont nous entendons parler dans les couloirs depuis des décennies . Mais aujourd'hui il n'y aura rien de **tenable** s'il n'y a rien de **durable**.

Pour contrer ces dérives maffieuses qui alimentent les nouvelles formes de terrorisme dites de masse que nous connaissons et qui gangrènent de plus en plus notre monde de zones de non droit extrêmement violentes, il faut remettre chacun à sa place et bien redéfinir la notion de responsabilité des uns et des autres vis à vis des victimes de ces sociétés civiles qui sont violentées car un jour ou l'autre dans ce nouveau monde très communicant nous aurons des comptes à leur rendre. Il ne sera plus question de se cacher derrière l'immoralité de «grands jeux » ou derrière un «principe de précaution diplomatique » et de justifier le tout par de pseudo-délégations de pouvoir qui n'en n'ont jamais été.

Aujourd'hui un inventaire de la responsabilité de chacun des acteurs s'impose. Quand on parle :

- **de la responsabilité des états** il faut parler du respect des principes fondateurs des droits de l'homme et du respect d'une certaine dignité de l'homme et de l'humanité. La défense de ces principes ne se soustraite pas et dans le cas inverse doivent être pénalisés systématiquement. Que Milosevic et d'autres criminels de guerre de l'ex Yougoslavie ou du Rwanda soient au TPI est normal, nécessaire et vital pour la crédibilité du Droit International .
- **de la responsabilité des médiateurs** face à des guerres de plus en plus dures et complexes il faut parler du respect d'un minimum de liens fondamentaux qui doivent exister préalablement entre le politique et la société civile quelques soient les racines culturelles des Etats ou populations assistés. Si ces fondamentaux ne sont pas réunis, il ne faut pas que par leurs mandats souvent flous, les médiateurs soient contraints de donner sous la pression des évènements une quelconque légitimité et crédibilité à des acteurs qui ne le méritent pas. Dans ce cas ils doivent avoir les moyens et l'autorité pour exercer une administration transitoire le temps qu'il faut. C'est toute la question de l'ingérence qu'il faut désormais traiter non plus de façon intellectuelle mais de façon concrète sur le terrain des crises.
- **de la responsabilité des opérateurs** il faut parler de la bonne utilisation des moyens mis à disposition par la communauté internationale pour permettre à ces pays de sortir le plus vite possible des situations de guerre sans rentrer dans les dérives que je redoute actuellement et qui seraient celle d'une privatisation de l'humanitaire . Dans ce domaine comme dans d'autres je pense que la seule issue est dans la transparence des opérations et il ne faut pas en avoir peur. Pourquoi ne pas imaginer une sorte d'agence de notation indépendante

qui permettrait de clarifier beaucoup de dysfonctionnements qui nuisent à l'image de l'action humanitaire aujourd'hui.

- **de la responsabilité de tous** et c'est pour ça que nous avons créé AUDE en 1999 lors du Kosovo parce que nous sommes tous d'ores et déjà conscients que chacun était arrivé à sa limite en terme de compétences et d'efficacité et qu'il n'y aura pas d'issue viable et durable sans un minimum de cohérence et de cohésion entre les politiques, les diplomates, les civilo-militaires, les humanitaires, les opérateurs économiques et publics. Aujourd'hui ceci suppose une capacité de management et de coordination transverse qui existe notamment dans les pays anglo-saxons, et que nous recherchons encore en France. Elle nécessite aussi une capacité d'écoute et de partage d'expérience qui pourrait être animée par les Instituts qui gravitent autour du Premier Ministre et qui traitent de ces dimensions pluridisciplinaires relatives à la gestion des crises, aux questions de sécurité internationale, au rétablissement de la paix et au développement durable.

La vraie question est de savoir qui peut porter et assumer cette coordination dans un pays qui se complet dans la « guerre des boutons » entre administrations, public et privé, humanitaire et militaire ... alors que toutes ces querelles sont dérisoires, ridicules et déplacées face aux impératifs du terrain surtout depuis le 11 septembre et ce quelque soit l'issue de la chasse à l'homme engagée par les Etats Unis contre les membres du réseau Al Qaida. En revanche de vraies réflexions sur ces questions sont en train de voir le jour en Europe.

Comme après Nagasaki et Hiroshima nous sommes entrés dans l'ère nucléaire, depuis le 11 septembre nous sommes entrés dans le terrorisme de masse avec en toile de fond une inversion de la gestion des menaces qu'il nous faut prendre désormais différemment en compte. A ce propos je terminerai sur cette phrase de René Char que je trouve d'actualité «sachons penser de façon stratégique et agir de façon primitive », mais chacun à sa place. Que les humanitaires ne pensent pas qu'ils sont les seuls à pouvoir faire la paix, les militaires les seuls à empêcher la guerre et les entreprises à produire du « Bien Etre ». Sans tomber dans l'utopie d'une coalition idéale qui serait impossible essayons au moins de trouver au delà ces Etats Généraux les fondements d'une bonne concertation et coordination pluridisciplinaire afin de montrer aux populations que non seulement nous sommes efficaces mais résolus à nous battre intelligemment pour la paix en ce début de 21^o siècle.