LES CAHIERS DU CRASH

L'AIDE HUMANITAIRE NOURRIT-ELLE LA GUERRE ?

Le rôle de l'aide humanitaire dans la dynamique du conflit au Libéria

Fabrice Weissman

FONDATION MÉDECINS SANS FRONTIÈRES
Fondation Reconnue d'Utilité Publique le 4 Mars 1991
8 Rue Saint-Sabin, 75544 Paris Cedex 11 - Tél. : (33) 1 40 21 29 29 - Fax. : (33) 1 48 06 68 68

L'AIDE HUMANITAIRE NOURRIT-ELLE LA GUERRE ?

Le rôle de l'aide humanitaire dans la dynamique du conflit au Libéria (1989-1996)

Fabrice Weissman

Paris, mai 1996

SOMMAIRE

INTRODUCTION..... 1

Section 1. PANORAMA GÉNÉRAL DU DISPOSITIF DE L'AIDE AU LIBERIA..... 13

1. PANORAMA FINANCIER..... 13

1.1. L'absence de données synthétiques fiables..... 13
1.1.1. Les sources disponibles..... 13
1.1.2. Des données peu exploitables 14

1.2. L'aide des principaux bailleurs 18
1.2.1. Une aide globale d'environ 100 millions de dollars par an 18
1.2.2. Une aide essentiellement alimentaire..... 19
1.2.3. Une aide bilatérale quasiment nulle 22

2. PANORAMA OPÉRATIONNEL..... 23

2.1. Des acteurs hétérogènes 23
2.2. Une aide difficilement traçable 25

3. L'IMPORTANCE RELATIVE DE L'AIDE HUMANITAIRE 28

3.1. L'importance économique de l'aide 30
3.1.1. Un volume important mais non quantifiable dans l'économie formelle 30
3.2.2. Le poids de l'économie informelle 30

3.2. L'importance institutionnelle et symbolique du dispositif humanitaire 31

Section 2. L'ATTITUDE DES FACTIONS À L'ÉGARD DE L'AIDE ET SA SIGNIFICATION POTENTIELLE..... 34

1. L'ATTITUDE DES FACTIONS À L'ÉGARD DE L'AIDE 34

1.1. La récupération symbolique des opérations d'assistance 34
1.1.1. La dénonciation du dispositif de l'aide..... 34
1.1.2. La réappropriation des opérations d'assistance 35

1.2. L'orientation des flux d'assistance 36
1.2.1. La détermination des besoins..... 37
1.2.2 La détermination des contraintes opérationnelles..... 38

1.3. La taxation des flux d'assistance..... 40
1.3.1. Divers mécanismes de taxation..... 40
1.3.2. Une pratique très décentralisé et difficilement

quantifiable 41

1.4. Les agressions : pillage, harcèlement, prises d'otage… 42
1.4.1. La mise en cause de l'intégrité matérielle des acteurs humanitaires : les pillages 42
1.4.2. La mise en cause de l'intégrité physique des acteurs humanitaires : harcèlement, prises d'otages 43

2. HYPOTHÈSES SUR LA FINALITÉ DU COMPORTEMENT DES FACTIONS À L'ÉGARD DE L'AIDE 45

2.1. Les ressources humanitaires dans le fonctionnement interne des factions 45
2.1.1. Les ressources humanitaires dans l'économie de guerre des factions 45
2.1.2. Les ressources humanitaires dans la mobilisation et l'encadrement des combattants 46
2.1.3. Les ressources humanitaires dans l'équilibrage intrinsèque des factions 49

2.2. Les ressources humanitaires dans les rapports des factions avec leur environnement extérieur 52
2.2.1. Les ressources humanitaires dans les rapports des factions avec les populations civiles 52
2.2.2. Les ressources humanitaires dans les processus de légitimation internationale 53
2.2.3. L'aide humanitaire : tiers ou partie au conflit ? 54

Section 3. L'ATTITUDE DES AUTRES ACTEURS À L'ÉGARD DE L'AIDE ET SA SIGNIFICATION POTENTIELLE 57

1. L'AIDE ET LES « FAISEURS DE PAIX » 57

1.1. L'ECOMOG et l'aide humanitaire 57
1.1.1. Le poids de l'agenda politique nigérian 57
1.1.2. 1990-1995 : vers un embargo humanitaire 58
1.1.3. 1995-1996 : une stratégie de « food for peace » 59

1.2. Les organes politiques des Nations unies face à l'aide humanitaire 60

2. L'AIDE ET LES ACTEURS LIBÉRIENS NON ARMÉS 63

2.1. L'aide et les partis politiques non armés 63
2.1.1. Les trajectoires politiques non armées au Liberia 63
2.1.2. L'aide au service des trajectoires politiques non armées 64

2.2. L'aide et les acteurs économiques locaux 65
2.2.1. Les retombées économiques licites des opérations d'assistance 65
2.2.2. Les retombées économiques illicites des opérations d'assistance 66

Section 4. LA RESPONSABILITÉ DU DISPOSITIF DE L'AIDE 68

1. LA RESPONSABILITÉ DU DISPOSITIF DE L'AIDE DANS LA PROLONGATION DU CONFLIT 68

2. LA RESPONSABILITÉ DU DISPOSITIF DE L'AIDE FACE AUX EFFETS PERVERS DE SON INTERVENTION 69

2.1. Des stratégies instrumentales aux effets pervers 69

2.2. La responsabilité des organismes d'aide à l'égard des effets pervers 70

CONCLUSION 74

ANNEXES 76

INTRODUCTION

L'aide humanitaire se déploie dans des contextes politiques et militaires complexes dont elle constitue une composante de plus en plus importante. Il suffit, pour s'en convaincre, de relever les multiples mécanismes d'instrumentalisation et d'appropriation auxquels les organismes d'aide sont confrontés en Somalie, en Bosnie, au Soudan, au Liberia... La récurrence des phénomènes de taxation, pillage, orientation des flux, récupération politique des activités d'assistance... souligne à quel point les secours humanitaires peuvent constituer un enjeu important pour les belligérants.

Ce constat sommaire invite à troquer la traditionnelle « éthique de la conviction » caritative pour une « éthique de la responsabilité » évaluant dans sa globalité l'impact des opérations d'assistance. Quelle est, par delà ou au travers de ses effets directs sur les « populations en danger », l'incidence de l'aide sur le contexte social, politique et militaire où elle se déploie ? De façon plus spécifique, quel est le rôle de l'aide dans la dynamique des conflits armés ? Il s'agit d'une interrogation fondamentale qui touche au problème de la participation des opérations d'assistance à l'entretien des conflits armés. Cette problématique est l'objet du premier programme de recherche lancé par la Fondation MSF[1].

La question du rôle de l'aide dans la dynamique des conflits s'est avérée d'une grande actualité au Liberia. En septembre 1994, le Comité international de la Croix rouge (CICR), qui venait de subir le plus gros pillage de son histoire, avait suspendu ses activités dans le pays, estimant que les effets pervers de son intervention l'emportaient sur les bénéfices perçus par les populations. Ce questionnement est réapparu avec acuité lors de la reprise des combats en avril 1996, qui a été suivie du pillage en règle de la quasi-totalité des moyens logistiques des organismes d'aide. Il est donc apparu judicieux d'approfondir notre connaissance sur la façon dont l'injection de ressources humanitaires au Liberia avait modifié le déroulement de la guerre. Cette étude porte sur six années de conflit, de 1990 à avril 1996.

Face aux multiples façons d'appréhender le sujet, nous avons opté pour une approche « stratégique ». Nous chercherons à savoir *comment les acteurs du conflit se sont comportés à l'égard de l'aide et pourquoi.* Par « acteur du conflit », nous entendons non seulement les « belligérants » qui s'affrontent directement au moyen de la violence physique, mais aussi les « tiers », qui sans s'être véritablement investis dans la lutte armée sont néanmoins concernés par elle, forment son environnement et influent ainsi sur son cours. En pratique, trois catégories d'acteurs seront envisagées :

- les factions armées
- les « faiseurs de paix » (ECOMOG[2] et organes politiques des Nations unies)
- les acteurs libériens non armés (partis politiques, acteurs économiques…)

---

[1]Cf. annexes. *Projet de recherche : Le rôle de l'aide dans la dynamique des conflits.*

[2]Bien que partie prenante au conflit à de nombreux égards, l'attitude de l'ECOMOG sera envisagée à part en raison de la spécificité de son mandat.

Précisons que cette approche nous amènera à nous focaliser uniquement sur les effets « collatéraux », non désirés, engendrés par les opérations d'assistance. Leur impact direct sur les populations bénéficiaires — en termes d'amélioration de la situation alimentaire et sanitaire, d'accès aux soins… — ne sera pas envisagé[1].

Tout au long de ce travail, nous ne distinguerons pas entre l'assistance labellisée « aide d'urgence » et celle se rattachant à « l'aide au développement », afin d'intégrer cette dernière à l'analyse. Cette position se justifie par la faible proportion de l'aide publique au développement — à partir de 1991, entre 75% et 100% de l'APD est consacrée à l'aide d'urgence et à l'assistance alimentaire — et au manque de pertinence de la distinction dans le contexte libérien — l'ensemble du pays étant affecté par la guerre. En revanche, étant donné l'ampleur du thème de recherche, nous limiterons l'analyse à l'aide versée à l'intérieur du Liberia, laissant de côté l'assistance apportée aux réfugiés vivant dans les pays voisins.

Pour les besoins de l'étude, une enquête de terrain de deux mois a été réalisée au Liberia entre décembre et février 1996. Celle-ci s'est heurtée à de nombreux obstacles pratiques[2] et à plusieurs problèmes épistémologiques. En particulier, nous avons dû compter avec la rareté des travaux de science politique permettant d'éclairer la scène libérienne. Or, celle-ci frise une complexité qui la rend plus justifiable des théories du chaos que de la physique newtonienne ! De plus, l'ampleur du sujet n'a pas permis d'effectuer une recherche exhaustive au plan quantitatif. Nous nous sommes limités à un travail d'échantillonnage non représentatif qui a certes permis de mettre en lumière certains mécanismes mais qui ne permet pas d'évaluer avec précision leur degré de récurrence et de systématicité.

Au terme de notre enquête, il apparaît que si l'aide humanitaire représente une ressource non négligeable (1), utilisée tant par les factions armées (2) que par les autres acteurs du conflit (3), son rôle dans la dynamique de l'affrontement reste marginal bien qu'elle puisse être à l'origine d'effets pervers particulièrement graves (4). Cet exposé sera précédé de deux encadrés décrivant de façon sommaire les principales étapes et les principaux acteurs du conflit.

[1]Une recherche de ce type, centrée sur les activités de MSF, a été entreprise par Healthnet.

[2]Difficultés de circulation, manque de transparence des factions et des organismes d'aide, problèmes soulevés par notre positionnement « MSF » officiellement « non MSF »....

CHRONOLOGIE SOMMAIRE DU CONFLIT LIBÉRIEN

Cette chronologie ne recense que les principaux événements. En italiques sont mentionnés les incidents de sécurité majeurs dont ont été victimes les organismes d'aide.

Rappels historiques

1820 Fondation par des philanthropes américains de l'American Colonization Society destinée à « rapatrier » en Afrique d'anciens esclaves affranchis ou libérés à bord des navires continuant à pratiquer la traite. Arrivée des premiers colons au Liberia.

1847 Déclaration d'indépendance. Le pouvoir revient aux Américo-Libériens (anciens esclaves, également appelés "Congos") qui mettent en place un régime despotique condamné par la Société des Nations en 1920.

1941-1971 Présidence de Tubman qui tend à libéraliser le régime et à réduire la fracture entre autochtones et Américo-Libériens.

1971 L'accession de Tolbert au pouvoir met un terme à l'expérience libérale. Corruption aggravée sur fond de crise économique.

1979 Les "émeutes du riz" ("Rice riots"), déclenchées par l'augmentation du prix du riz, sont réprimées dans le sang (40 morts).

1980 Coup d'Etat mené par un "natif", le Master Sergeant Samuel Doe. Le nouveau gouvernement est surtout composé de Krahn et s'associe aux Mandingue à partir de 1985.

1985 Le Colonel Thomas Quiwonkpa tente de renverser le régime de Samuel Doe. Le coup d'Etat échoue et est suivi de représailles violentes à l'encontre du groupe d'origine des putshistes (Gio et Mano, 400 à 2.000 morts).

La première guerre civile (décembre1989-octobre 1992)

1989 **Décembre** : Fort d'une centaine de combattants, le National Patriotic Front of Liberia (NPFL) de Charles Taylor (un ancien ministre de Samuel Doe) attaque depuis la Côte d'Ivoire les forces armées gouvernementales (les AFL) dans le Comté de Nimba. Le NPFL est alors soutenu par la Libye, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire. Dominées par des Krahn, les AFL mènent une répression sévère contre les Gio et les Mano.

1990 **Juin**. Sommet de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à Banjul (Gambie) qui appelle à un cessez-le-feu et à la tenue d'élections.

Juillet. Le NPFL encercle Monrovia. Massacre de 600 Gio et Mano par les AFL à la St. Peter's Church de Monrovia. *Suite au massacre St-Pierre, MSF et l'équipe de l'hôpital catholique écrivent une lettre à la CEDEAO pour lui demander d'intervenir militairement.*

Août. Déploiement de 225 Marines américains pour évacuer les Occidentaux. Au mini-sommet de Banjul, la CEDEAO crée, sous l'impulsion du Nigeria hostile à une potentielle accession de Taylor au pouvoir, une force de maintien de la paix. L'ECOMOG débarque le 24 et entre d'emblée en conflit avec le NPFL. *MSF évacue temporairement Monrovia.*

Septembre. Création en exil d'un gouvernement provisoire d'union nationale (IGNU). Des dissidents du NPFL — l'INPFL de "Prince Johnson" — capturent Samuel Doe et l'exécutent.

Octobre. Avec l'appui de l'INPFL et des AFL, l'ECOMOG expulse le NPFL de Monrovia et crée une zone tampon autour de la capitale.

Novembre. Installation de l'IGNU. Signature d'un cessez-le-feu.

1991 **Janvier**. Réunion du Conseil de Sécurité des Nations unies à la demande de la Côte d'Ivoire. Mais celui-ci ne prend aucune décision.

Mars. Opposant sierra léonais allié de Taylor, Foday Sankoh crée le Revolutionary United Front (RUF) qui engage la lutte en Sierra Léone contre les autorités de Freetown.

Mai. Création en Sierra Léone d'une faction hostile au NPFL, l'United liberation Movement for Democracy in Liberia (ULIMO), composée essentiellement de Krahn et de Mandingue.

Septembre. Signature des accords de Yamassoukro IV, rejetés par l'ULIMO. Des contingents sénégalais rejoignent l'ECOMOG. *MSF évacue temporairement le Bomi (ouest).*

Novembre. Charles Taylor conteste la souveraineté de l'IGNU et proclame celle de son nouveau gouvernement, le National Patriotic Reconstruction Assembly Government (NPRAG), basé à Gbarnga.

1992 **Février**. Violents combats entre le NPFL et l'ULIMO qui contrôle une bonne partie de l'ouest du pays. Le NPFL refuse de laisser sortir l'aide de Monrovia et demande à ce qu'elle transite par les ports qu'il contrôle. Les Nations unies et plusieurs ONG écrivent à Taylor pour lui réclamer le libre passage de l'aide humanitaire.

Août. *Le 26, un convoi MSF/CICR/ UN est attaqué (vraisemblablement par le NPFL) au retour de Tubmanburg, aux mains de l'ULIMO. Evacuation du Bomi et du lower Lofa pour raisons de sécurité.*

La seconde guerre civile (octobre 1992-juillet 1993)

1992 **Octobre**. Menacé par la progression de l'ULIMO, Taylor déclenche l'opération "Octopus" destinée à s'emparer de Monrovia. 100.000 personnes fuient la périphérie de la capitale pour le centre ville. *Le NPFL prend en otage des employés d'organisations humanitaires et les relâche.*

Novembre. La CEDEAO décrète un blocus total contre le NPFL. L'ECOMOG est engagée contre Taylor aux côtés des AFL et de l'ULIMO. Le Conseil de Sécurité des Nations unies vote un embargo militaire contre le Liberia (résolution 788) qui ne concerne pas l'ECOMOG et décide d'envoyer un Représentant Spécial : Trevor Gordon-Sommer. *Bombardement par l'ECOMOG du dépôt CRS de Buchanan.*

1993 **Mars**. La contre-offensive de l'ECOMOG et de ses alliés met Taylor en déroute : après Robertsfield et Harbel, les AFL et l'ECOMOG reprennent Buchanan, principal débouché maritime pour l'économie clandestine du NPFL. L'ULIMO prend le contrôle de tout l'ouest. *Attaque par l'ECOMOG d'un camion CRS de distribution d'aide alimentaire dans la proche banlieue de Buchanan.*

Avril. *Un convoi MSF provenant de Côte d'Ivoire est bombardé par 4 jets ECOMOG dans le Nimba.*

Mai. L'ECOMOG impose un embargo total à destination du territoire NPFL. Elle demande aux organismes d'aide de stopper les opérations en "cross-border" depuis la Côte d'Ivoire et annonce l'ouverture en "cross-line" d'un "corridor de la tranquillité", quasiment impraticable. Le coordinateur des actions humanitaires de l'ONU, Ross Mountain, est rappelé pour avoir critiqué les entraves imposées aux organismes d'aide par l'ECOMOG.

Juin. Massacre d'Harbel (Camp Carter) par les AFL venus piller du riz distribué par les Nations unies (600 morts).

Juillet. Signature par l'IGNU, le NPFL et l'ULIMO des accords de paix de Cotonou qui prévoient notamment la constitution d'un gouvernement de transition comprenant des représentants du NPFL, le déploiement d'observateurs internationaux des Nations unies (UNOMIL) et le passage des convois humanitaires sur l'intégralité du territoire. Afin de "préserver le processus de paix", le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies demande aux organismes humanitaires de stopper toute aide humanitaire à partir de la Côte d'Ivoire.

De Cotonou à Abuja (juillet 1993-août 1995)

1993 **Août**. La Côte d'Ivoire ferme temporairement sa frontière aux organisations humanitaires. Désormais, tous les convois seront inspectés par l'ECOMOG ou l'ONU.

Septembre. Émergence d'une nouvelle faction hostile au NPFL, le Liberian Peace Council (LPC) dirigé par Georges Boley.

Octobre. *Le 12, le NPFL s'empare de 10 camions de nourriture du PAM à Gbarnga et emprisonne les chauffeurs.*

Novembre. Création par François Massaquoi d'une nouvelle faction, la Lofa Defense Force (LDF), alliée du NPFL, qui ouvre un second front contre l'ULIMO.

Décembre. Six pasteurs sont assassinés par le LPC. *La zone ULIMO (Lofa) est évacuée par les humanitaires après de nombreux pillages (attaque du camp de déplacés/réfugiés de Vahun le 23).*

1994 **Janvier**. *L'ULIMO interdit l'accès des organismes d'aide aux zones NPFL.*

Février. 18.000 personnes se réfugient à Buchanan pour fuir les combats NPFL/LPC. *(MSF doit évacuer la zone). Dans le Lofa, le Gal Salt & Pepper quitte plus ou moins l'orbite ULIMO et interdit le retour des humanitaires par des actions sanglantes. Un convoi UN/ONG est attaqué et pillé par l'ULIMO à Kakata sans que les ECOMOG présents ne réagissent.*

Mars. Implosion définitive de l'ULIMO entre la branche Krahn (ULIMO-Johnson) et la branche Mandingue (ULIMO-Kromah). *Une infirmière MSF est tuée lors de l'attaque de Compound II, au nord de Buchanan. MSF évacue la zone.*

Avril. Défection de deux ministres du NPFL qui fondent le NPFL-CRC, hostile à Taylor.

Août. *L'ULIMO-J attaque un convoi de 150 t de riz destiné aux populations des territoires qu'elle contrôle .*

Septembre. Offensive des Forces de Coalition (ULIMO-J, LPC, NPFL-CRC, AFL) appuyées par l'ECOMOG qui s'emparent de la capitale du NPFL, Gbarnga. *Le NPFL prend en otage 48 observateurs non armés de l'UNOMIL et six travailleurs humanitaires. La prise de Gbarnga est suivie du pillage massif du matériel et de la nourriture amenés par les organismes d'aide (minimum, 5 millions USD de pertes). L'ULIMO attaque un convoi ONU/ONG /ECOMOG sur la route Gbarnga-Monrovia, faisant 7 morts côté ECOMOG.*

Décembre. Recapture de Gbarnga par le NPFL qui lance parallèlement l'opération "Grasshooper" : actions de déstabilisation nocturnes derrière les lignes ECOMOG. Massacre de Payneseville par des AFL (68 morts).

1995 **Janvier**. Des émeutes éclatent dans plusieurs villes du pays suite à l'incapacité des différentes factions à s'entendre. Le Burkina Faso s'engage auprès du Nigeria à cesser d'alimenter en armes le NPFL.

Mai. Ouverture du sommet régional de la "dernière chance" à Abuja (Nigeria) réunissant tous les principaux chefs de factions et les chefs d'États de la sous-région.

Juin. Taylor accepte de se rendre, pour la première fois depuis le début du conflit, au Nigeria. Ce rapprochement semble reposer sur un marché : en échange du soutien politique à la candidature de Taylor à la présidence, celui-ci octroierait certaines faveurs économiques à Abuja sur les ressources naturelles du Liberia.

Août. Signature du 13ème accord de paix dit d'Abuja qui reprend certains éléments des précédents accords :
- Établissement d'un Conseil d'Etat de 6 membres comprenant les chefs de factions contrôlant le plus de territoire (NPFL, ULIMO-K, LPC) et 3 autres personnalités "civiles".
- Les autres chefs de factions se voient attribués des postes à responsabilité dans le nouveau gouvernement de transition.
- Un cessez-le-feu est décrété à partir du 26 août.
- La fin du désarmement est prévue pour janvier 1996.
- Des élections générales pour août 1996 avec installation du nouveau gouvernement élu en septembre.
- L'ECOMOG et l'UNOMIL doivent se déployer dans l'intérieur du pays entre octobre et décembre 1995.

D'Abuja à la reprise des combats (août 1995-avril 1996)

1995 **Septembre**. A l'occasion de l'installation du nouveau Conseil d'Etat, Taylor revient pour la première fois à Monrovia depuis le début de la guerre civile. Retour spontané de 12.000 réfugiés de Guinée.

Novembre. *Un convoi Oxfam est pillé par l'ULIMO-K.*

Décembre. Affrontements entre l'ECOMOG et l'ULIMO-J à Tubmanburg, apparemment liés au contrôle des mines de diamants de Lofa Bridge.

1996 **Février**. *Le LPC de Zwedru prend en otage huit personnes travaillant pour MSF et Oxfam, afin de faire pression sur son leader, Georges Boley.*

Mars. L'ECOMOG quitte Kakata qui est repris par le NPFL. Le mouvement de Charles Taylor s'empare également de Todee et de Bong Mines, jusqu'alors tenus par l'ULIMO-J.

Avril. Le Conseil d'Etat lance un mandat d'arrêt contre Johnson, accusé de "saboter le processus de paix" et de meurtre. L'ULIMO-J, rapidement rejoint par les AFL et le LPC fait obstacle à l'arrestation de Johnson, entraînant la reprise des hostilités entre les milices Krahn d'un côté, l'ULIMO-K et le NPFL de l'autre. *Pillages massifs dans Monrovia, qui n'épargnent pas les organismes d'aide. Une grenade est lancée dans le compound du CICR. MSF (toutes sections) évacue la capitale avant de renvoyer une équipe restreinte.*

Mai. Après six semaines de combats, les factions instaurent le 26 un cessez-le-feu dans la capitale et laissent l'ECOMOG se redéployer. Les combats continuent dans le reste du pays. *Selon les premières estimations, les organismes d'aide auraient perdu, à l'occasion des pillages, pour plusieurs dizaines de millions de dollars de matériel et fournitures, dont près de 500 véhicules.*

PRINCIPAUX ACTEURS DU CONFLIT LIBÉRIEN[1]

AFL : *Armed Forces of Liberia*. Ancienne armée nationale essentiellement composée de Krahn, farouchement hostile au NPFL et auteur de quelques-uns des plus horribles massacres du conflit (St-Peter Church à Monrovia en 1990 : près de 650 morts ; Camp Carter à Harbel en juin 1993 : près de 600 morts). Désarmée par l'ECOMOG en 1990 puis réarmée par celle-ci en 1992, elle a combattu aux côtés des forces d'interposition pour repousser l'opération "Octopus". De 1993 à 1995, elle a cessé, à sa demande, d'être considérée comme "armée nationale" soumise à l'autorité du gouvernement intérimaire pour être considérée comme "partie au conflit" sous la seule responsabilité de son commandant en chef, le général Bowen. Elle était à nouveau redevenue "armée nationale" commandée par un général ULIMO-K après les accords d'Abuja. En avril 1996, elle combat aux côtés de l'ULIMO-J, contre le NPFL et l'ULIMO-K (ces derniers étant censés agir au nom du Conseil d'Etat).

NPFL : *National Patriotic Front of Liberia*. Mouvement dirigé par Charles Taylor qui a lancé l'insurrection en décembre 1989. Composé à l'origine d'une centaine de combattants, le NPFL a rapidement recruté parmi les Gio et les Mano victimes de la répression sanglante menée par les AFL. En 1990, Taylor contrôlait la quasi-totalité du pays à l'exception de la capitale, Monrovia, et administrait son territoire par le biais du NPRAG depuis sa propre "capitale", Gbarnga. Avant la reprise des hostilités en avril 1996, le NPFL ne contrôlait plus que le centre du pays (cf. carte) ainsi qu'une petite enclave au sud-est, adossée à la mer et à la frontière ivoirienne. En outre, il est divisé entre les troupes loyales à Charles Taylor et le NPFL-CRC, groupe de frondeurs constitué en 1994 et contestant l'autorité de Taylor. En avril 1996, le NPFL se bat aux côtés de l'ULIMO-K contre les milices Krahn.

ULIMO : *United Liberation Movement for Democracy in Liberia*. Mouvement fondé par des réfugiés libériens en Sierra Léone en 1991. Composé majoritairement de Krahn et de Mandingue, il avait à l'origine pour objectif déclaré de libérer le Liberia de l'emprise du NPFL. Au terme de multiples tensions, l'ULIMO s'est définitivement scindée en 1994 entre sa branche Krahn dirigée par Roosevelt Johnson (ULIMO-J) et sa branche Mandingue dirigée par Alhaji Kromah (ULIMO-K). Les deux ULIMO contrôlent tout l'ouest du pays. L'ULIMO-K combat en avril 1996 aux côtés du NPFL contre l'ULIMO-J, le LPC et les AFL.

LPC : *Liberian Peace Council*. Mouvement formé en octobre 1993 par Georges Boley. Composé essentiellement de Sarpoh (branche segmentaire des Krahn) et de Krahn, membres ou déserteurs des AFL pour la plupart, le LPC est surtout implanté dans le sud-est qu'il vise à libérer de l'emprise du NPFL. En avril 1996, il contrôlait une grande partie de cette région.

LDF : *Lofa Defense Force*. Mouvement formé en novembre 1993 par François Massaquoi. Composé de ressortissants du Comté de Lofa dans le nord, il aspirait, à l'origine, à libérer cette région de l'emprise de l'ULIMO. Bien qu'issu du NPFL, il a combattu ce dernier ainsi que l'ULIMO-K à partir de 1994. Aujourd'hui (mai 1996), la LDF est peu active.

Forces de Coalition : Association des AFL, du LPC, de la LDF, du NPFL-CRC et de l'ULIMO-J constituée en juillet 1994 pour "libérer le Liberia des factions responsables de l'immobilisme du processus de paix". En pratique, les Forces de Coalition ont été à l'origine de l'offensive majeure de septembre 1994 contre le NPFL qui leur a permis de tenir Gbarnga pendant quelques semaines.

ECOMOG : *ECOWAS Monitoring Group in Liberia*. Force d'interposition de la CEDEAO, constituée en août 1990, et dominée par le Nigeria qui fournit les deux tiers de ses troupes et monopolise son commandement depuis septembre 1990. A l'heure actuelle, des contingents du Ghana, de Sierra Léone, de Gambie et de Guinée sont également présents au sein de l'ECOMOG. Farouchement opposée à Taylor jusqu'en 1995 (au point de s'allier avec des factions hostiles au NPFL — AFL, ULIMO puis LPC, ULIMO-J, Coalition — et de mener des attaques contres des objectifs humanitaires dans le Taylorland), les casques blancs semblent ne plus vouloir faire obstacle aux ambitions de Taylor depuis la signature des accords d'Abuja. Par ailleurs, les bataillons nigérians sont connus pour être fortement impliqués dans le pillage du pays ainsi que dans un certain nombre de violations des droits de l'homme. Jusqu'en avril 1996, les forces d'interposition ont réussi à maintenir un semblant de sécurité dans la capitale puis dans le triangle Monrovia-Buchanan-Kakata, permettant aux organismes d'aide d'intervenir. Ce n'est plus le cas depuis avril 1996.

UNOMIL : *United Nations Observer Mission in Liberia*. Contingent de quelques 400 observateurs militaires non armés de l'ONU réduit à quelques dizaines depuis fin 1994. Leur rôle a été des plus limités.

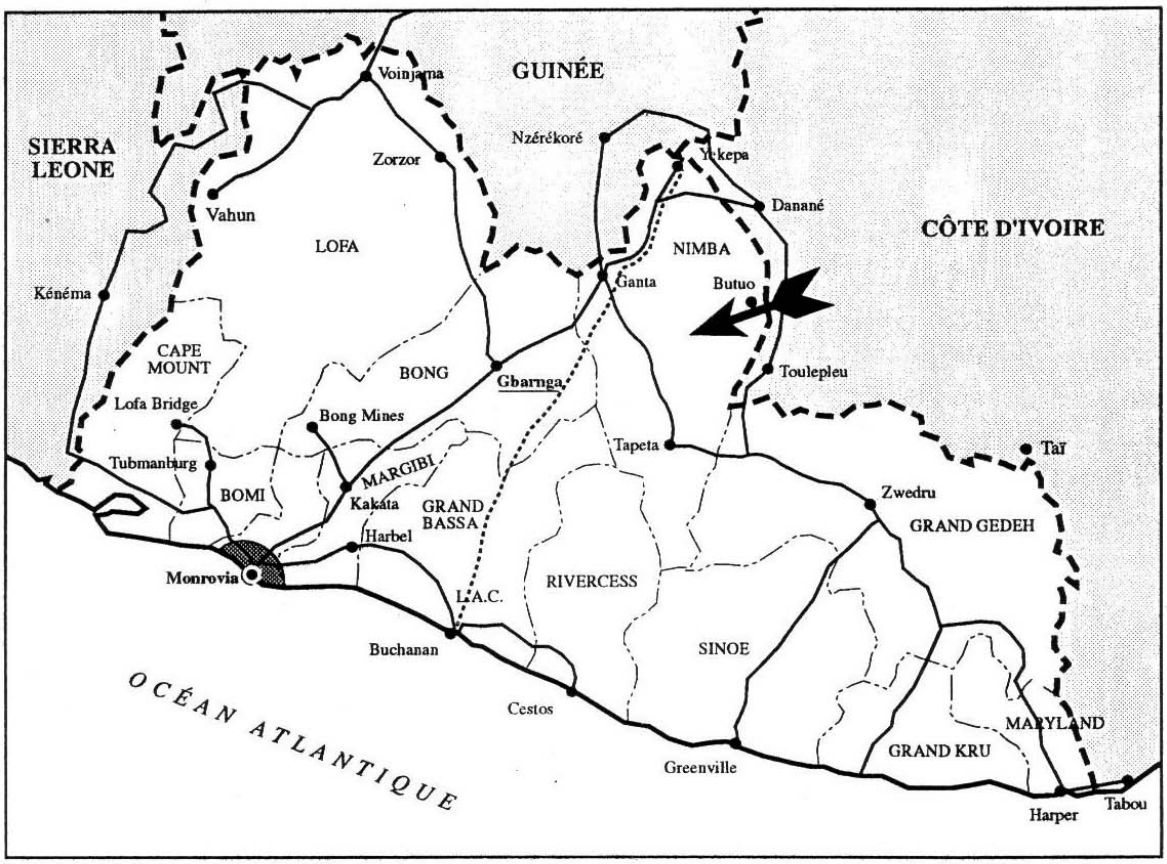
IGNU : *Interim Government of National Unity*. Gouvernement intérimaire dirigé par Amos Sawyer. Il a été mis en place sous l'égide de la CEDEAO en août 1990, et a été dissout le 7 mars 1994. Constitué de formations politiques diverses, il regroupait essentiellement des opposants politiques aux régimes autoritaires du passé. Son pouvoir ne s'est jamais étendu au delà de Monrovia.

LNTG : *Liberia National Transitionnal Government*. Gouvernement de transition établi à Monrovia, et organisé par les parties au conflit sous l'égide de la CEDEAO et de l'ONU en 1993. Il a été mis en place le 7 mars 1993. Un LNTG II a vu le jour à l'issue des accords d'Abuja. Couronné par une présidence collégiale — le Conseil d'Etat, comprenant les 3 principaux chefs de factions (Taylor, Kromah, Boley) et 3 personnalités civiles —, il comprend un certain nombre de ministères et des commissions en charge de l'aide humanitaire (NDDC, LRRC). Roosevelt Johnson était Ministre du Développement Rural avant d'être révoqué par le Conseil d'Etat.

[1]Cet encadré est largement inspiré d'un document de François Prkic paru dans *l'Afrique politique 1995.*

Carte 1. LA SITUATION MILITAIRE AU MOMENT DE LA SIGNATURE DES ACCORDS DE BAMAKO

Novembre 1990

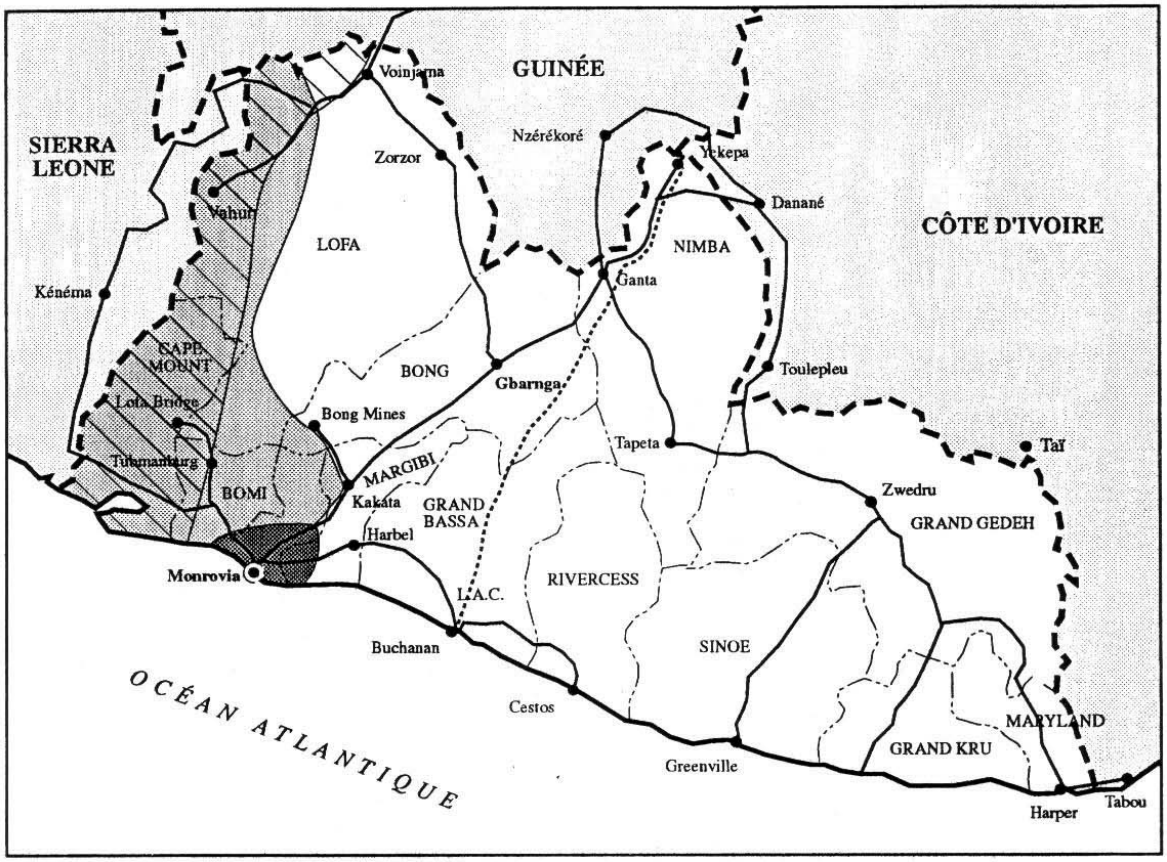


LÉGENDE

- Frontière internationale
- Limites de "county"
- Route principale
- Voie de chemin de fer principale
- Zone contrôlée par l'ECOMOG
- Zones contrôlées par le NPFL
- Point de départ de l'insurrection du NPFL le 24 décembre 1989
- Gbarnga « Capitale » du NPFL

Carte 2. LA SITUATION MILITAIRE À LA VEILLE DE L'OPÉRATION "OCTOPUS"

Début Octobre 1992

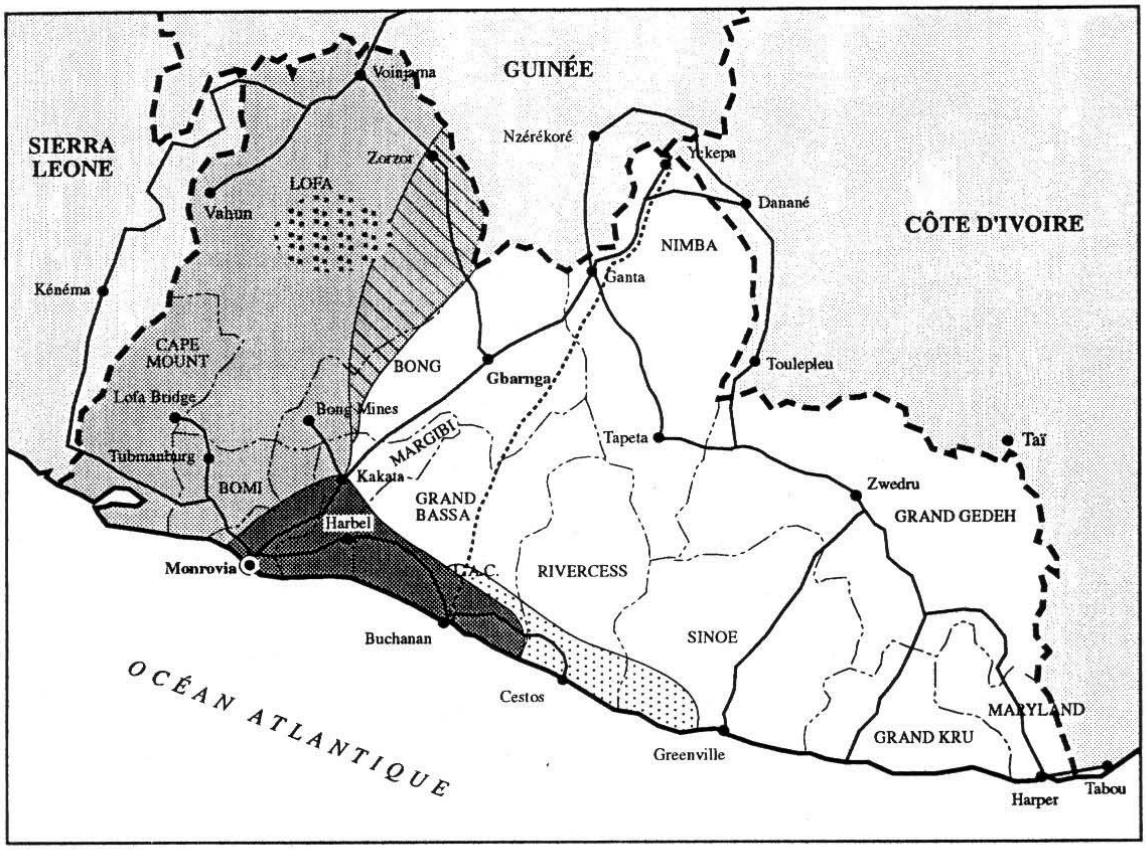


LÉGENDE

- Frontière internationale
- Limites de "county"
- Route principale
- Voie de chemin de fer principale
- Zone contrôlée par l'ECOMOG (hors déploiement)
- Zones contrôlées par le NPFL
- Zones infiltrées par l'ULIMO dès la fin 1991
- Zones conquises par l'ULIMO à la veille de l'Opération "Octopus" (septembre 1992)

Carte 3. LA SITUATION MILITAIRE APRÈS LES ACCORDS DE COTONOU ET SON ÉVOLUTION JUSQU'EN MARS 1994

Août 1993 - Mars 1994

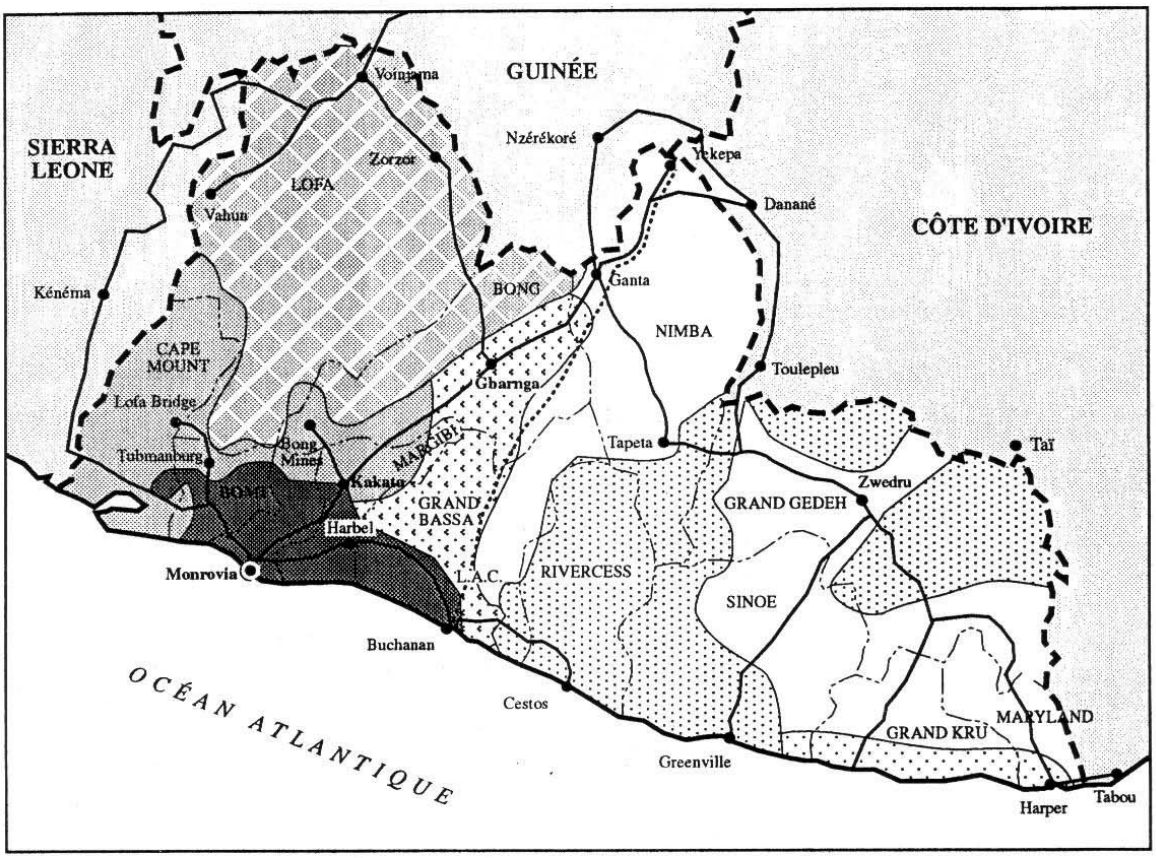


LÉGENDE

- Frontière internationale
- Limites de "county"
- Route principale
- Voie de chemin de fer principale
- Zone contrôlée par l'ECOMOG et les AFL
- Zones contrôlées par le NPFL
- Zones contrôlées par l'ULIMO à partir d'août 1993
- Zones conquises par l'ULIMO entre août 1993 et mars 1994
- Zones d'opération de la LDF à partir de novembre 1993
- Zones conquises par le LPC entre septembre 1993 et mars 1994

Carte 4. LA SITUATION MILITAIRE À L'ISSUE DE L'OFFENSIVE DE SEPTEMBRE 1994 CONTRE LE NPFL

Novembre 1994

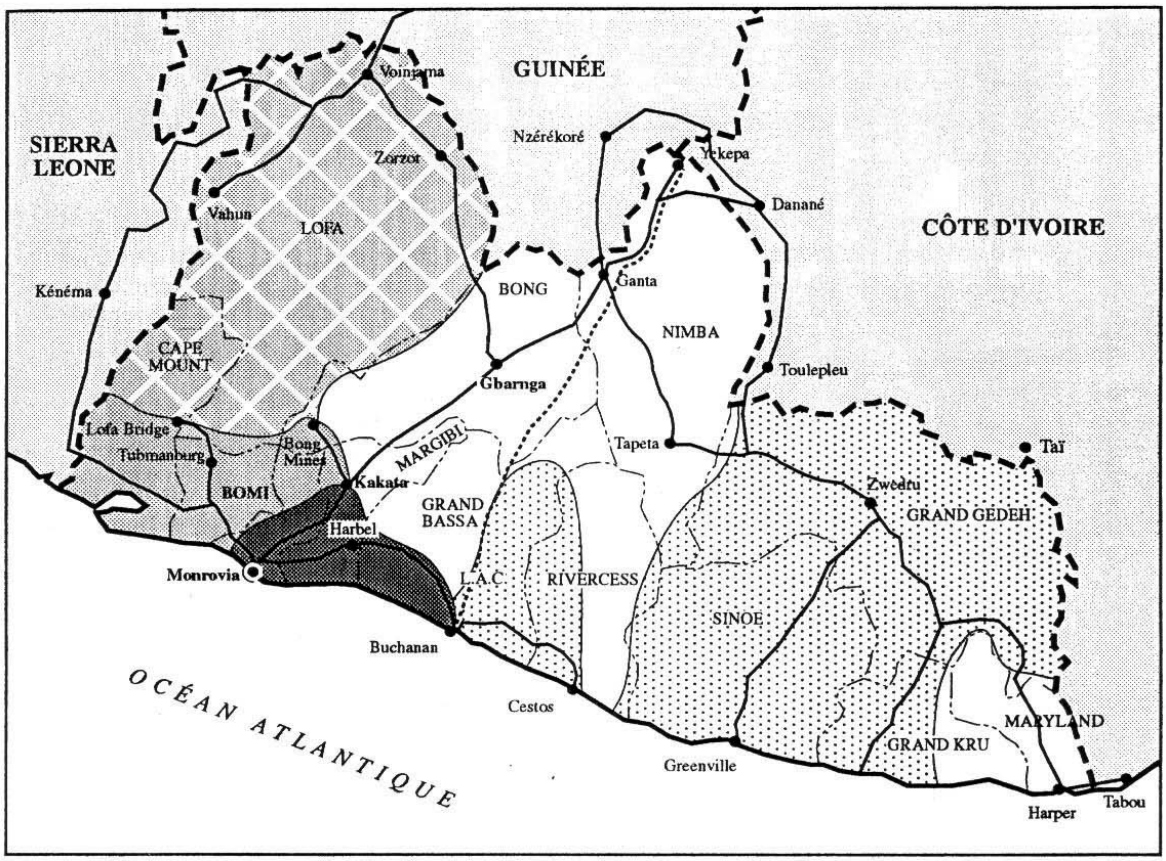


LÉGENDE

- Frontière internationale
- Limites de "county"
- Route principale
- Voie de chemin de fer principale
- Zone contrôlée par l'ECOMOG
- Zones contrôlées par le NPFL
- Zones conquises par l'ULIMO-J (à majorité Krahn)
- Zones conquises par l'ULIMO-K (à majorité Mandingue)
- Zones conquises par le LPC
- Zones temporairement tenues par le LPC en octobre 1994
- Zones conquises par les forces de coalition (LDF, ULIMO-J, LPC, AFL et NPFL-CRC)

Carte 5. LA SITUATION MILITAIRE AU MOMENT DE LA SIGNATURE DES ACCORDS D'ABUJA

Août 1995



LÉGENDE

- Frontière internationale
- Limites de "county"
- Route principale
- Voie de chemin de fer principale
- Zone contrôlée par l'ECOMOG
- Zones contrôlées par le NPFL
- Zones contrôlées par l'ULIMO-J
- Zones contrôlées par l'ULIMO-K
- Zones contrôlées par le LPC

Section 1. PANORAMA GÉNÉRAL DU DISPOSITIF DE L'AIDE AU LIBERIA

Comprendre quel a pu être l'impact des opérations d'assistance sur la dynamique du conflit libérien suppose, en bonne logique, que l'on cerne tout d'abord les principales caractéristiques des interventions humanitaires menées dans le pays. Quel est le volume et la nature des ressources mobilisées en faveur du Liberia (1), par qui, où, et comment ont-elles été mises en œuvre (2) et quelle est l'importance relative de cette aide (3) ? Telles sont les trois questions auxquelles nous tenteront d'apporter une réponse sommaire[1] dans cette section. (**NB** : cette partie étant relativement aride et fastidieuse, le lecteur désireux d'effectuer une lecture rapide pourra se contenter des résumés qui figurent à la fin de chaque sous-section).

1. PANORAMA FINANCIER

Étonnement, il est extrêmement difficile de savoir quel est le montant global des sommes allouées au Liberia au titre de l'assistance humanitaire. Face à l'absence de données synthétiques fiables (1.1.), nous avons dû nous focaliser sur l'aide des deux principaux bailleurs (1.2.).

1.1. L'absence de données synthétiques fiables

1.1.1. Les sources disponibles

La multiplicité des acteurs de l'aide et les limites de leur transparence rendent particulièrement délicat l'établissement d'une comptabilité d'ensemble recensant de façon exhaustive le volume financier des opérations de secours. Trois organismes se sont néanmoins livrés à l'exercice : l'OFDA (bureau en charge de l'aide humanitaire d'urgence au sein de l'agence américaine pour le développement), le Département des Affaires Humanitaires de l'ONU (DHA) et le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE.

Tableau 1.1. ESTIMATIONS DU MONTANT GLOBAL DE L'AIDE À DESTINATION DU LIBERIA (USD)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Estimation OFDA[a]	63 635 955	151 868 674	-	-	-	-
Estimation DHA[b]	-	-	-	16 655 447	102 914 352	85 386 502
Estimation OCDE (APD)[c]	112 100 000	158 000 000	118 900 000	122 900 000	63 500 000[e]	-
Total aide USA et UE[d]	200 115 563		82 195 063	85 007 019	115 532 019	84 421 216

[a]Crise libérienne (y compris l'aide aux réfugiés résidant dans les pays voisins) Source : *OFDA Annual Reports*.

[b]Liberia *stricto sensu* sauf exception (une partie de l'aide alimentaire comptabilisée est destinée aux réfugiés libériens). Source : DHA.

[c]Aide apportée au Liberia stricto sensu et aux réfugiés libériens l'année qui suit leur exode. Source : *Rapport du CAD*, 1994 et 1995.

[d]Aide totale déclarée par les États-Unis et l'Union Européenne. Cf. *infra* commentaire sur les sources.

[e]Sauf aide multilatérale canalisée par le PAM.

[1]Le fonctionnement du dispositif de l'aide n'étant pas le point central de notre problématique, nous nous bornerons ici à décrire les grandes tendances qui le caractérisent. Une étude plus détaillée est possible mais elle n'a pas été entreprise faute de temps.

Pendant plusieurs années, l'OFDA a tenté de recenser l'ensemble des opérations d'aide humanitaire dans les situations déclarées comme « Disaster » par l'administration américaine. Bien que présentant de nombreuses imperfections[1], cette comptabilité était considérée par les spécialistes comme « l'unique source d'information susceptible de donner un ordre de grandeur des ressources véhiculées au travers du système international de l'aide[2]. » Malheureusement, l'OFDA a stoppé son effort de recensement global après 1991. Désormais, ses rapports annuels ne tiennent compte, dans le meilleur des cas, que de l'ensemble de l'aide apportée par le gouvernement américain, et ne comptabilisent, bien souvent, que les seuls apports de l'OFDA. Les données intéressant le Liberia ne sont donc disponibles que pour 1990 et 1991. Elles concernent l'aide d'urgence pour l'ensemble de la crise libérienne et intègrent de ce fait l'assistance destinée aux réfugiés vivant dans les pays voisins.

Le DHA a également pour mission — dans le cadre de sa fonction de coordination de l'activité humanitaire des agences de l'ONU —, de recenser l'ensemble des opérations de secours menées dans les pays où il intervient. Bien que ses données permettent d'établir un bilan détaillé par pays donateur, canaux de distribution, nature des contributions, voire secteurs d'intervention (cf. tableaux 1.2. et 1.3.), les chiffres du DHA doivent être considérés avec précaution. Il n'a été opérationnel au Liberia qu'à partir de 1994 — ce qui explique la faiblesse des montants enregistrés en 1993 —, il ne comptabilise que les interventions spontanément portées à sa connaissance[3] et ne tient quasiment pas compte des ressources propres mobilisées par les ONG. Par ailleurs, son recensement intègre une partie de l'aide alimentaire destinée aux pays de la sous-région déstabilisés par la crise libérienne.

Restent les traditionnels rapports du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Ceux-ci permettent d'avoir une idée de l'aide publique au développement (APD)[4] versée par ses membres[5], les organismes multilatéraux et les principaux donateurs arabes. Les chiffres globaux comptabilisent à la fois l'aide d'urgence et l'aide structurelle mais ne tiennent compte que des contributions des organismes officiels, laissant de côté les fonds privés canalisés par les organisations non gouvernementales. L'aide aux réfugiés libériens n'est en théorie comptabilisée que la première année qui suit leur arrivée dans le pays d'accueil. Par ailleurs, l'estimation de 1994 ne tient pas compte de l'aide versée par l'intermédiaire du PAM, ce qui explique l'importante baisse enregistrée cette année-là, qui ramène l'APD à un niveau deux fois inférieur à l'assistance combinée des États-Unis et de l'Union Européenne. Seule banque de données permettant d'avoir un suivi chronologique, les rapports de l'OCDE ne délivrent qu'une estimation approximative des montants annuels de l'aide à destination du Liberia proprement dit.

---

[1]Risque de double comptage des sommes qui apparaissent à la fois aux chapitres financeurs, opérateurs principal, partenaires opérationnels...; manque d'exhaustivité dû à l'absence de prise en compte des contributions en nature... Pour plus de précisions, cf. BORTON (John). - « Recent Trends in the International Relief System ». - in *Disaster*, volume 17, n°3, 1993, pp. 187-201.

[2]*Idem*, p. 189.

[3]Preuve, parmi d'autres, de ce manque de rigueur, le DHA ne comptabilise que 39,9 millions USD d'aide américaine en 1995 alors que l'OFDA en déclare au minimum 57,3.

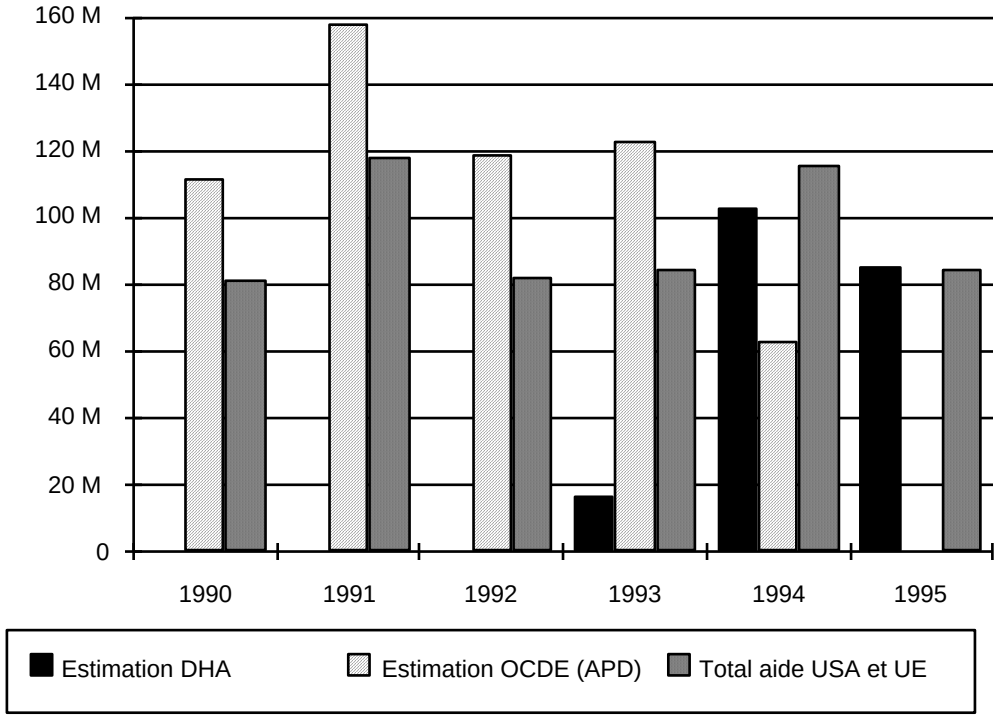
[4]Est considérée comme APD « l'ensemble des apports de ressources qui sont fournis aux pays en développement et aux institutions multilatérales par des organismes officiels et qui répondent aux critères suivants : être dispensés dans le but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement ; revêtir un caractère de faveur et comporter un élément de libéralité d'au moins 25 %. »

[5]Les pays du CAD comptabilisés sont : Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Pays Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Grande-Bretagne, États-Unis.

1.1.2. Des données peu exploitables

Ainsi, les sources disponibles présentent de nombreuses limites : définition fluctuante de la notion d'aide — les unes ne prennent en compte que l'aide d'urgence, les autres intègrent l'aide structurelle —, manque d'exhaustivité — tenant soit aux défaillances des systèmes de collecte de données, soit à l'absence de véritable prise en compte des ressources propres des ONG, soit aux deux —, variations de l'assiette géographique — certaines sources se focalisent sur le Liberia, d'autres sur la crise régionale, d'autres encore mêlent les perspectives —, etc. De plus, le manque de suivi chronologique et l'hétérogénéité des sources ne permettent pas d'apprécier l'évolution dans le temps de l'importance des secours.

Graphique 1.1. ESTIMATIONS DE L'AIDE HUMANITAIRE AU LIBERIA (Millions USD) 1990-1995



Il est tout juste possible de situer le montant global de l'assistance versée à l'intérieur du Liberia aux alentours de 130 millions de dollars par an. Il semblerait que ce volume soit resté à peu près stable ces six dernières années à l'exception de 1991 qui, apparemment, aurait vu une augmentation sensible des montants. Notons, que l'assistance débloquée en faveur de l'ensemble de la région ouest-africaine était jusqu'au déclenchement de la crise rwandaise, la plus importante d'Afrique. À partir de 1992, les organisations humanitaires semblent avoir rencontré des difficultés croissantes pour mobiliser des fonds. La concurrence de la Somalie, de l'ex-Yougoslavie, du Rwanda… associée à la faible couverture médiatique du conflit ont suscité un relatif désintérêt des bailleurs de fonds à l'égard de la guerre libérienne. Par ailleurs, en marge des opérations d'assistance

proprement dites, 1,1 million de dollars par an aurait été débloqué en faveur de l'UNOMIL[1].

S'il est difficile d'atteindre un degré de précision supérieur à partir d'une analyse globale au niveau national, il reste possible d'obtenir des informations légèrement plus fines en se focalisant sur l'aide octroyée par les deux principaux financeurs.

1.2. L'aide des principaux bailleurs

La majeure partie de l'aide au Liberia émane des États-Unis et de l'Union Européenne. Malheureusement, il n'existe pas d'analyses détaillées de la politique de financement de ces deux bailleurs et nous avons dû recouper plusieurs sources afin d'avoir une idée des principales caractéristiques de leur assistance. Dans les tableaux qui suivent, le montant global de l'aide correspond aux déclarations officielles des deux financeurs mais le décompte par canaux de mise en œuvre et secteurs d'intervention résulte de notre propre évaluation à partir des données fournies par les administrations concernées[2].

1.2.1. Une aide globale d'environ 100 millions de dollars par an

Entre 1990 et 1995, les États-Unis et l'Union Européenne ont versé près de 600 millions de dollars d'aide humanitaire au Liberia, soit 100 millions de dollars par an en moyenne. Pour sa part, la Commission a donné 200 millions de dollars (150 millions d'ECU). Cette aide se répartit ainsi : 62,5 millions USD (50 millions d'ECU) pour l'ensemble de la crise libérienne de 1990 à 1991 et 135 millions USD (103 millions d'ECU) pour le Liberia

[1]Selon le Département d'information publique des Nations unies. En fait, il semble que le budget de l'UNOMIL soit beaucoup plus important. Le dix-septième rapport du Secrétaire général sur l'UNOMIL (mai 1996) demandait 7,4 millions de dollars pour financer la mission d'observation de juin à août 1996 seulement.

[2]**Note sur les sources statistiques et leurs limites**. Les chiffres qui suivent sont le fruit d'un traitement statistiques des données fournies par l'OFDA (*Annual Reports* et *Commodity/Service Report*) et le bureau de coordination de la Commission européenne à Monrovia (*EC Aid to Liberia 1990 to 1995*). Ils doivent être considérés avec précaution dans la mesure où, par delà les risques d'erreurs de calcul de notre part, les données financeurs souffrent souvent d'incohérences et de lacunes. En particulier :
- Les estimations globales du montant de l'aide sont parfois approximatives (la Commission de Bruxelles évalue l'aide européenne entre 1990 et 1991 à environ 50 millions d'ECU) et discordantes (les rapports annuels de l'OFDA et le service statistique de l'OFDA donnent des évaluations légèrement différentes du montant total de l'aide américaine — 48,5 millions USD contre 50,3 millions USD en 1990 par exemple).
- Le détail par projet financé ne rend pas compte de la totalité des fonds dépensés (entre 1992 et 1995, l'Union Européenne affirme avoir dépensé 102,9 millions d'ECU mais la somme des financements par projet n'atteint que 86,3 millions d'ECU).
- L'assise géographique des évaluations est variable. En principe, les chiffres donnés par les bailleurs de fonds concernent l'aide versée à l'intérieur du Liberia. Cependant, leur recensement intègre souvent des lignes budgétaires consacrées à la crise libérienne dans son ensemble, ce qui conduit à comptabiliser l'aide distribuée aux réfugiés résidant en Guinée, Côte d'Ivoire, Sierra Léone... **NB : C'est notamment le cas pour l'aide alimentaire américaine**.
- En revanche, l'aide apportée annuellement, sans affectation précise, à des institutions comme le CICR, le HCR... et dont une partie est de fait consacrée au Liberia, n'entre pas dans le recensement.
- Il arrive que, d'une année sur l'autre, le degré de précision des rapports financiers ne soit pas le même. Afin de permettre un suivi chronologique, nous avons parfois été obligés d'effectuer des projections reposant sur des hypothèses peu assurées (pour connaître la part de l'aide alimentaire américaine canalisée par des ONG en 1992 et 1993, nous avons postulé que la décroissance du pourcentage octroyé à l'organisation CRS était linéaire).
- Enfin, les statistiques financeurs n'opèrent pas elles-mêmes un découpage selon les critères qui nous intéressent. Nous avons dû construire nos propres catégories pour connaître la répartition des fonds par secteurs d'intervention et canaux de mise en œuvre. Le décompte que nous proposons est largement approximatif dans la mesure où il repose sur le descriptif sommaire des projets financés. Encore une fois, il ne s'agit donc que d'une « estimation ».
Par ailleurs, pour les besoins de la comparaison, les données en ECU ont été converties en dollars courants sur la base du taux de change moyen annuel enregistré par la BFCE.

stricto sensu de 1992 à 1995. Néanmoins, les documents transmis par l'Union Européenne ne permettent de connaître la destination année par année que de 84 % de ces fonds, ce qui explique que le total 1990-1995 soit supérieur à la somme des chiffres annuels.

Tableau 1.4. VOLUME GLOBAL DE L'AIDE AMÉRICAINE ET EUROPÉENNE AU LIBERIA (USD)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1990-95
Total aide UE/USA	**200 115 563**		**82 195 063**	**85 007 019**	**115 532 019**	**84 421 216**	**599 637 367**
Aide américaine	50 295 572	87 319 991	69 441 091	57 361 734	77 597 667	57 332 312[a]	399 348 367
Aide européenne	62 500 000[b]		12 753 972	27 645 285	37 934 352	27 088 904	200 289 000[c]
Ratio USA/UE	2,2		5,4	2,1	2,1	2,1	2,0

[a]Chiffres au 21 septembre 1995.

[b]Crise libérienne dans son ensemble (y compris l'assistance aux réfugiés des pays voisins).

[c]Le total 1990-1995 est supérieur à la somme de chaque année, la Commission n'ayant enregistré l'affectation annuelle que de 86 millions d'ECU sur 103 millions (soit 84 % du total). Tous les chiffres concernant l'aide européenne mentionnés plus bas reposent sur l'analyse de ces seuls 84%.

Tableau 1.5. AIDE TOTALE AU LIBERIA DE L'UNION EUROPÉENNE DE 1992 À 1995 (ECU)

Programmes de réhabilitation	20.000.000 ECU
Aide aux réfugiés / déplacés (art. 255, Lomé IV)	8.727.432 ECU
Assistance humanitaire (art. 254, Lomé IV)	24.390.022 ECU
Aide alimentaire	45.300.000 ECU
Outils et semences	4.474.950 ECU
Aide européenne totale de janvier 1992 à décembre 1995	**102.892.404 ECU**

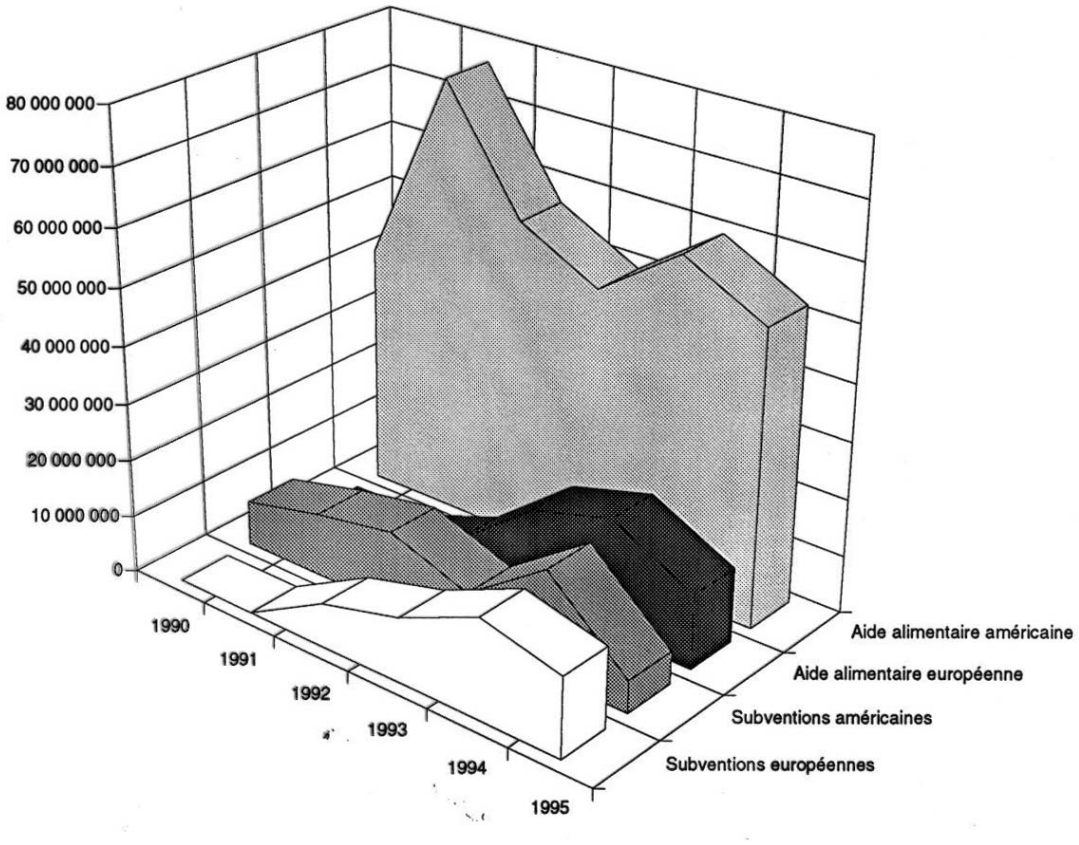
Quant aux États-Unis, ils avaient versé 400 millions de dollars au 21 septembre 1995 — sans compter l'assistance fournie aux forces de maintien de la paix régionales et aux observateurs internationaux de l'ONU. En moyenne, l'aide américaine est deux fois supérieure à l'aide européenne, situation largement due à l'ampleur des secours alimentaires débloqués par Washington.

1.2.2. Une aide essentiellement alimentaire

En effet, le tableau 1.6. et le graphique 1.2. montrent clairement que les *subventions* octroyées par l'Union Européenne et les USA sont d'un ordre de grandeur comparable. Sur la période 1992-1995, l'aide financière de la Commission est même supérieure à celle des États-Unis (50 millions USD contre 46). Par contre, *l'aide alimentaire* de Washington dépasse largement celle de Bruxelles (216 millions USD contre 55 millions entre 1992 et 1995), expliquant qu'en moyenne, l'assistance américaine soit deux fois supérieure à celle des Européens. Plus généralement, il apparaît que l'aide en nature (nourriture) représente près des 3/4 des secours octroyés au Liberia. Cette proportion s'élève même aux 5/6 pour les États-Unis dont 90 % de l'aide distribuée en 1995 était alimentaire. Le partage est plus équilibré pour l'Union Européenne qui verse la moitié de son assistance sous forme de subventions[1].

[1]La prédominance de l'assistance alimentaire est confirmée par le DHA qui estimait à 75 % en 1995 la part de l'aide en nature.

Graphique 1.1. EVOLUTION DES SUBVENTIONS ET DE L'AIDE ALIMENTAIRE AMÉRICAINES ET EUROPÉENNES (USD) 1990-1995*



***NB : Données non disponibles pour l'aide européenne versée en 1990 et 1991.**

Tableau 1.6. PART DE L'AIDE ALIMENTAIRE ET DES SUBVENTIONS EN VALEUR (USD) ET EN % DANS L'ASSISTANCE EUROPÉENNE ET AMÉRICAINE

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total 92-95
Part de l'aide alimentaire							
dans l'aide américaine	42 540 140	76 308 000	56 043 700	48 901 200	59 118 900	51 677 500	**215 741 300**
% du total USA	*84,58%*	*87,39%*	*80,71%*	*85,25%*	*76,19%*	*90,14%*	***82,43%***
dans l'aide européenne	-	-	5 160 000	16 380 000	20 414 000	13 100 000	**55 054 000**
% du total UE	-	-	*40,46%*	*59,25%*	*53,81%*	*48,36%*	***52,22%***
dans le total aide UE/USA	-	-	61 203 700	65 281 200	79 532 900	64 777 500	**270 795 300**
% du total UE/USA	-	-	*74,46%*	*76,80%*	*68,84%*	*76,73%*	***73,75%***
Part des subventions							
dans l'aide américaine	7 755 432	11 011 991	13 397 391	8 460 534	18 478 767	5 654 812	**45 991 504**
% du total USA	*15,42%*	*12,61%*	*19,29%*	*14,75%*	*23,81%*	*9,86%*	***17,57%***
dans l'aide européenne	-	-	7 593 972	11 265 285	17 520 352	13 988 904	**50 368 514**
% du total UE	-	-	*59,54%*	*40,75%*	*46,19%*	*51,64%*	***47,78%***
dans le total aide UE/USA	-	-	20 991 363	19 725 819	35 999 119	19 643 716	**96 360 018**
% du total UE/USA	-	-	*25,54%*	*23,20%*	*31,16%*	*23,27%*	***26,25%***

La prédominance de l'aide alimentaire se retrouve au niveau des secteurs d'interventions privilégiés par les bailleurs (cf. graphique 1.3. et tableau 1.7.). Au total, les programmes de sécurité alimentaire — distributions générales de nourriture, centres médico-nutritionnels, distributions d'outils et de semences… — accaparent plus de 80 % de l'assistance versée

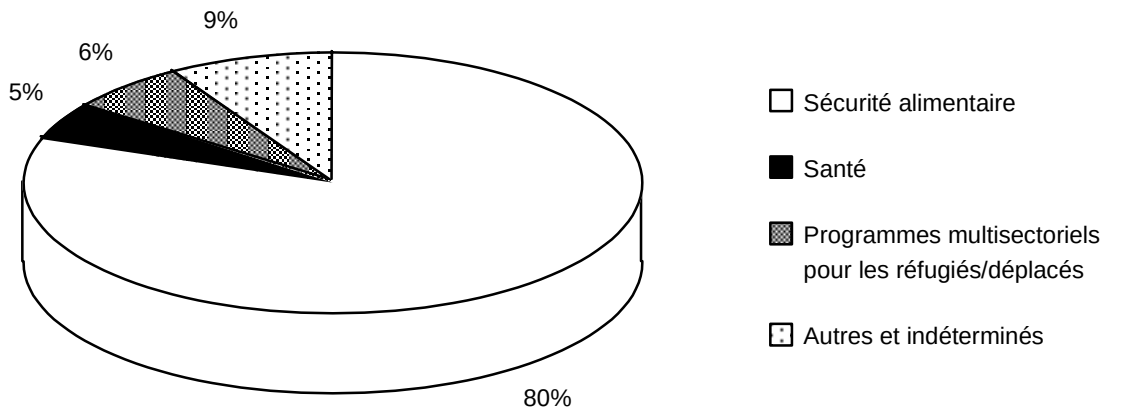
par les États-Unis et l'Union Européenne entre 1992 et 1995. La part de l'alimentaire est même supérieure en pratique, dans la mesure où les programmes multi-sectoriels en faveur des personnes déplacées et réfugiées (6 % du total entre 1992 et 1995) comprennent également un volet distribution de nourriture. Les fonds à destination du secteur de la santé ne représentent quant à eux que 4,67 % du total.

Néanmoins, l'Union européenne apparaît moins focalisée sur la sécurité alimentaire que les États-Unis. Elle consacre en moyenne près de 13 % de son aide au secteur de la santé — contre 1,42 % pour les USA — alors que les programmes de sécurité alimentaire ne mobilisent que les deux tiers de ses ressources — contre 87 % (les 7/8) pour Washington. Pour le reste, les financements des deux bailleurs se sont concentrés dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement ainsi que dans celui de « l'aide à l'enfance en difficulté ».

Tableau 1.7. DESTINATION DE L'AIDE AMÉRICAINE ET EUROPÉENNE PAR SECTEURS D'INTERVENTION, EN VALEUR (USD) ET EN %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total 92-95
Part de l'aide destinée au secteur de la sécurité alimentaire							
dans l'aide américaine	43 947 431	80 007 717	59 250 704	51 387 947	63 310 110	53 523 647	**227 472 408**
% du total USA	87,38%	91,63%	85,33%	89,59%	81,59%	93,36%	**86,91%**
dans l'aide européenne	-	-	5 160 000	20 084 421	25 684 293	17 685 000	**68 613 714**
% du total UE	-	-	40,46%	72,65%	67,71%	65,29%	**65,08%**
dans le total aide UE/USA	-	-	64 410 704	71 472 368	88 994 403	71 208 647	**296 086 122**
% du total UE/USA	-	-	78,36%	84,08%	77,03%	84,35%	**80,64%**
Part de l'aide destinée au secteur de la santé							
dans l'aide américaine	501 124	680 637	621 379	1 934 523	437 860	735 490	**3 729 252**
% du total USA	1,00%	0,78%	0,89%	3,37%	0,56%	1,28%	**1,42%**
dans l'aide européenne	-	-	2 251 050	4 251 115	4 764 875	2 154 243	**13 421 283**
% du total UE	-	-	17,65%	15,38%	12,56%	7,95%	**12,73%**
dans le total aide UE/USA	-	-	2 872 429	6 185 638	5 202 735	2 889 733	**17 150 535**
% du total UE/USA	-	-	3,49%	7,28%	4,50%	3,42%	**4,67%**
Part de l'aide destinée à des programmes multi-sectoriels en faveur des réfugiés/déplacés							
dans l'aide américaine	5 750 000	2 000 000	6 223 343	3 392 514	4 084 978	1 063 626	**14 764 461**
% du total USA	11,43%	2,29%	8,96%	5,91%	5,26%	1,86%	**5,64%**
dans l'aide européenne	-	-	5 191 992	2 609 100	0	0	**7 801 092**
% du total UE	-	-	40,71%	9,44%	0,00%	0,00%	**7,40%**
dans le total aide UE/USA	-	-	11 415 335	6 001 614	4 084 978	1 063 626	**22 565 553**
% du total UE/USA	-	-	13,89%	7,06%	3,54%	1,26%	**6,15%**
Part de l'aide à destination autre ou indéterminée							
dans l'aide américaine	97 017	4 631 637	3 345 665	646 750	9 764 719	2 009 549	**15 766 683**
% du total USA	0,19%	5,30%	4,82%	1,13%	12,58%	3,51%	**6,02%**
dans l'aide européenne	-	-	150 930	700 649	7 485 184	7 249 662	**15 586 425**
% du total UE	-	-	1,18%	2,53%	19,73%	26,76%	**14,78%**
dans le total aide UE/USA	-	-	3 496 595	1 347 399	17 249 903	9 259 211	**31 353 108**
% du total UE/USA	-	-	4,25%	1,59%	14,93%	10,97%	**8,54%**

Graphique 1.3. DESTINATION DE L'AIDE AMÉRICAINE ET EUROPÉENNE PAR SECTEURS D'INTERVENTION (1992-1995)



1.2.3. Une aide bilatérale quasiment nulle

La quasi-totalité des fonds débloqués en faveur du Liberia a échappé au contrôle des différents gouvernements intérimaires qui ont revendiqué le pouvoir après la chute de Samuel Doe en septembre 1990. N'ayant reconnu aucune des institutions transitoires, l'Union européenne et les États-Unis ont canalisé l'essentiel de leur aide par l'intermédiaire des agences multilatérales de l'ONU et des organisations non gouvernementales[1]. Seule la Commission a versé depuis le début du conflit 10 millions d'ECU d'aide « bilatérale » à la réhabilitation — cette somme n'apparaît que partiellement dans les tableaux ci-joints —, mais ce financement a directement été octroyé à des agences de coopération internationale (comme GTZ), indépendantes des différents gouvernements libériens. Hormis ces derniers fonds et quelques opérations très limitées menées en direct par les États-Unis et l'Union européenne, l'essentiel de l'aide a donc été mis en œuvre par les ONG et les agences onusiennes. Les organisations non gouvernementales ont directement reçu un tiers des financements américains et plus de 80 % des *subventions* européennes[2]. Le rôle des ONG dans la distribution de l'aide humanitaire est même supérieur à ces pourcentages dans la mesure où les organisations multilatérales leur délèguent une grande partie de leurs tâches. On retrouve cette même caractéristique à propos de l'aide alimentaire globale versée au Liberia.

[1]En 1990, l'aide bilatérale au Liberia était déjà relativement faible. Les États-Unis, qui avait versé près de 500 millions de dollars au régime de Samuel Doe de 1980 à 1985, avaient été contraints de stopper l'essentiel de leur aide à partir de 1986, sous la pression du Congrès. Le déclenchement de la guerre amènera Washington à réduire encore son assistance, ramenant de 30 à 20 millions de dollars l'aide promise au gouvernement libérien pour 1990. Quelques conseillers militaires resteront néanmoins aux côtés des troupes gouvernementales durant les premiers mois du conflit.
[2]Il n'a pas été possible de connaître la part de l'aide alimentaire européenne canalisée par les ONG.

Tableau 1.8. RÉPARTITION DE L'AIDE AMÉRICAINE ET EUROPÉENNE PAR CANAUX DE DISTRIBUTION (USD et %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total 92-95
Canaux de mise en œuvre de l'aide américaine[a]							
Non gouvernemental	21 892 827	31 620 282	24 673 805	20 027 522	24 864 272	17 172 748	**86 738 348**
	43,53%	*36,21%*	*35,53%*	*34,91%*	*32,04%*	*29,95%*	***33,14%***
Multilatéral	26 594 452	55 694 313	38 535 168	37 334 212	46 932 549	38 923 244	**161 725 172**
	52,88%	*63,78%*	*55,49%*	*65,09%*	*60,48%*	*67,89%*	***61,79%***
Autres et indéterminé	1 808 293	5 396	6 232 118	0	5 800 846	1 236 320	**13 269 284**
	3,60%	*0,01%*	*8,97%*	*0,00%*	*7,48%*	*2,16%*	***5,07%***
Canaux de mise en œuvre des subventions européennes[b]							
Non gouvernemental	-	-	6 045 972	9 562 935	17 319 752	8 238 380	**41 167 040**
	-	-	*79,62%*	*84,89%*	*98,86%*	*58,89%*	***81,73%***
Multilatéral	-	-	1 548 000	1 702 350	200 600	0	**3 450 950**
	-	-	*20,38%*	*15,11%*	*1,14%*	*0,00%*	***6,85%***
Autres et indéterminé	-	-	0	0	0	5 750 524	**5 750 524**
	-	-	*0,00%*	*0,00%*	*0,00%*	*41,11%*	***11,42%***
Estimation globale des canaux de mise en œuvre de l'aide américaine et européenne[c]							
Non gouvernemental	-	-	39,88%	43,12%	44,35%	35,63%	**40,98%**
Multilatéral	-	-	52,03%	56,88%	49,55%	54,57%	**52,92%**
Autres et indéterminé	-	-	8,09%	0,00%	6,10%	9,80%	**6,09%**

[a]Les chiffres pour 1992 et 1993 résultent d'une projection de la part de l'aide alimentaire gérée par CRS (impossibilité d'obtenir les données exactes de l'administration américaine). Sur le détail des calculs, cf. annexes statistiques.
[b]Ces données ne portent que sur les subventions, la Commission ne nous ayant pas transmis les chiffres concernant les canaux de mise en œuvre de l'aide alimentaire.
[c]Pourcentages calculés à partir de l'aide américaine dans son ensemble et des seules subventions européennes.

r **En résumé**, l'aide humanitaire au Liberia se situe entre 100 et 160 millions de dollars par an, les États-Unis et l'Union Européenne fournissant à eux seuls 66 et 33 millions de dollars en moyenne annuellement[1]. Les trois quarts environ de cette assistance sont constitués par une aide alimentaire et les divers programmes de sécurité alimentaire accaparent près de 80 % du total des ressources contre 5% pour les programmes de santé. L'aide bilatérale étant quasiment nulle, la presque totalité des secours est canalisée par les agences multilatérales et les organisations non gouvernementales. Ces dernières occupent une place importante, en tant que bénéficiaires directs d'au moins 1/3 de l'aide américaine et des 4/5 des subventions européennes et comme partenaires opérationnels des agences de l'ONU.

2. PANORAMA OPÉRATIONNEL

Quels sont les acteurs officiellement impliqués dans la distribution des secours et quelle est la destination géographique de leur aide ? Nous nous bornerons à répondre de façon succincte et descriptive à ces questions, réservant pour plus tard une analyse légèrement plus dynamique des mécanismes dissimulés derrière les institutions formelles et le discours officiel.

[1]Ce niveau d'assistance aurait dû se confirmer en 1996 avant que les événements d'avril n'amènent les bailleurs de fonds à réviser leur politique de financement.

2.1. Des acteurs hétérogènes

• L'aide humanitaire au Liberia a été gérée par les *agences onusiennes, le CICR, une cinquantaine d'ONG internationales ainsi que plusieurs ONG locales*. Les principales organisations des Nations unies représentées sont le PAM, le HCR, l'UNICEF, l'OMS, la FAO, le PNUD et sa branche opérationnelle l'UNOPS. Présent depuis le début du conflit, le CICR a suspendu pendant plusieurs mois l'essentiel de ses activités suite au pillage massif d'une grande partie de ses moyens d'intervention en septembre 1994.

En ce qui concerne les ONG, on observe une grande diversité. A côté de plusieurs organisations laïques — MSF (France, Hollande, Belgique, Suisse), AICF, Oxfam, SCF-UK, Africare… — on trouve un certain nombre d'organisations confessionnelles, d'obédience chrétienne — CRS, LWF/WS, World Vision... — et musulmane — International Islamic Relief Organization (Arabie Saoudite), Ahmadiyya Muslim Community Mission (Pakistan)… La communauté libérienne aux États-Unis a constitué plusieurs associations dites humanitaires — comme le Liberian Committee for Ressettlement and Reconstruction — qui ont également envoyé des fonds et de l'aide en nature à Monrovia. Par ailleurs, le Liberia a vu éclore une multitude d'ONG locales. Si certaines existaient avant le conflit, la plupart se sont constituées avec le développement des opérations d'assistance. Elles sont apparues spontanément ou sous l'impulsion d'ONG internationales (NDS, CAP, MERCI…), voire à l'instigation directe de factions armées (LUSH, ERA…) ou de partis politiques (SELF). Enfin, le réseau des églises a joué un rôle non négligeable dans la distribution de secours. Rappelons que les ONG ont occupé une place prépondérante dans la mise en œuvre de l'aide des donateurs et des agences multilatérales. Ce sont-elles, notamment, qui ont assuré la distribution finale de la nourriture acheminée par le PAM.

• Quelles sont, au plan national, *les institutions politiques* théoriquement responsables de la mise en œuvre des opérations d'assistance ? De fin 1990 à début 1994, deux autorités concurrentes ont revendiqué cette compétence. Dans les zones contrôlées par l'ECOMOG, la National Disaster and Relief Commission (NDRC) et les divers ministères de l'IGNU ont cherché à s'imposer en interlocuteur officiel des organismes d'aide. Sur le territoire contrôlé par le NPFL, le National Patriotic Reconstruction Assembly Government (NPRAG) s'est livré au même exercice pour son propre compte. Suite à la signature des accords de Cotonou en juillet 1993, l'IGNU et le NPRAG ont été dissous conjointement au profit du Liberia National Transitionnal Government (LNTG), censé exercer son autorité sur l'ensemble du pays. Mais la défection des deux ministres représentant le NPFL aboutira au maintien *de facto* du dualisme institutionnel qui prévalait avant Cotonou.

Ce sont les accords d'Abuja signés en août 1995 qui poseront les bases d'une réunification, au moins formelle, des instances gouvernementales. Depuis septembre — et quelles que soient les divisions factionnelles qui partagent les nouvelles institutions —, les organes officiellement chargés de l'aide humanitaire dépendent théoriquement d'une seule et même structure : le LNTG II couronné par la présidence collégiale du « Council of State ». En pratique, les principales autorités impliquées dans la mise en œuvre de l'aide sont le Ministère de la Santé, le Ministère du Plan et le Ministère de l'Éducation. Deux « commissions » dépendant prioritairement du Conseil d'Etat, jouent également un rôle important : la National Disarmement and Demobilization Commission (NDDC) présidée par un membre du NPFL et chargée de la démobilisation et de la réintégration des combattants ; la Liberia Refugees, Rapatriation and Resettlement Commission (LRRRC),

dirigée par un représentant du LPC, et supposée gérer les problèmes des personnes déplacées et réfugiées.

• La multiplicité et l'hétérogénéité des acteurs gravitant dans la sphère de l'aide n'a pas été sans poser des problèmes de *coordination*. Aussi, après une éphémère mission de l'UNDRO début 1990[1], le Secrétaire général des Nations unies a-t-il créé l'UNSCOL (UN Special Coordinating Office for Liberia) afin d'améliorer la coopération entre les diverses agences multilatérales et la communauté humanitaire[2]. Débarquée à Monrovia en octobre 1990, l'UNSCOL connaît à partir de juin 1991, sous la direction de Ross Mountain, un développement relativement important. Elle devient à la fois une structure de concertation réunissant les ONG, les agences de l'ONU et, de temps en temps, des représentants de l'IGNU, et un cadre de transaction avec les factions pour négocier l'accès aux victimes.

Cependant, en mai 1993, l'UNSCOL entre en conflit avec l'IGNU, l'ECOMOG et le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies nouvellement nommé, Trevor Gordon-Sommer (cf. *infra*). En juin, Ross Mountain est relevé de ses fonctions et l'UNSCOL disparaît peu à peu de la scène humanitaire. Le rôle de coordination revient au PNUD qui l'exerce sans grande conviction, au travers de réunions d'information hebdomadaires. De mi-1993 à 1995, la coopération entre les divers acteurs de l'aide reste faible malgré la constitution d'un sous-comité présidé par le PAM, chargé de régler les problèmes de coordination technique dans le domaine de la sécurité alimentaire. En septembre 1995, une mission d'évaluation inter-agence des Nations unies constatait[3] : « In the early stage of the Liberian emergency, coordination of the humanitarian assistance programme was viewed with widespread satisfaction by UN Agencies and NGOs. This is no longer the case, as there is no mechanism in Liberia devoted to the systematic coordination of the overall relief effort. »

Plusieurs initiatives ont récemment tenté de remédier à cette lacune. Un « Access Committee » a été créé courant 1995 pour harmoniser la position des Nations unies, des ONG et des donateurs sur les questions d'accès aux victimes. Un document définissant les principes et les protocoles d'intervention à suivre par chaque organisation humanitaire lors de la mise en œuvre d'opérations en « cross-line » et en « cross-border » a été établi à l'issue de ses travaux. Par ailleurs, en décembre 1995, le DHA a créé une nouvelle structure : l'UN-HACO (UN - Humanitarian Assistance Coordination Office in Liberia). Son objectif est d'assurer une meilleure circulation de l'information entre les différents acteurs de l'aide afin « d'éviter la duplication des fonctions ». A cette fin, l'UN-HACO se propose de travailler en collaboration étroite avec les agences de l'ONU, les diverses ONG nationales et internationales, ainsi qu'avec le LNTG II et l'ECOMOG.

2.2. Une aide difficilement traçable

Dans le cadre de cette étude, il aurait été intéressant de connaître la destination régionale de l'aide à l'intérieur du Liberia. Une telle information aurait permis d'évaluer la part allouée au territoire de chaque faction. Mais là encore, l'exercice s'avère difficile ! Malgré

[1]Arrivée à Monrovia en février 1990, l'UNDRO évacuera en mai suite à l'assassinat par les AFL dans l'enceinte de ses installations de plusieurs civils libériens.

[2]Constitué par des représentants de l'UNDRO et du PNUD, l'UNSCOL passera ensuite sous l'égide du DHA (qui remplacer l'UNDRO à partir de 1992) et du PNUD.

[3]UN. - *Report on Inter-agency Mission to Sierra Leone and the Sub-region.* - 5 September 1995.

la présence de structures de coordination, il n'existe pas de recensement exhaustif permettant d'apprécier, région par région, le nombre de missions d'assistance et la quantité de secours distribuée.

La difficulté est un peu moins grande si on se focalise exclusivement sur l'aide alimentaire. Précisons que, selon une mission d'évaluation conjointe menée par le PAM[1], le Liberia a reçu au total 316.000 t de nourriture entre 1990 et le premier semestre 1994. 190.000 t (60 %) ont été canalisés par le Programme Alimentaire Mondial et le reste directement par CRS. Les rations de base du PAM ont d'abord été constituées majoritairement de riz, remplacé à partir de 1995 par du blé concassé[2].

Tableau 1.9. ÉVOLUTION DU "FOOD BASKET" DU PAM (1990-1995)

RATION (g/jour/personne)	**1990**	**1991**	**1992**	**1993-94**	**1995**
Ration de base					
Riz	450	350	300	200	0
Blé concassé (bulgur wheat)	0	0	0	0	200
Huile végétale	25	25	25	25	25
Pulses	0	20	50	0	0
Fish/meat	30	15	0	0	0
Ration supplémentaire pour les groupes vulnérables					
Céréales	100	100	100	100	100
CSB	125	125	125	125	125

Source : WFP, Africa Regional Seminar, 02-05-1995, Doc. Number CS/4.

S'agissant de la projection géographique de ces flux d'assistance, la grande majorité de la nourriture a transité par Monrovia. 81 % du total a été débarqué dans le port de la capitale, 11 % a directement été transporté par mer à Buchanan, Greenville, Harper, et 8 % est passés en « cross-border », depuis la Côte d'Ivoire, via Danané[3]. A l'intérieur du territoire, l'aide a été acheminée par route, avion et mer vers les villes côtières (cf. carte 6).

Par ailleurs, l'assistance s'est principalement déversée dans les zones contrôlées par l'ECOMOG — Greater Monrovia, puis le triangle Monrovia-Kakata-Buchanan (cf. cartes 1 à 5). Les statistiques du PAM (tableau 1.10) révèlent que de 1990 à 1994, plus de la moitié de l'aide s'est concentrée sur Monrovia, la proportion attribuée à la capitale s'élevant même à 72 % en 1992. Le pourcentage de l'aide à destination des zones ECOMOG est donc nettement supérieur à la moyenne de 54% relevée pour la seule capitale. Cette hypothèse est confirmée par les statistiques du PAM pour 1995[4]. Entre 72 % et 82 % de l'aide gérée par l'agence se sont concentrés cette année là dans les régions aux mains des forces internationales. De même, les zones ECOMOG absorbaient au minimum la moitié de l'assistance distribuée par CRS.

[1]Joint WFP-UNHCR Food Supply Assessment Mission for the Liberia Regional Protracted Operation with Donor and NGO Participation. Liberian Regional PRO/PDPO 4604/II. - *Summary Report of Conclusions and Recommendations. Phase 1 Liberia and Sierra Leone. Regional Overview.* - 22 October-5 November 1994. p. 11.

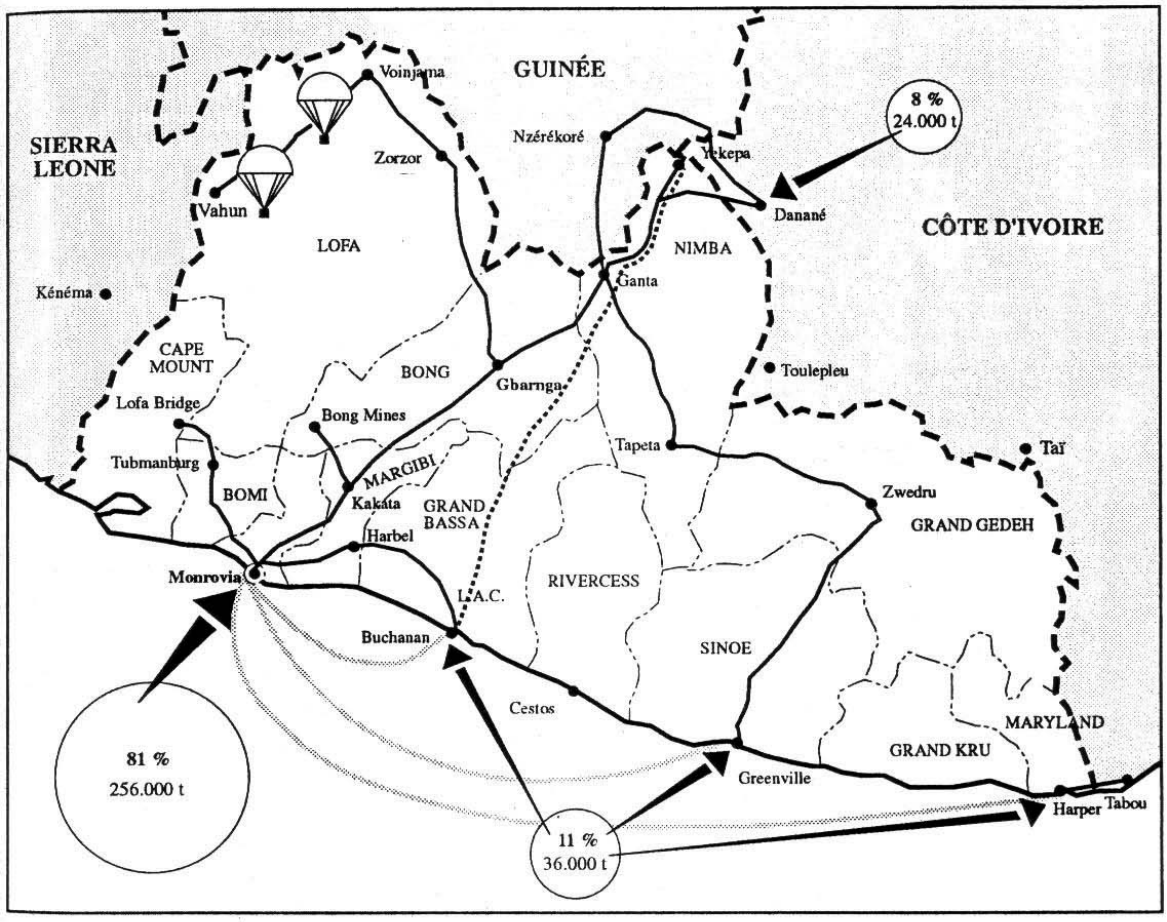
[2]Le PAM a invoqué une série de raisons pour justifier ce changement : absence d'effet déflateur sur la production locale, réduction des risques de détournement… En fait, cette décision a été motivée à l'origine par l'augmentation du prix du riz qui est passé en 1993 de 265 USD à 540-600 USD la tonne sur le marché américain. Cf. *infra*.

[3] Ibid idem.

[4]WFP. - *Detail of Food Distribution 1995*. - Monrovia, 13-jan-96.

Carte 6. PRINCIPALES PORTES D'ENTRÉE ET VOIES D'ACHEMINEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE

1990-1995

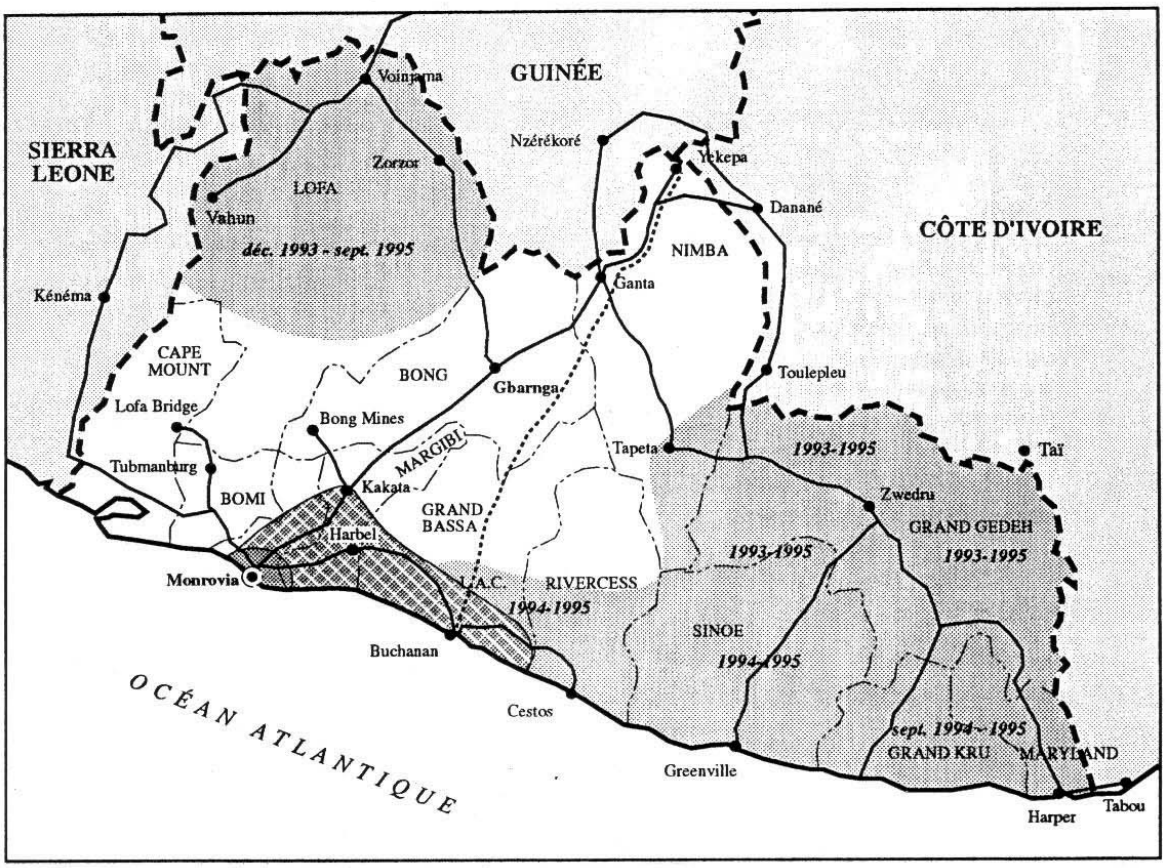


LÉGENDE

- Frontière internationale
- Limites de "county"
- Principales routes utilisées pour la distribution de l'aide alimentaire
- Voie de chemin de fer utilisée pour la distribution de l'aide alimentaire
- Voies maritimes utilisées pour le transport interne de l'aide alimentaire
- Principales portes d'entrée de l'aide alimentaire (1990-juin 1994)
- Zones de dropping de l'aide alimentaire

Carte 7. OUVERTURE DES RÉGIONS LIBÉRIENNES À L'AIDE HUMANITAIRE

1990-1995



LÉGENDE

- Frontière internationale
- Limites de "county"
- Route principale
- Voie de chemin de fer principale
- Zone régulièrement alimentée par l'aide internationale depuis novembre 1990
- Zones régulièrement alimentées par l'aide internationale depuis 1993
- Zones grises (pas ou extrêmement peu d'assistance alimentaire)
- *1994-1995* Dates pendant lesquelles la région est restée hors d'atteinte de l'aide internationale

Tableau 1.10. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE ALIMENTAIRE DISTRIBUÉE AU LIBERIA (1990-1994)

Année	Quantité reçue (tonnes)	Quantité distribuée	% distribué à Monrovia	% distribué à l'ext. de Monrovia
1990	12 000	9 000	56%	44%
1991	106 000	81 000	49%	51%
1992	55 000	70 000	72%	28%
1993	84 000	75 000	56%	44%
1994 (01/06)	59 000	46 000	37%	63%
TOTAL	**316 000**	**281 000**	**54%**	**46%**

Source : WFP, Africa Regional Seminar, 02-05-1995, Doc. Number CS/4.

Cette disproportion ne s'explique pas seulement par la présence d'un plus grand nombre de bénéficiaires en zone ECOMOG. Elle tient aussi des difficultés de transport dans le reste du pays[1] et surtout des différents degrés d'ouverture des territoires contrôlés par les factions[2]. Depuis le début du conflit, seules les régions tenues par la force d'interposition ont pu être régulièrement approvisionnées par l'aide internationale. Les zones NPFL ont offert, quant à elles, une liberté d'accès extrêmement variable. De 1990 à 1991, la majeure partie d'entre elles était ouverte à l'aide humanitaire, malgré des suspensions d'activité temporaires. En 1992, la présence des organismes d'aide devient plus discontinue. L'assistance dans le bastion du Taylorland (Bong, Nimba, upper Margibi) connaît une interruption majeure de mars à août 1992 alors que les opérations dans l'ouest (Bomi, Cape Mount, Lofa) sont progressivement abandonnées au fur et à mesure de la progression de l'ULIMO. A l'est, les humanitaires évacuent les zones de combat dans le Grand Bassa et le Rivercess et les distributions s'estompent progressivement dans le Sinoe et le Grand Gedeh. De 1993 à 1995, l'assistance au Taylorland demeure fragmentée dans le temps et l'espace. Le bastion du NPFL connaît une alimentation discontinue au grès des multiples suspensions d'activité (octobre-décembre 1993, septembre-décembre 1994… pour ne citer que les plus importantes). L'est du pays connaît une réduction progressive des opérations humanitaires qui sont complètement stoppées entre 1994 et fin 1995.

Les régions contrôlées par l'ULIMO ne sont pas mieux loties. Les zones sud (Cape Mount, Bomi, Lower Lofa) ne commencent à recevoir une aide régulière que courant 1993. Au nord Lofa, le mauvais état des routes ne permet qu'une faible distribution malgré la mise en place d'un pont aérien à la fin de l'année 1993. La situation s'aggrave en 1994 avec la détérioration de la situation militaire (scission définitive de l'ULIMO en mars et offensive des Forces de Coalition sur Gbarnga en septembre). Les zones ULIMO-K du nord seront quasiment privées d'assistance de décembre 1993 à septembre 1995. Quant aux territoires contrôlés par l'ULIMO-J au sud, ils connaîtront de multiples et longues suspensions d'activité tout au long de 1994 avant la reprise intermittente des opérations en 1995. S'agissant enfin des zones LPC, elles sont presque entièrement tenues à l'écart des opérations d'assistance jusqu'en 1995, à l'exception d'une courte mission de CRS à Greenville à la mi-1994.

Ainsi, seules les zones ECOMOG ont connu une alimentation relativement régulière en aide humanitaire. Les territoires contrôlées par le NPFL et l'ULIMO-J ont bénéficié d'une

[1]En 1993, le mauvais état des routes dans le Lofa avait contraint le PAM et MSF à utiliser des moyens de transport aériens. La pénurie en carburant et en véhicules lourds a également pénalisé les opérations à l'extérieur du triangle Monrovia-Buchanan-Kakata.

[2]Sur l'évolution des zones géographiques contrôlées par les différentes factions, cf. cartes 1 à 5 du chapitre liminaire.

assistance discontinue, ceux de l'ULIMO-K, d'une assistance sporadique voire nulle ces dernières années, à l'instar des zones LPC. De fin 1992 à 1995, le Liberia a vu se constituer d'importantes « zones grises », difficilement accessibles à l'aide internationale (carte 7).

r **En résumé**, l'aide humanitaire au Liberia a été mise en œuvre par un dispositif complexe associant ONG, CICR, agences multilatérales de l'ONU et institutions politiques nationales de transition. Depuis 1993, il n'existe plus de réelle structure de coordination permettant de remédier à l'éclatement de ce dispositif. En outre, seules les zones ECOMOG ont connu une alimentation relativement régulière en aide humanitaire. De nombreuses régions, particulièrement à partir de la fin 1992, sont restées coupées de toute assistance extérieure jusqu'à la signature des accords de paix d'Abuja en 1995.

*
* *

3. L'IMPORTANCE RELATIVE DE L'AIDE HUMANITAIRE

Que représente une aide annuelle de 130 millions de dollars dans l'économie politique libérienne ? Il apparaît que non seulement l'assistance humanitaire constitue un apport économique non négligeable bien que difficilement mesurable, mais qu'en plus elle forme un élément important de l'univers institutionnel et symbolique du Liberia.

3.1. L'importance économique de l'aide

3.1.1. Un volume important mais non quantifiable dans l'économie formelle

De nombreux indices laissent supposer que l'aide constitue une ressource conséquente dans l'économie du Liberia. Cependant, la Banque Mondiale et les autres organismes d'étude se trouvant dans l'incapacité depuis 1987 de fournir une évaluation du PIB libérien, il est impossible de savoir ce que représentent les flux d'assistance, ne serait-ce que dans l'économie formelle. Nous pouvons simplement signaler qu'une aide annuelle moyenne de 130 millions USD correspond à 12,2 % — un huitième — du PIB de 1987. En fait, sa part est même supérieure dans la mesure où les statistiques de la Banque Mondiale reposaient sur le taux de change officiel, largement surévalué par rapport à la valeur réelle du dollar libérien sur laquelle se fondent toutes les transactions.

Ramené au PIB actuel, ce pourcentage serait certainement beaucoup plus important. D'une part, la production officielle a connu une diminution extrêmement importante. En récession structurelle sur la période 1980-1987 (au taux moyen annuel de -1,3%), elle s'est effondrée suite au déclenchement des hostilités. Les quelques industries, la production minière, les cultures d'exportation ont quasiment disparu du secteur économique formel.

De même, les déplacements de population, qui selon le PAM concernent plus de 80% des civils en 1995, ont porté un grave coup à une agriculture locale déjà incapable de subvenir aux besoins du pays. En 1995, la production de riz n'était qu'à 23% de son niveau d'avant guerre, celle de manioc, à 50%[1]. D'autre part, la valeur locale des ressources humanitaires est supérieure à sa valeur d'importation. En particulier, les pénuries alimentaires ont entraîné une augmentation importante du prix de la nourriture, surtout dans les zones où l'aide avait du mal à parvenir. Durant la famine de 1990 à Monrovia, il n'était pas rare de voir la tasse de riz s'échanger contre des ordinateurs ou d'autres biens de valeur. Plus généralement, la tonne de riz se négociait en 1995 dans la capitale libérienne autour de 445 USD, alors que le PAM l'achetait 340 USD environ sur le marché international[2].

Taux de changes parallèles, effondrement de la production nationale, sur-valorisation des ressources humanitaires, laissent donc supposer que l'aide occupe un poids considérable dans l'économie formelle du pays, bien supérieur aux 12,2% calculés par rapport au PIB de 1987. Ceci étant, cette importance doit être nuancée en raison de l'existence d'une économie informelle largement développée.

3.2.2. Le poids de l'économie informelle

Le développement du conflit s'est accompagné de la croissance rapide d'une économie clandestine. Celle-ci a atteint son apogée dans le Taylorland de 1990 à mi-1993. Dès 1990, sur les 35 entreprises forestières présentes au Liberia avant le déclenchement des hostilités, 15 avaient repris leur activité en zone NPFL, entraînant, selon certaines sources, un boom de la production de bois[3]. D'après les autorités de transition à Monrovia, les exportations de grumes seraient passées de 70 millions de dollars en 1989 à 118,7 millions en 1990 et 127,6 en 1991[4]. De même, selon le *Rubber Statistical Bulletin*, les exportations de caoutchouc libérien n'ont jamais cessé, même si elles sont restées inférieures à leur niveau d'avant guerre[5]. En 1992, la revue estimait à 28.000 t la quantité de caoutchouc sortant du Liberia — contre 118.000 t en 1989. Le NPFL est également parvenu jusqu'en 1992 à remettre en exploitation la mine de fer de Yekepa[6]. Enfin, l'extraction d'or et de diamants a continué pendant toute la durée du conflit — selon *La Lettre du Continent*[7], les exportations de diamants libériens en 1995 se seraient élevées à 220.000 carats contre 295.000 en 1987 —, ainsi que la production de café et de cacao.

---

[1] *FAO/GIEWS Crop Assesment Mission to Liberia*. January 1996.

[2] Ce différentiel est encore plus important dans les régions où l'aide avait du mal à parvenir. Par exemple, dans le Lofa, le prix du riz variait en 1995 de 10 LD les trois tasses à Vahun à 25 LD la tasse à Voinjama

[3] Les experts divergent sur l'évolution de la production de bois libérien. Des spécialistes de l'exploitation forestière contestent les chiffres du gouvernement intérimaire faisant état d'un accroissement majeur des exportations. D'autres soulignent que l'effondrement de l'autorité de l'État a permis la multiplication de « coupes sauvages » qui rendent plausible l'hypothèse d'un doublement de la production de grumes depuis le début du conflit.

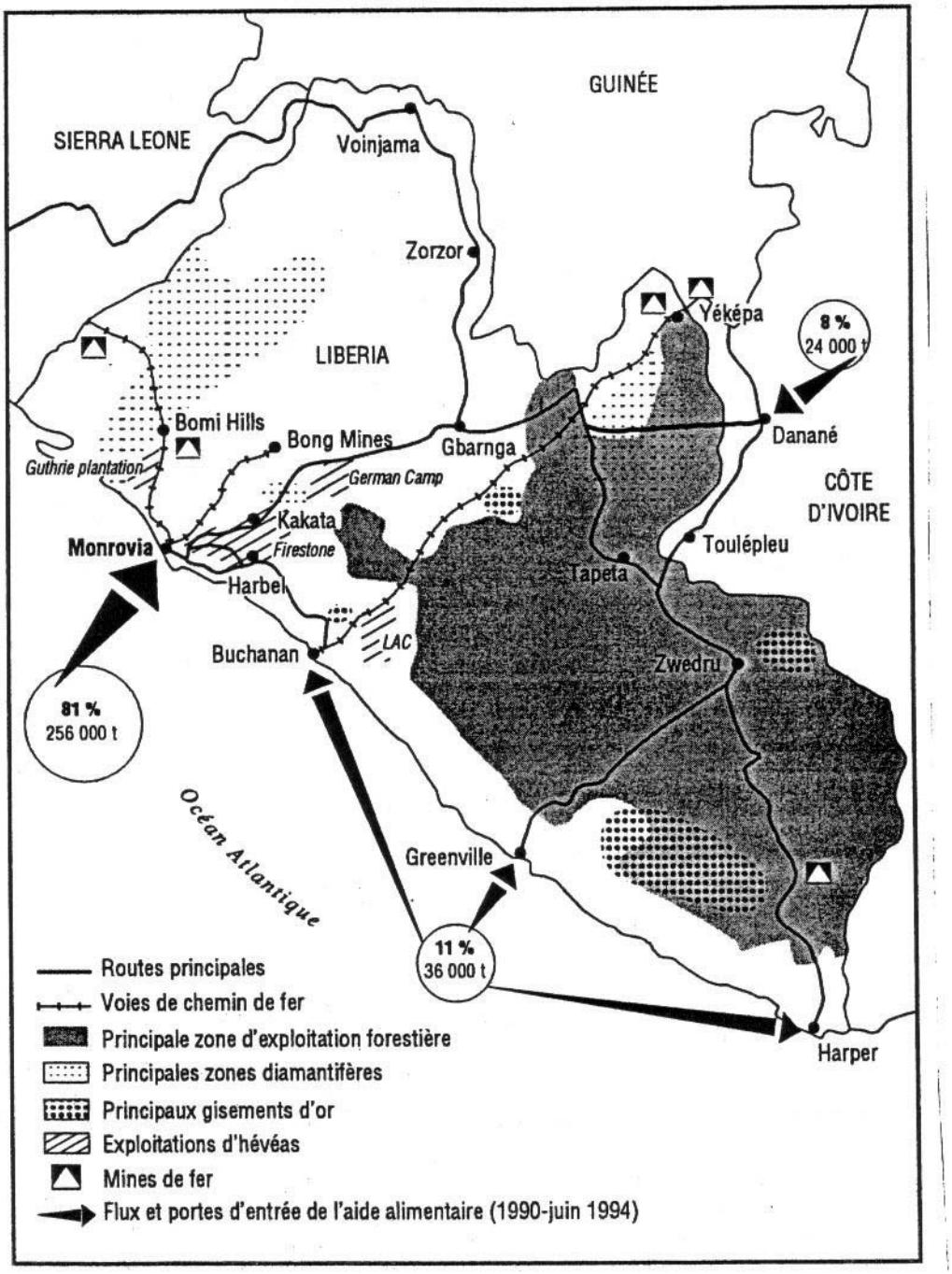
[4] Les grumes transitaient par les ports de Buchanan, Harper et San-Pedro en Côte d'Ivoire. En 1991, 68% d'entre eux étaient réexpédiés vers la France.

[5] Selon l'agence Reuter, 1.700 t de gomme arrivaient chaque mois à Monrovia de la mi-1994 à la mi-1995.

[6] En 1991, USINOR a acheté 750.000 t de fer libérien pour un montant de 11,2 millions de dollars. Un cargo de 70.000 t a quitté le port de Buchanan en mai 1992, vraisemblablement suivi par un autre du même type en septembre. En fait, l'opération visait surtout à donner à la compagnie en charge de l'exploitation (AMCL pour le compte de LAMINCO) les moyens nécessaires à l'entretien de la ligne de chemin de fer Buchanan-Yekepa. Cette dernière était indispensable au projet de mise en exploitation du gisement guinéen de Mifergui, situé à une vingtaine de kilomètres de Yekepa. La France avait largement investi dans cette entreprise qui aurait eu un impact important sur le marché international du fer, en permettant de briser le duopole australo-brésilien qui le domine. Le minerai de fer de Mifergui, dont les réserves sont estimées à au moins 4 milliards de tonnes, est en effet d'une teneur exceptionnelle (67%).

[7] *La Lettre du Continent*, n°254, 14 mars 1996, p. 3.

Carte 8. LES RESSOURCES DE L'ÉCONOMIE DE GUERRE LIBÉRIENNE



Certes, à partir de la seconde moitié de 1993, ces activités ont connu un certain ralentissement. La perte par le NPFL du port de Buchanan et de larges portions du territoire libérien a quelque peu remis en cause l'économie de guerre du mouvement. L'exploitation du minerai de fer a notamment été stoppée. Quant aux autres factions, elles n'ont jamais mis en place un système économique aussi performant que celui du NPFL. Les exportations de bois, de caoutchouc (31.000 t en 1994), d'or et de diamants ont été préservées, mais sont restées, en règle générale à un niveau inférieur par rapport à l'époque du Taylorland.

De plus, les revenus générés par ces activités ont fait l'objet d'une répartition pour le moins inégale. Les principaux bénéficiaires de l'économie clandestine sont avant tout les leaders factionnels et leurs chefs de bataillon[1]. Les combattants de base ne profitent que marginalement de ces ressources. Ils sont impliqués dans le trafic d'or, de diamant et de caoutchouc et perçoivent le cas échéant quelques retombées des contrats passés par leurs chefs. A l'époque du Taylorland, une partie de la population civile a également bénéficié des activités clandestines. Taylor exigeait des compagnies internationales présentes sur son territoire le paiement de leurs employés en dollars américains ainsi qu'un certain nombre de prestations en faveur des populations civiles : distribution de riz, fourniture d'électricité… Mais ces pratiques sont demeurées limitées à quelques portions du territoire NPFL et ont quasiment disparu après 1993.

Par conséquent, l'importance de l'aide doit être relativisée du fait de l'existence d'une économie clandestine florissante qui néanmoins a connu un certain ralentissement à partir de 1993 et a surtout profité aux leaders factionnels et à leurs chefs de bataillon. Mais l'aide ne constitue pas seulement une ressource économique. Elle joue également un rôle important dans l'univers institutionnel et symbolique libérien.

3.2. L'importance institutionnelle et symbolique du dispositif humanitaire

Le développement du conflit s'est accompagné d'un effondrement total de l'Etat libérien. Celui-ci est manifeste dans la diminution drastique du budget national. Traditionnellement, les revenus publics étaient constitués à 83 % de recettes fiscales. Or, la chute de la production officielle associée à l'impossibilité des autorités gouvernementales de collecter les taxes ont réduit à presque rien cette source de revenus. Compte tenu de la suppression par les bailleurs de fonds de l'essentiel de l'aide bilatérale, l'État libérien n'a pu compter, à partir de 1991, que sur les seules recettes d'immatriculation des navires[2] — qui selon

[1]Les entreprises forestières travaillant en zone NPFL devaient verser en moyenne 30% de la valeur de leurs exportations à Charles Taylor. De même, l'exploitation des mines de fer de Yekepa était réalisée par un consortium proche du NPFL qui exigeait de ses acheteurs le paiement de droits d'exploitation au leader du mouvement en personne (plus d'un million de dollars en 1991 selon certaines sources). Plus récemment, en 1995, c'est la Générale Ruth Attila qui a négocié pour le LPC les droits d'exploitation forestière des trois entreprises travaillant dans la région de Buchanan : 75.000 USD pour l'année, directement versés à la Générale.

[2]La guerre n'a pas dissuadé les armateurs d'enregistrer leurs bâtiments au Liberia. Bien qu'ayant connu une baisse des immatriculations en 1993 — ayant permis au Panama de le devancer —, le pays n'en conserve pas moins la seconde flotte marchande du monde. Le tonnage brut de l'ensemble des navires battant pavillon libérien a évolué comme suit (source Lloyds) :

Année	**1988**	**1990**	**1992**	**1993**	**1994**
Tonnage brut (milliers de tonneaux)	49,7	55	56	54	57,6

Les revenus maritimes sont constitués d'une taxe initiale d'immatriculation, forfaitaire depuis 1989, et d'une taxe annuelle proportionnelle au tonnage. Ils sont collectés par l'International Trust Company of Liberia (ITC) agissant pour le compte du Liberia Maritime Programme (basé à Washington) en charge de l'immatriculation des navires depuis le

l'agence Reuter, s'élevaient à 20 millions de dollars par an. Cette manne, qui représentait avant guerre 10% des recettes publiques, forme aujourd'hui 99% des revenus de l'État, dont le budget depuis 1991 est dix fois inférieur à celui de 1989.

Cette réduction des ressources budgétaires s'est accompagnée d'une désorganisation complète de l'appareil administratif. Après la chute de Samuel Doe, les institutions de transition formées en exil et retournées à Monrovia en novembre 1990 pour gérer les zones sécurisées par l'ECOMOG, ne connaîtront qu'une existence au mieux formelle. Incapable de payer régulièrement les salaires des fonctionnaires, de mettre en place des services publics de base ou même de faire fonctionner un certain nombre de services administratifs essentiels, elles s'avéreront particulièrement inefficientes. Mais surtout, leur compétence ne s'exercera que dans l'étroite portion de territoire contrôlée par l'ECOMOG. Dans les régions aux mains des factions, la présence de l'État a entièrement disparu, les représentants de l'administration ayant rapidement abandonné leur fonction avec l'extension des hostilités. Or, l'espace laissé par la désagrégation des structures étatiques a rarement été comblé par d'autres institutions. Seul le NPFL mettra en place une administration civile de substitution, le NPRAG, dont l'efficience et l'implantation géographique, bien que sensiblement supérieures à celles de l'IGNU et du LNTG, demeureront extrêmement limitées. Pour le reste, l'organisation sociale procédera de l'adaptation du « bas » aux conditions de vie et de sécurité créées par les acteurs militarisés.

Par conséquent, la guerre civile libérienne a provoqué un effondrement de l'État, que les institutions de transition en zone ECOMOG et le « shadow state »[1] (selon l'expression de William Reno) du Taylorland n'ont pas réussi à enrayer. Or, à la même époque, les organisation humanitaires ont commencé à gérer une enveloppe budgétaire globale de 130 millions de dollars par an, représentant 6,5 fois le budget du gouvernement intérimaire. Dans le cadre de leurs opérations, elles ont mis en place des appareils bureaucratiques plus ou moins performants mais largement plus efficaces que les quelques institutions civiles de transition ayant surgi sur les décombres de l'État. De plus, nombre d'organisations se sont implantées au delà du Greater Monrovia, atteignant des contrées où toute forme d'administration publique avait disparu. Dans le contexte de chute des revenus publics, de désorganisation administrative et de désimplantation géographique des structures étatiques ou para-étatiques, *les organisation humanitaires sont apparues comme les seuls appareils bureaucratiques agissant dans la sphère publique libérienne et dotés d'une réelle capacité opérationnelle*. En ce sens, elles ont constitué une donnée importante de l'univers politico-institutionnel du Liberia[2].

Par ailleurs, l'aide alimentaire a essentiellement compris, à l'origine, des rations de riz. Or, cette céréale possède une valeur symbolique importante dans l'économie politique libérienne. Nourriture de base de la population — importée en grand quantité, dès avant la guerre, en raison des insuffisances de la production locale —, elle symbolise la richesse et

premier enregistrement en 1948. ITC retient 20 % des sommes perçues et verse le reste au gouvernement libérien. L'immatriculation au Liberia conserve de nombreux attraits. Outre des avantages financiers substantiels, elle offre, par rapport à d'autres pavillons de complaisance (Chypre, Panama, Iran), une certaine honorabilité liée à la surveillance américaine.

[1] Cf. RENO (William). - « Foreign Firms and the Financing of Charles Taylor's NPFL ». - in *Liberian Studies Journal*, 1993, vol XVIII, n°2, pp. 175-188.

[2] On pourrait s'étendre longuement sur la valeur que représente un appareil bureaucratique dans un contexte de désorganisation administrative. Rappelons simplement que Max Weber considérait le développement de la bureaucratie (définie comme rationalisation des procédures administratives) comme l'un des éléments clefs de l'émergence de l'État moderne en Europe.

l'abondance, plus encore que l'argent sous sa forme monétaire — et plus surtout que le blé concassé qui l'a remplacé en 1995 dans les rations fournies par le PAM. En 1990, au moment où la famine sévissait à l'intérieur de la capitale, le riz avait été surnommé « Golden Dust » — « Poussière d'Or ». Et en décembre 1995, Charles Taylor, engagé dans une campagne de mobilisation politique à l'occasion des fêtes de Noël, avait préféré acheter et distribuer du riz américain — *parboiled rice* — aux enseignants en grève, plutôt que de régler directement une partie de leurs arriérés de salaire. Il fit une donation du même type, largement médiatisée, aux chefs traditionnels ainsi qu'à certains camps de déplacés. Rappelons qu'en 1979, l'augmentation du prix du riz décidée par le Président Tolbert, avait déclenché de graves émeutes à Monrovia. L'armée avait basculé du côté des manifestants et participé au pillage d'une centaine de magasins qui avait fait cinquante morts et plusieurs centaines de blessés. Ces émeutes furent le premier événement marquant de la désagrégation progressive du régime Tolbert qui devait conduire à son renversement un an plus tard, par le sergent Samuel Doe.

r **En résumé**, l'aide apparaît *a priori* comme une donnée non négligeable de l'économie politique libérienne, bien qu'il soit impossible de mesurer sa valeur relative dans la richesse nationale. Apport économique conséquent, son importance est en outre renforcée par les ressources bureaucratiques qu'elle introduit dans un pays administrativement désorganisée et par la valeur symbolique attachée à sa principale composante (jusqu'en 1995) : le riz. Cependant, l'impact de l'aide humanitaire doit être nuancé compte tenu des ressources considérables dégagées par une économie clandestine florissante.

*
* *

Section 2. L'ATTITUDE DES FACTIONS À L'ÉGARD DE L'AIDE ET SA SIGNIFICATION POTENTIELLE

Principaux acteurs du conflit, les factions armées ne sont pas restées insensibles aux ressources introduites par le dispositif de l'aide. Leur attitude à son égard est loin d'avoir été constante et encore moins systématiquement réfléchie. Néanmoins, il est possible de repérer un certain nombre de comportements récurrents (1) et de proposer quelques hypothèses quant à leur signification potentielle (2). Parmi les groupes qui s'affrontent directement au moyen de la violence physique, nous avons privilégié l'analyse des AFL, du NPFL, de l'ULIMO-J, de l'ULIMO-K et du LPC. L'attitude de l'ECOMOG sera envisagée dans la section suivante.

1. L'ATTITUDE DES FACTIONS À L'ÉGARD DE L'AIDE

Les factions ont adopté toute une série de comportements qu'il est difficile de classer dans des catégories étanches. Nous avons pris le parti de les différencier en fonction d'un critère simple : *la gravité de l'atteinte qu'ils portent à l'intégrité matérielle et physique des acteurs humanitaires*. L'attitude des factions peut alors s'inscrire sur une échelle de gravité croissante allant de la simple récupération symbolique à l'agression (pillage, harcèlement, prise d'otage…) en passant par l'orientation et la taxation économique des flux d'assistance. Rappelons qu'il est tout juste possible de décrire chacun de ces comportements, mais qu'il est extrêmement difficile de mesurer leur degré de systématicité.

1.1. La récupération symbolique des opérations d'assistance

La première série d'attitudes observée se situe dans l'ordre de la rhétorique et des symboles. En effet, c'est par la parole que les entrepreneurs politico-militaires libériens ont tout d'abord réagi à la présence humanitaire. D'un côté, ils ont dénoncé les lacunes du dispositif de l'aide, de l'autre, revendiqué la paternité de ses réalisations les plus populaires.

1.1.1. La dénonciation du dispositif de l'aide

Le discours des factions sur l'aide a souvent été critique. Les reproches adressés au dispositif humanitaire concernent en premier lieu ses aspects *techniques*. Il n'est pas rare d'entendre les différents leaders dénoncer l'insuffisance globale de l'aide accordée au Liberia et sa mauvaise qualité. Ainsi, le remplacement du riz par du blé concassé dans les rations alimentaires du PAM a été vivement stigmatisé — les Libériens considérant que cette céréale, non conforme à leur habitude alimentaire, est « tout juste bonne à nourrir les poulets[1]. » Néanmoins, les mouvements armés modèrent leurs remontrances en fonction

[1]Ce type de réaction, relativement fréquente, a été enregistré par une équipe de la BBC en décembre 1995. Le reportage montre une femme dans un camp de déplacés, s'adressant véhément à la caméra en jetant avec dédain du blé concassé à des poulets…

des organismes concernés. A Tapeta, les combattants nous ont déclaré que l'assistance fournie par World Vision était vraiment « cheap » comparée à celle de MSF ! Le fonctionnement interne des organismes n'échappe pas à la critique. Ces derniers sont souvent taxés d'incompétence, de manque de déontologie, voire de corruption. En janvier 1996, Alahaji Kromah a accusé les ONG de ne pas toujours intervenir de façon « purement humanitaire »[1] et de consacrer plus de la moitié de leur budget à des objectifs ne servant pas les intérêts des prétendus bénéficiaires[2].

Cette mise en cause technique des acteurs humanitaires, s'accompagne parfois d'incriminations plus directement *politiques*. L'insuffisance quantitative et qualitative de l'aide est mise sur le compte de la préférence accordée par la communauté internationale à d'autres crises et notamment à celles situées sur le continent européen comme la crise yougoslave. « Ce n'est sûrement pas du blé concassé que vous distribuez en Bosnie ! » avons nous entendu de la bouche d'un responsable des AFL. Plus généralement, l'aide humanitaire est parfois perçue et dénoncée comme un alibi et un « antalgique bon marché » destiné à préserver les rapports de domination Nord-Sud. L'aide ne serait là que pour adoucir et perpétuer insidieusement les relations de dépendance profondément inégalitaires qui lient l'Afrique au reste du monde. Enfin, la neutralité des opérateurs a été mise en doute. Rare ONG à avoir assurée une présence quasi continue dans le Taylorland, MSF a été stigmatisée comme organisation pro-NPFL — ce qui ne l'a pas empêché d'être accusée par les hommes de Taylor de « collaboration avec l'ULIMO » en octobre 1992 dans le Lofa.

La dénonciation des insuffisances qualitatives et quantitatives du dispositif de l'aide et celle de son agenda caché — pro-occidental ou pro-factionnel — s'accompagne en général d'un discours tendant à *faire porter sur la communauté humanitaire la responsabilité de la crise* sociale et économique endurée par les Libériens : s'il y a pénurie, ce n'est pas de la faute des factions mais des acteurs humanitaires qui accomplissent mal ou ne veulent pas accomplir leur devoir. Il y a là une stratégie de dé-responsabilisation des acteurs politico-militaires locaux cherchant à transférer la charge du bien être des populations civiles de la scène politique nationale vers la scène politique internationale. Ce discours est d'autant plus porteur que la longue histoire de dépendance du Liberia à l'égard de l'aide alimentaire américaine tend à faire passer l'assistance internationale pour une prestation « normale », pour un « dû ». En revanche, lorsque des opérations d'aide apportent une réelle amélioration des conditions de vie, les leaders factionnels tendent à en revendiquer la paternité.

1.1.2. La réappropriation des opérations d'assistance

• Les mouvements armés cherchent en effet à s'approprier symboliquement les opérations dont les bénéfices sont directement perceptibles. Ils utilisent pour ce faire le *discours*. A Tapeta, par exemple, nous avons observé — à la dérobée — une réunion entre le Général Power et la population au cours de laquelle celui-ci s'attribuait la paternité de la prochaine implantation de MSF : c'était grâce à lui que les civils allaient bénéficier prochainement des services de soins fournis par l'ONG. Parfois, les leaders tendent à passer sous silence le rôle des organismes d'aide pour apparaître directement comme les véritables prestataires de service. A cet égard, la récupération de la campagne de vaccination contre la fièvre

[1] *The New Republic* (Monrovia), January 4, 1996.
[2] *The National* (Monrovia), February 2-5, 1996.

jaune à Monrovia par le ministère de la Santé est exemplaire. Alors que la quasi-totalité du programme a été prise en charge par MSF, on pouvait lire dans la presse :

> « About three weeks ago, a Yellow Fever outbreak was reported in Buchanan (…). To contain the outbreak and prevent a large scale epidemic (…), the Ministry of Health and the World Health Organization (WHO) have launched a vigorous immunization campaign nation-wide[1]. »

La « promptitude » et l' « efficacité » de la réaction du Ministre face à l'épidémie lui vaudront d'être élu « Ministre de l'année » par un journal de Monrovia, fin 1995.

• Les factions ont également cherché à s'approprier les interventions humanitaires par le *marquage symbolique* de celles-ci. La présence d'ONG locales, clairement identifiées comme relevant de la mouvance d'un groupe armé, permet à celui-ci de se présenter comme le distributeur final de l'aide. Cette ONG constitue parfois le partenaire opérationnel d'une grosse agence — comme LUSH (affilié au NPFL) utilisé par le PAM pour la distribution de nourriture dans le Nimba. Le plus souvent, elle se contente d'accoler son nom à une réalisation qui lui échappe — comme à Tapeta, où le centre de nutrition géré par World Vision est indiqué par un panneau ERA, organisme NPFL. Le marquage symbolique peut également s'opérer par des représentants officiels des factions. Leur présence à bord des convois d'assistance, lors des opérations de distribution ou de l'inauguration de centres de soins, etc., participe, entre autres, des mécanismes par lesquels les factions tentent de s'accaparer une partie de la paternité de l'aide. Dans la période récente, le LNTG II et ses diverses commissions ont fait de même en tentant, par diverses méthodes, de « labeliser » comme gouvernemental des interventions entreprises par des organismes indépendants.

Ainsi, c'est par le discours et le marquage symbolique, au travers de la dénonciation ou de la récupération du dispositif de l'aide, que les factions se sont d'abord adressées aux organismes d'assistance. Le propre de ces comportements est de ne pas porter atteinte — du moins directement — à l'intégrité physique et matérielle des acteurs humanitaires. Tel n'est pas tout à fait le cas de la deuxième série d'attitudes envisagées, qui s'articule autour de l'orientation des flux d'assistance.

1.2. L'orientation des flux d'assistance

Les mouvements armés ont tenté d'influencer le choix de la destination finale des opérations d'aide et celui des routes utilisées pour leur acheminement. En pratique, ils ont surtout essayé d'attirer l'aide dans les régions qu'ils contrôlaient et à l'orienter principalement vers les zones d'importance politique — capitales régionales (Gbarnga pour le NPFL, Voinjama pour l'ULIMO-K, Tubmanburg pour l'ULIMO-J) — et de fortes concentrations de troupes — villes de garnison, lignes de front. Inversement, ils ont régulièrement cherché à priver leurs adversaires de l'accès à ce type de ressources. De même, les mouvements armés ont parfois imposé certaines voies de communication. En 1992, par exemple, le NPFL a exigé que tous les convois à destination du Taylorland transitent par les points d'entrée aux mains de ses hommes. Soulignons que ces comportements ne sont apparus que graduellement. L'aide humanitaire n'a pas suscité

[1] *The Point* (Monrovia), January 3, 1996.

d'emblée la convoitise des factions qui l'ont même considéré avec dédain[1]. C'est progressivement qu'elles ont pris conscience de la valeur potentielle des ressources humanitaires et qu'elles ont, peu à peu, cherché à en orienter les flux. Pour ce faire, elles ont joué simultanément sur deux tableaux : la détermination des besoins et la définition des contraintes opérationnelles.

1.2.1. La détermination des besoins

• Pour attirer les secours, les groupes militarisés ont souvent mis en avant les besoins, réels ou fictifs, des zones qu'ils voulaient alimenter. Deux techniques, non exclusives l'une de l'autre, ont été utilisées à cette fin. En règle générale, les mouvements armés commencent par une *campagne de (dés-)information* sur la situation humanitaire dans leurs territoires. Il leur arrive de s'adresser directement aux organismes d'aide, auxquels ils transmettent des données plus ou moins précises[2]. En janvier 1996, le NPFL avait même pris l'habitude d'appeler MSF tous les matins sur sa fréquence radio pour lui demander de monter un programme d'urgence choléra dans le Maryland.

Les groupes armés utilisent aussi le relais d'intermédiaires plus ou moins officiels. Ils peuvent canaliser leurs demandes au travers des autorités politiques investies de responsabilités dans la sphère humanitaire. Le « Ministère de la Santé » du NPRAG, les représentants des factions au sein de l'assemblée de transition (TLA), du LNTG et des différentes commissions (NDDC, LRRRC), ont fréquemment fait usage de leur position pour « informer officiellement » les organisations de la « gravité » de la situation humanitaire dans certaines zones. Des ONG locales ont été utilisées pour « garantir » la véracité des informations présentées. ERA et LUSH pour le NPFL, LIURD pour l'ULIMO-K ou Sarecom pour le LPC ont joué un rôle de porte-parole « indépendants » des besoins humanitaires des régions contrôlées par les groupes armés. Dans certaines circonstances, des réseaux de relations informels ont également été sollicités ; des employés locaux ou des expatriés ayant des relations privilégiées avec certaines factions ont attiré l'attention des organismes d'aide sur la situation dans telle ou telle région. Enfin, la presse a été mise à contribution. Les factions, disposant chacune de journaux plus ou moins acquis à leur cause, ont profité de ce media pour « alerter » la communauté humanitaire sur « l'importance » des besoins dans leur région d'implantation.

Si la situation des populations civiles est bel et bien critique dans de nombreuses parties du Liberia, il n'est pas rare que les données transmises par les groupes armés soient volontairement erronées. Dans plusieurs cas, on peut parler de véritable campagne de désinformation. Lorsque les acteurs de l'aide prennent la précaution d'aller constater sur place l'état des besoins, ils découvrent alors des maladies fantômes et une situation nutritionnelle qui, lorsqu'elle est effectivement préoccupante, concerne un nombre de bénéficiaires largement inférieur à celui avancé — les factions ayant coutume de surestimer l'effectif des populations résidant dans les régions où ils veulent attirer l'aide : les capitales régionales, les villes de garnison et les zones à proximité des lignes de front.

[1]En 1990, lors de la première offensive du NPFL sur Monrovia, la seconde épouse de Charles Taylor, qui faisait office de Ministre de la Santé, n'a même pas pris la peine de recevoir une équipe de MDM, pourtant venue avec un matériel important pour monter une antenne médicale dans l'hôpital d'Harbel. Côté AFL, Stephen Smith relate que c'est fin 1990, 10 mois après le déclenchement des hostilités, que l'armée nationale a eu l'idée de « lancer un appel solennel à la communauté internationale » afin d'obtenir des vivres et des médicaments. Jusqu'alors, elle avait systématiquement ouvert le feu sur les journalistes et autres intermédiaires susceptibles de faire le lien avec les organismes d'aide (*Libération*, 10 octobre 1990).

[2]Du type : une épidémie a éclaté dans tel district, la famine menace plusieurs milliers de personnes dans tel autre…

• Parallèlement à ces campagnes d'information, les groupes armés ont mis en œuvre des « *stratégies victimaires* » destinées à exhiber de potentiels bénéficiaires, voire à en fabriquer. En 1995, par exemple, Action Contre la Faim a constaté lors d'une mission d'évaluation dans le Bong, que le NPFL avait fait sortir les civils du bush et les avaient rassemblés dans des lieux déterminés afin de faciliter le comptage et l'appréciation de leur situation nutritionnelle. Taylor a été beaucoup plus loin. En 1993, des équipes MSF ont observé dans le Greater Liberia des poches de famine créées de façon artificielle. Le NPFL avait rassemblé par la force des populations civiles, à l'écart de tout moyen de production et des circuits de commercialisation, de façon à ce que leur situation nutritionnelle se dégrade rapidement au point de justifier une intervention humanitaire. De même, un rapport de MSF sur les exactions commises au Liberia rapporte qu'à Toe Town, en juin 1994, « civil populations were prevented to flee from the frontline and were kept as hostages to attract humanitarian assistance. » Récemment encore, en juillet 1996, MSF et Action Contre la Faim ont découvert, au nord de Monrovia, un véritable « camp de la faim » où 343 personnes avaient été retenues en otage par l'ULIMO-K qui espérait ainsi susciter l'intervention d'organismes d'assistance. Généralement, ces stratégies victimaires sont menées conjointement à une campagne d'information afin de dynamiser la mobilisation des acteurs de l'aide.

En aval de ce jeu autour des besoins et de leur perception, les groupes armés ont également tenté d'orienter les flux d'assistance en pesant sur les contraintes opérationnelles.

1.2.2 La détermination des contraintes opérationnelles

• La *manipulation de l'environnement de sécurité* reste la manière la plus simple et la plus courante de peser sur la destination et les voies de passage de l'aide. Généralement, les pressions s'exercent de manière négative, pour interdire l'accès de certaines zones ou routes. Les exemples sont légion, notamment dans l'histoire de MSF. Ainsi, en juillet 1992, l'organisation avait été contactée par l'ULIMO pour ouvrir une mission à Bomi Hills, qui venait d'être pris au NPFL par les hommes de Johnson et Kromah. Le 26 août, une mission exploratoire conjointe avec le CICR et les Nations unies atteint la ville. Au retour, le convoi est attaqué au lance-roquettes par le NPFL qui parvient à détruire une voiture du CICR. La capitale ULIMO sera privée d'assistance pendant plusieurs mois. De même, en mars 1994, MSF était parvenu à convaincre CRS de faire de la distribution de nourriture à Compound II, en zone Taylor, au nord de Buchanan. Quelques jours après la mission d'évaluation de l'ONG américaine, le LPC lance une attaque contre le campement MSF et exécute une infirmière. La zone NPFL concernée sera évacuée par tous les humanitaires. Et on pourrait multiplier les illustrations à l'envie : blocus humanitaire de Monrovia par Taylor en novembre 1992[1], fermeture de la route Kakata-Gbarnga par l'ULIMO début 1994…

En contrepoint des stratégies d'interdiction des zones ennemies, les groupes armés ont facilité l'accès à leur propre territoire en créant des corridors et des enclaves sécurisées. Cependant, même à l'intérieur de ces régions, la manipulation de l'environnement de

[1]En novembre 1992, Taylor avait décrété un embargo total sur Monrovia. Il avait pilonné le port et l'aéroport et menacé d'ouvrir le feu sur tout avion ou bateau qui tenterait de briser le blocus. De fait, un navire affrété par CRS et transportant 3.000 t de riz n'avait pu accoster. Bien qu'imprécis, les bombardements du NPFL avaient fait grimper les primes d'assurance et renforcé l'inquiétude des armateurs, plus que jamais dissuadés de faire escale à Monrovia.

sécurité n'est pas absente. Les factions se disent incapables de garantir l'intégrité des missions dans les zones où elles refusent de voir opérer des organismes d'aide — et de fait, les humanitaires doivent subir le harcèlement des combattants — et créent à l'inverse ce qu'elles appellent des « havres de paix » — « safe havens » — là où une présence humanitaire les intéresse.

• La même logique est reproduite *au plan administratif et politique*. Les factions multiplient les procédures contraignantes imposées aux interventions qui les dérangent et créent des facilités pour celles qui les arrangent. Ces pressions valent à la fois pour le choix des zones d'implantation et pour celui des voies de passage. En pratique, les entraves administratives prennent la forme de demandes d'autorisation préalables à divers organes (autorités en charge de l'aide, chefs militaires, représentants de l'administration civile…), de contrôles tatillons sur le contenu des convois, les modalités de passage, etc. La dispense de ces formalités, la mise à disposition d' « officiers de liaisons » — du moins lorsqu'ils sont réellement efficaces et qu'ils facilitent l'acheminement de l'aide — … jouent, à l'inverse, le rôle d'encouragements. Parfois, ces contraintes administratives prennent un tour plus politique. Faisant valoir des considérations de neutralité, d'équilibrage régional, de répartition des besoins…, les factions autorisent le passage et la distribution de l'aide dans certaines zones à condition que les organismes d'assistance interviennent également dans d'autres régions déterminées par elles.

Traditionnellement imposées par les diverses autorités militaires, ces contraintes politico-administratives ont connu un nouvel essor avec la mise en place des institutions de transition post-Abuja. Regroupant toutes les factions militairement actives, le LNTG II et le Conseil d'Etat ont cherché à se constituer en structure d'encadrement des activités humanitaires. Cette volonté de prise de contrôle de l'aide par les institutions de transition a clairement été explicitée devant le Conseil de Sécurité des Nations unies par le chef de l'ULIMO-K, Alhaji Kromah. Parlant des organismes d'assistance en général, il déclara[1] :

> « Along with certain specialized agencies of the United Nations, [the] NGO's have virtually been exclusively in charge of not only receiving the [international] funds, but determining in many cases where in their country of assignment they want to be. (…) There is certainly need for adjustments in these arrangements and attitudes. »

De fait, à partir de 1995, les organes intérimaires — différents ministères du LNTG II, commissions… — ont requis une information de plus en plus détaillée sur les opérations d'aide et ont mis en place des procédures offrant des possibilités de pression politique et administrative à plusieurs niveaux. En janvier 1996, la NDCC a tenté d'imposer un système d'autorisation et d'escorte pour tous les convois d'aide humanitaire. Ceux-ci devaient avoir l'assentiment préalable de la commission et des instances gouvernementales concernées par le secteur d'intervention. Parfois, les pressions ont été beaucoup plus directes. Toujours en janvier 1996, Charles Taylor, désireux de réorienter les distributions de nourriture vers l'intérieur du pays — et notamment vers les zones qu'il contrôlait — a menacé, au nom du Conseil d'Etat, d'expulser les organisations humanitaires qui continuerait à alimenter les camps de déplacés — majoritairement situés en zone ECOMOG[2]. Il est intéressant de relever comment, dans certains cas, les ennemis d'hier réunis au sein des institutions de transition ont réalisé une sorte d'« union sacrée » pour

[1]Compte-rendu in *The National*, 2-5 February 1996.
[2]*The National* (Monrovia), 3 January 1996.

réaffirmer l'autorité de l'État sur les opérations d'assistance. Bien que partagées par de profondes rivalités factionnelles, les instances gouvernementales ont su faire bloc, sur des enjeux précis, pour peser sur les organismes d'aide — les mouvements armés ayant un intérêt commun à la soumission du dispositif humanitaire à des organes où ils sont représentés.

Information, désinformation sur les besoins, mise en scène, voire création artificielle de nouveaux besoins d'une part, manipulation des contraintes opérationnelles via des pressions militaires, administratives et politiques d'autre part, constituent ainsi les principales techniques utilisées par les groupes armés pour orienter les flux d'assistance. A priori, ce type de comportement n'est pas de nature à porter atteinte à l'intégrité matérielle et physique des acteurs humanitaires tant qu'ils se cantonnent à l'espace d'intervention qui leur est désigné. Cependant, les mécanismes d'orientation s'accompagnent souvent de processus de taxation économique qui imposent, quant à eux, une ponction plus ou moins importante sur les ressources humanitaires injectées.

1.3. La taxation des flux d'assistance

1.3.1. Divers mécanismes de taxation

• Qu'ils aient ou non cherché à l'attirer, les mouvements armés prélèvent — ou du moins tentent de prélever — une partie de l'assistance qui passe à leur portée. Divers mécanismes ont été employés, avec un succès extrêmement variable, les acteurs humanitaires parvenant parfois à opposer un front commun aux exigences des factions. Les groupes militarisés ont notamment essayé de lever des *taxes*. Le NPFL est le mouvement à avoir le mieux systématisé cette pratique. En septembre 1994, il avait tenté d'imposer un cadre de collaboration aux organismes d'aide au terme duquel, pour pouvoir avoir accès aux victimes, ces derniers devaient verser 15 % du budget global de leur mission à la branche humanitaire du mouvement, l'ERA. Celle-ci devait également recevoir l'intégralité du matériel des organismes à l'issue de leur intervention. En l'occurrence, les acteurs humanitaires étaient parvenus à résister à ces exigences draconiennes, bien que le NPFL ait pris sa population en otage en suspendant toutes les autorisations accordées aux organismes d'aide. L'ULIMO a également eu recours à ce genre de pratiques. En 1993, par exemple, le mouvement a envoyé une lettre aux organismes en charge de la distribution alimentaire dans les écoles, stipulant[1] :

> « You are requested to reserve on behave (sic) of the Educational Affairs Office one item each from the school feeding received for your school and for the month of february 1993. Such should be turned over to your principal for safe keeping, which, of course, will be picked up by us. »

Parallèlement à ces « droits d'opération », dont l'encaissement n'a pas toujours été facile en raison de la résistance des organisations humanitaires, les factions ont développé nombre de « droits de passage ». La perception de ces taxes est d'ailleurs l'une des raisons d'être des *check-points* qui parsèment les routes. Quelles que soient les autorisations dont peuvent se prévaloir les convois d'assistance, le passage des barrages tenus par les *fighters* donne toujours lieu à l'exigence d'une rétribution. Si certaines organisations refusent

[1] *News from Africa Watch*, vol. 5, n°6, june 1993, p. 25.

systématiquement de se plier à ces réquisitions, d'autres payent régulièrement. De même, l'utilisation des ports est fréquemment soumise à l'acquittement de taxes. A Greenville, par exemple, MSF était obligé de payer 5.000 LD à chaque fois que le bateau accostait.

• Parallèlement à ces techniques d'imposition, les factions ont cherché à s'accaparer une partie de l'aide par le biais des *salaires* versés par les organisations humanitaires. Ainsi, les mouvements ont essayé d'imposer la présence à bord des convois d'assistance, d'escortes armées ou d'officiers de liaison, rémunérés par les organismes d'aide. De même, ils ont fait en sorte que les missions installées sur leur territoire soient obligés d'embaucher un personnel minimum pour assurer leur protection — soit en raison de l'insécurité, soit parce que la présence de « gardes » était l'une des préconditions posée à l'ouverture. En règle générale, ces gardes appartiennent à la faction ou à des sociétés écrans des mouvements armés. A Greenville, MSF a été obligé d'embaucher un personnel de sécurité employé par une société de protection privée appartenant aux deux principaux généraux LPC de la ville — le général Sampson et le général Philipp. La SPITA (Samspon-Philipp International Agency), qui se définit comme « a private security agency initially designed to assist the NGO(s) », a mis à la disposition de MSF plusieurs gardes, rémunérés 1.500 LD par mois chacun. En fait, les employés ne touchaient que 500 LD (5 FF), les généraux empochant la différence. Plus généralement, les factions ont essayé d'étendre leur contrôle sur le personnel local employé par les organisations humanitaires, soit pour s'attribuer le monopole de leur désignation et s'attribuer le contrôle de leurs revenus (c'était l'une des clauses du contrat de collaboration proposé par le NPFL aux ONG en septembre 1994), soit pour les soumettre à une taxation spécifique *a posteriori* (c'était visiblement l'idée qu'avait Sampson et Philip à Greenville lorsqu'ils ont demandé à MSF de leur communiquer la liste des employés locaux).

• Enfin, les mouvements armés se sont accaparés une partie de l'aide via des *détournements et des ponctions*. Les combattants se sont fait inscrire sur les listes de bénéficiaires — manipulation d'autant plus aisée que ne portant pas d'uniforme, il suffit pour un *fighter* de dissimuler son arme pour apparaître comme un civil — et ont couramment rançonné les civils après les distributions de nourriture pour s'accaparer tout ou partie de leurs rations. Le refus des populations de se plier à cette extorsion a notamment été à l'origine du massacre de Carter Camp à Harbel en juin 1993. Confronté à la révolte des civils qui jugeaient les ponctions trop importantes, les AFL ont ouvert le feu, faisant 564 morts pour emporter 40 sacs de riz… Le racket des factions a atteint un tel niveau que dans certaines régions, les populations en viennent à craindre les distributions alimentaires. Par ailleurs, les mouvements armés ont profité des failles du système de *monitoring* de quelques agences. Ils ont surestimé les chiffres de bénéficiaires afin de bénéficier d'un surplus à leur seule disposition. Grâce à des complicités, ils sont parvenus à opérer d'importants détournements d'assistance, notamment alimentaire. En 1994, le PAM s'est rendu compte que les convois de 250 t qui partaient sous escorte lourdement armée en direction de Tubmanburg n'atteignaient quasiment jamais la population cible de 14.000 déplacés, laissant présager une ponction massive par des *fighters* ULIMO avec la complicité des ECOMOG.

1.3.2. Une pratique très décentralisée et difficilement quantifiable

L'essentiel de la taxation s'est opéré aux niveaux inférieurs et intermédiaires des mouvements armés. Ce sont les combattants de base et les commandants locaux qui perçoivent les droits de passage et d'opération, profitent des salaires locaux et détournent l'assistance. Par ailleurs, il n'y a pas de mécanismes de remontée/redistribution des ressources taxées mais une appropriation directe par le « percepteur ». Dans certains cas, cependant, les factions ont eu recours à un système moins décentralisé reposant sur des ONG locales inféodées. En imposant celles-ci comme partenaires opérationnels, les mouvements armés se sont octroyés une plus grande latitude dans la ponction des flux d'assistance et ont exercé un contrôle sensiblement plus centralisé sur les ressources collectées. Telle était notamment la fonction d'ERA qui, dans le cadre de collaboration proposé par le NPFL fin 1994, devait recueillir l'essentiel des taxes réclamées aux humanitaires.

Il aurait été intéressant de connaître le pourcentage global de l'aide ainsi accaparée par les factions. Malheureusement, une telle évaluation semble impossible à réaliser. Outre le manque de transparence des organismes d'assistance à ce sujet, il est difficile d'inférer des résultats à partir d'une étude partielle ; la diversité des principes et des méthodes d'intervention des organisations, l'importance de l'équation personnelle des individus qui les représentent font que les agences connaissent des taux d'imposition extrêmement variables dans le temps et dans l'espace. Soulignons simplement que ceux-ci peuvent atteindre des niveaux très importants. En 1991, par exemple, la distribution de nourriture par LWS dans le Bomi était soumise à quatre niveaux de taxation : l'organisation devait prendre une escorte qui se payait en sacs de riz ; malgré cette escorte, les convois laissaient une partie de leur chargement à chaque *check-point* ; dans les villages, les combattants étaient inscrits sur les listes de bénéficiaires — au demeurant, largement surestimées ; après distribution, les civils se faisaient à nouveau déposséder d'une partie de leur ration. Selon un employé local de LWS, il n'était pas rare que plus des trois quarts de l'aide alimentaire échappe à ses destinataires…

Bien que ce type de comportements porte une atteinte régulière à l'intégrité matérielle des missions, ils laissent suffisamment de moyens à la disposition des acteurs humanitaires pour qu'ils poursuivent leur intervention et ne menacent pas systématiquement leur intégrité physique. Tel n'est pas le cas de la dernière série d'attitudes envisagée.

1.4. Les agressions : pillage, harcèlement, prises d'otage…

Tout au long du conflit, les factions ont régulièrement adopté des comportements « agressifs » à l'égard de l'aide, se traduisant par une atteinte grave à l'intégrité matérielle et physique des acteurs humanitaires. Ces derniers ont été la cible de pillages, de harcèlement, de prise d'otage.

1.4.1. La mise en cause de l'intégrité matérielle des acteurs humanitaires : les pillages

Si, dans les périodes de calme relatif, les factions se sont contentées de taxer une portion de l'aide qui passait à leur portée, chaque détérioration de la situation politico-militaire

s'est accompagnée, de façon quasi systématique, du pillage d'une grande partie des moyens logistiques humanitaires. Ces pratiques se sont surtout développées à partir de fin 1991, avec la précarisation des positions NPFL liée à l'émergence de nouvelles factions. Il est difficile de recenser l'intégralité des exactions dont été victimes les organismes d'aide mais on peut néanmoins mentionner une série d'exemples édifiants.

En février 1992, cinq mois après l'interruption de ses programmes dans le Bomi pour raisons de sécurité, LWS tente une nouvelle mission exploratoire à la demande du commandant local NPFL qui lui promet de restituer des véhicules volés. La région était alors en proie à d'importantes infiltrations de l'ULIMO. La mission d'évaluation se solde par la perte de deux nouvelles voitures portant à 14 le nombre de véhicules saisis par le NPFL aux ONG depuis le début du conflit[1]… Fin 1992, l'opération « Octopus » est précédée du pillage de l'entrepôt CRS de Buchanan et de la confiscation de tout le matériel MSF dans le Lofa. Les mois qui suivent sont ponctués de nombreuses exactions du même type. En mars 1993, la chute de Buchanan donne lieu au pillage de 700 t de riz par les AFL. En décembre, le Lofa est évacué par les humanitaires après de multiples intimidations. Lorsqu'ils regagneront la zone, deux mois plus tard, ils découvriront que tout le matériel et les infrastructures abandonnées par le HCR, MSF et LWS avait été saisies par l'ULIMO.

Mais c'est l'offensive des Forces de Coalition sur Gbarnga en septembre 1994 qui marque le passage à des pratiques de pillage généralisé et systématique. A cette occasion, les humanitaires présents dans le nord et le sud-est du pays ont perdu en quelques jours pour plus de 5 millions de dollars de matériel. 74 véhicules légers, 27 camions, 18 motos, plus de 4.000 t de nourriture ainsi qu'un nombre indéterminé de radios et d'ordinateurs ont été saisis par les différentes factions ! Confronté à la plus grosse perte de son histoire, le CICR décidait à l'issue de cet épisode de se retirer temporairement. Les autres organisations marqueront le coup en suspendant toutes leurs activités à l'extérieur de la zone ECOMOG. En juillet 1995, SCF-UK est la première organisation à reprendre les distributions de nourriture dans le Taylorland, mais son convoi est taxé, puis pillé en grande proportion. CRS et LWS suivront dans le nord mais perdront le chargement d'une quinzaine de camions. Selon la marge de manœuvre et les options stratégiques des mouvements armés, le matériel saisi est parfois rétrocédé lorsque la situation redevient plus calme. L'emprunt tend alors à se substituer au pillage, ce qui permet aux factions d'écourter le laps de temps pendant lequel les organismes d'aide évacuent leur territoire. Tel était, du moins, l'attitude des factions avant la reprise des combats en avril 1996. Celle-ci s'est soldée par un nouveau pillage généralisé au cours duquel les organismes d'aide ont perdu pour plusieurs dizaines de millions de dollars de matériel et fourniture (au minimum 20 millions de dollars), dont 489 véhicules.

De même que pour la taxation, le pillage s'opère d'abord aux niveaux inférieurs et intermédiaires des factions. Néanmoins, si les combattants de base conservent l'essentiel de la petite rapine, ils doivent généralement faire remonter les biens stratégiques ou de grande valeur — voitures, radios… — vers leur commandant local, qui à son tour, en rétrocède une partie à son état-major. Adaptation improvisée aux modifications de l'environnement de sécurité, au début du conflit, les pillages semblent aujourd'hui planifiés à l'avance. Peu avant la razzia massive de matériel humanitaire d'avril 1996, des généraux NPFL avait clairement prévenu AICF : il la laisserait travailler en paix tant que la situation politico-militaire resterait stable, mais ils s'empareraient de tous ses véhicules à la moindre

[1]Source : *WFP Weekly Reports.*

alerte. Ce qui fut dit fut fait. De même à Greenville, il semble que l'ordre de saisir toutes les voitures et les radios des organismes d'aide en cas de reprise des combats avait préalablement été donné par Georges Boley lui-même. On peut donc parler de stratégie délibérée visant à attirer les organismes d'aide sur le territoire des factions pour ensuite les soumettre à un pillage systématique dès que le besoin s'en fait sentir[1].

1.4.2. La mise en cause de l'intégrité physique des acteurs humanitaires : harcèlement, prises d'otages

A de nombreuses reprises, l'intégrité physique des acteurs humanitaires a été mise en cause par les factions sur le territoire desquelles ils intervenaient. En janvier 1992, le fait qu'un *fighter* NPFL gifle le représentant UNSCOL à Zwedru, avait révélé à l'opinion publique internationale les multiples exactions dont étaient victimes quotidiennement les équipes d'assistance : menaces, actes d'intimidations, détentions arbitraires, larcins… Le plus étonnant, est que ces comportements ne sont pas réductibles à une stratégie d'orientation des flux, dans la mesure où ils se produisent dans l'espace d'intervention désigné par les mouvements armés.

En plusieurs occasions, les équipes d'assistance ont même été prises en otage. A l'instar des pillages, cette pratique est apparue régulièrement dans les périodes de troubles militaires. Au moment de l'opération « Octopus », le NPFL avait retenu pendant quatre jours le coordinateur UNSCOL à Gbarnga et placé l'équipe MSF du Lofa en détention. Lors de l'offensive des Forces de Coalition, les hommes de Taylor ont pris en otage pendant quelques jours 5 travailleurs humanitaires et 43 observateurs des Nations unies. Le CICR rencontra d'énormes difficultés pour évacuer la zone. L'équipe mettra dix jours à regagner Monrovia, sous la protection des ECOMOG tanzaniens. Mais ces prises d'otage ont également eu lieu dans les périodes de calme relatif. En octobre 1993, alors que la situation militaire était à peu près stabilisée sur la lancée des accords de Cotonou, le NPFL s'empare à Gbarnga d'un convoi de 240 t de nourriture destiné aux zones qu'il contrôlait et place les 10 chauffeurs en détention. Ils seront libérés un mois et demi plus tard grâce à l'intervention de MSF et du Carter Center. En février 1996, alors que le cessez-le-feu d'Abuja tient encore, le LPC prend en otage à Zwedru huit membres de MSF et Oxfam qui convoyaient des voitures vers Greenville, pourtant situé en zone LPC. Et ce ne sont là que quelques exemples. A noter que jusqu'à maintenant, aucun expatrié appartenant à une organisation humanitaire n'a été tué au Liberia[2]. Par contre, une infirmière employée par MSF a été abattue en mars 1994 par le LPC, au nord de Buchanan.

*
* *

[1]De même, on peut estimer que la présence d'importants stocks et matériels à Gbarnga n'est pas étrangère au fait que les "Forces de Coalition" aient développé de lourds efforts pour conquérir la ville.

[2]On rapporte toutefois que quelques hommes d'affaires occidentaux impliqués dans l'économie de guerre des factions ont été exécutés. Un chercheur britannique travaillant de longue date à Harbel a également été assassiné par les AFL en 1993. Il était connu pour avoir protesté publiquement contre les exactions commises par l'armée nationale et dénoncé leur collusion avec l'ECOMOG. Deux infirmières du CICR ont elles aussi trouvé la mort en Sierra Léone en 1993 mais il semble que les factions libériennes ne soient pas impliquées dans cet assassinat.

Les factions ont donc développé une gamme de comportements extrêmement diversifiée, allant de la récupération symbolique à l'agression en passant par l'orientation et la taxation. Notons que ces attitudes ne procèdent pas toutes d'une démarche « positive » visant à s'accaparer d'une manière ou d'une autre le bénéfice de l'aide. Les mouvements ont également manifesté de l'indifférence, voire de l'hostilité à l'égard des acteurs humanitaires. Malheureusement, en l'absence de données quantitatives, il est difficile d'évaluer la part respective et le degré de systématicité de chacune de ces catégories de comportements. Voyons maintenant quelle a pu en être la finalité.

r **En résumé**, les factions libériennes ont cherché à récupérer symboliquement les opérations humanitaires — soit en dénonçant les lacunes d'un dispositif de l'aide décrié comme responsable de la crise socio-économique endurée par les Libériens, soit en revendiquant la paternité de ses réalisations les plus populaires.

Elles se sont efforcées d'orienter les flux d'assistance vers les zones d'importance politique (capitale régionale) et militaire (lignes de front, camps militaires), jouant, pour ce faire, sur la détermination des besoins (campagnes de désinformation, stratégies victimaires) et les contraintes opérationnelles (manipulation de l'environnement de sécurité et des procédures politico-administratives).

Les mouvements armés ont récupéré une partie des ressources matérielles de l'aide via des processus de taxation (taxes, salaires, racket) et de pillages, qui ont atteint une rare ampleur à partir de septembre 1994.

Plus généralement, les factions ont manifesté une certaine hostilité à l'égard des organismes d'aide, notamment perceptible dans le harcèlement et les prises d'otage dont ont été victimes un grand nombre de travailleurs humanitaires.

2. HYPOTHÈSES SUR LA FINALITÉ DU COMPORTEMENT DES FACTIONS À L'ÉGARD DE L'AIDE

L'attitude des factions à l'égard de l'aide semble renvoyer à la fois à leur logique de fonctionnement interne (2.1.) et aux relations qui les lient aux autres acteurs — les populations civiles, les mouvements armés adverses, la communauté internationale… voire les organismes d'assistance (2.2.).

2.1. Les ressources humanitaires dans le fonctionnement interne des factions

Dans quelle mesure les contraintes et la logique de fonctionnement internes des factions permettent-elles d'expliquer leur attitude à l'égard de l'aide ? Le comportement des mouvements peut s'analyser non seulement au regard de leur économie de guerre, mais également à celui de leurs processus de mobilisation et de structuration.

2.1.1. Les ressources humanitaires dans l'économie de guerre des factions

• C'est par *rapport au mode de financement* de l'effort de guerre que les mécanismes d'orientation, de taxation et de pillage font d'abord sens. L'aide a joué un rôle important dans l'alimentation des combattants. Dépourvus de lignes de soutien logistique permettant d'assurer un approvisionnement régulier en nourriture, les mouvements armés ont été amenés à survivre sur le dos des populations locales, essentiellement par le biais du racket. L'assistance alimentaire a ici revêtu une importance cruciale, en raison des insuffisances de la production locale. Sa taxation avant, pendant et après distribution, a permis aux mouvements de remédier à leur désorganisation logistique et de parer aux situations de pénurie.

Par ailleurs, le pillage des moyens logistiques a contribué à l'équipement des factions en matériel de transport et de communication. Véhicules 4x4, camions tout terrain, matériel de radio-communication, etc., représentent un équipement particulièrement adapté au combat militaire… et qui fait cruellement défaut à de nombreuses factions. Le LPC n'a aucune radio en état de marche et pas de voiture à l'extérieur de Monrovia — du moins avant avril 1996… Quant au NPFL et à l'ULIMO, rares sont les véhicules qu'ils utilisent et qui n'ont pas été saisis auparavant aux ONG[1].

Enfin, il semblerait que les convois d'assistance aient épisodiquement servi à « sanctuariser » les lignes d'approvisionnement en matériel militaire de certaines factions. En 1993, l'ECOMOG soupçonnait le NPFL de faire coïncider le transit d'armes et de munitions avec le passage de l'aide humanitaire depuis la Côte d'Ivoire. Cette manœuvre lui aurait permis de dissimuler l'opération et de la protéger d'éventuelles attaques aériennes de l'aviation nigériane. Ceci étant, ces pratiques seraient restées limitées, l'effet « sanctuarisateur » de l'humanitaire étant relativement réduit, tant à l'égard des autres factions que de l'ECOMOG qui n'hésitera pas à bombarder un convoi MSF, des hôpitaux, des stocks CRS.

• Il est toutefois difficile d'évaluer la *part relative* des ressources humanitaires dans l'économie de guerre des factions. De toute évidence, les mouvements armés disposent d'autres ressources dont la valeur semble dépasser celle des équipements et de la nourriture saisis aux humanitaires. Les factions ont développé une économie clandestine florissante reposant sur l'exploitation du bois, du caoutchouc, du diamant, de l'or… et sur le pillage des infrastructures économiques et des biens privés. Charles Taylor, en particulier, a su nouer de nombreux contacts avec des entreprises étrangères pour commercialiser les richesses extraites sur son territoire[1]. Payé en nature et en dollars, sa faction aurait donc eu les moyens de nourrir et d'équiper ses hommes sans recourir à la taxation de l'aide.

r **Par conséquent**, s'il est impossible, en l'absence de données quantitatives, de mesurer l'importance relative de l'aide par rapport aux revenus occultes de l'économie de guerre, on peut néanmoins avancer :

[1]On a pu croire, après les pillages massifs de septembre 1994, que l'emprunt des équipements allait se substituer à son aliénation définitive. Cette pratique euphémisée permettait aux factions de conserver sur leur territoire une présence humanitaire dont l'intérêt, comme nous l'avons vu et comme nous le verrons plus loin, est loin d'être seulement logistique. Néanmoins, les événements d'avril 1996 semblent marquer le retour à des pratiques de pillage pur et simple.

1) que l'assistance humanitaire est loin d'être la seule source de financement des mouvements ;

2) que néanmoins, elle intervient dans des domaines stratégiques (nourriture, voitures, radios) et permet aux factions d'allouer l'essentiel de leurs ressources à l'achat d'armes et de munitions ou à l'enrichissement personnel;

3) que quelle que soit la valeur relative de l'assistance détournée, les réseaux d'approvisionnement instaurés par le dispositif de l'aide sont qualitativement d'un intérêt capital compte tenu du faible degré d'organisation logistique des factions.

2.1.2. Les ressources humanitaires dans la mobilisation et l'encadrement des combattants

Quelle a été l'utilisation des biens humanitaires ainsi injectés dans l'économie de guerre ? En premier lieu, ceux-ci semblent avoir joué un rôle dans la mobilisation des *fighters.* La majeure partie des combattants appartient à une catégorie sociale particulière, celle de la jeunesse rurale en crise. Dans les campagnes, une part importante des jeunes vit une situation de double marginalisation[2]. D'un côté, elle refuse le travail de la terre et le système de domination traditionnel, particulièrement pesant pour les cadets sociaux que sont les femmes et les adolescents. De l'autre, elle n'arrive pas à s'insérer dans le tissu urbain. Dépourvue du bagage éducatif, confrontée à un taux de chômage extrêmement élevé et souvent exclue des réseaux factionnels qui ont monopolisé l'appareil d'Etat et les secteurs rentables de l'économie, la jeunesse désireuse de quitter les campagnes s'est trouvée rejetée par les villes ou marginalisée en leur sein.

En rejoignant une faction, les jeunes accèdent à une « profession » — celle de combattant — qui les sort de cette impasse. La nourriture taxée sur les paysans et les organismes d'aide leur permet de survivre sans passer par le travail de la terre et la soumission à l'ordre traditionnel, ni par l'insertion dans l'économie urbaine. Le pillage leur permet d'acquérir les biens de consommation courants associés au mode de vie urbain (vêtements, radios, lampes, voitures…). Reste que la nourriture et le matériel prélevés sur l'aide humanitaire ne constitue qu'une partie des biens servant à rémunérer les combattants.

De plus, l'enrôlement et la fidélisation des *fighters* fait aussi appel à des rétributions symboliques. Le discours ethno-identitaire sert de base aux plus visibles d'entre elles. Les leaders ont joué sur l'interprétation ethnique des luttes politiques et économiques pour l'accès aux richesse et au pouvoir de l'État central[3]. Rappelons avec insistance que l'ethnicité n'est pas la « cause » du conflit mais l'habillage dont il se pare, l'un des terrains

[1]Sur l'économie de guerre du NPFL à l'apogée du Taylorland, cf. RENO (William). - « Foreign Firms and the Financing of Charles Taylor's NPFL ». - in *Liberian Studies Journal*, vol. XVIII, n°2, pp. 175-188.

[2]On trouve une interprétation sensiblement similaire in RICHARDS (Paul). - « Rebellion in Liberia and Sierra Leone: A Crisis of Youth ? ». - in FURLEY (Oliver) ed. . - *Conflict in Africa.* - London : 1995, pp. 134-170.

[3]Différentes lignes de clivage ethnique ont été utilisées : Congo contre « Natives », Krahn (AFL, ULIMO-J, LPC) contre Gio et Mano (NPFL et ses branches dissidentes) — division très prégnante dans l'histoire récente dans la mesure où la domination Krahn sur l'appareil d'État à partir du coup d'État de Samuel Doe en 1980, s'est accompagnée d'une politique d'oppression sanglante contre les Gio et les Mano —, Sarpoh contre Kru — dans le Sinoe… Puis des alliances se sont formées. Les Mandingue (ULIMO-K), étroitement associés au régime de Doe, ont combattu aux côtés des milices Khran avant de s'opposer à elles puis de faire front commun en 1996 avec le NPFL.

sur lesquels il se joue. Comme le précise Jean-François Bayart[1] : « le tribalisme au lieu d'être en soi une force politique, est un canal par lequel se réalise la compétition en vue de l'acquisition de la richesse, du pouvoir, du statut… »[2].

D'autres ressources symboliques ont été mobilisées. Les factions ont fait jouer des répertoires historico-culturels valorisant les activités guerrières. Le NPFL a sollicité la figure mythique du guerrier Yacouba — nom donné en Côte d'Ivoire aux Gio et aux Mano — qui occupe une place légendaire hautement estimée dans l'imaginaire Dan[3]. La résistance des populations de l'*hinterland* à la « colonisation » noire américaine entamée au XIXème siècle a aussi servi de modèle. Cette continuité est perceptible dans l'emploi de surnoms guerriers — General Total Bone, General Dragon, General Death, General 24 hours, General Pussy Cat, Major Blood, Destroyer, RPG Junior, Hungry Lion… —, comparables à ceux utilisés par les « héros populaires » qui avaient mené la lutte contre la domination Congo — Jack Savage, Bottle of Beer, Black Will…[4] Les factions ont également puisé leurs références mobilisatrices dans l'imaginaire occidental véhiculé par les films d'action américains et CNN[5]. On ne compte plus les Rambo, Chuck Norris et autres Mission Impossible, ainsi que les figures noires de l'histoire européenne — Colonel Hitler —, et ses ennemis médiatiques — General Saddam Hussein. En bref, l'identification aux héros mythiques, tant de la tradition autochtone que du cinéma et de l'actualité occidentales, a constitué une ressource symbolique importante dans l'enrôlement des combattants. Ces processus ont été confortés par l'utilisation de répertoires magico-religieux, soudant les groupes de *fighters* autour de protections magiques conférées par les « medecine men » associés à leur unité.

Enfin, parallèlement aux rétributions matérielles et symbolique, la violence et la coercition ont été utilisées à l'envie pour le contrôle des combattants, voire pour leur recrutement initial — c'est notamment sur ce mode que sont enrôlés une grande partie des enfants-soldats[6]. L'exécution, la mutilation, la torture, le mauvais traitement des *fighters* et des commandants dont le comportement excède la limite de tolérance acceptée par leurs supérieurs, sont des pratiques courantes.

---

[1]BAYART (Jean-François). - *L'Etat en Afrique. La politique du ventre*. - Paris : Fayard, 1989.

[2]L'exemple de la province du Sinoe est exemplaire de cette dimension instrumentale de l'ethnicité. La région est essentiellement peuplée par deux groupes de population. Les Kru, décrits par Louis Dollat comme « un peuple fier qui a échappé en grande partie à l'esclavage, spécialiste de la navigation, en particulier du passage de la barre ; les Krumen ont été au XIXème siècle les auxiliaires indispensables des marines européennes et américaines. » Ils se considèrent comme les véritables autochtones, comme détenteurs d'un privilège d'antériorité sur les autres peuples. En raison de leurs contacts avec l'Occident et de leur meilleur accès à l'éducation, ils ont été associés de près aux Congo et ont monopolisé les postes de l'administration provinciale. Les Sarpoh, quant à eux, sont un sous-groupe Khran originaire du Grand Gedeh. Ils auraient migré dans le Sinoe au XIXème siècle suite à une scission segmentaire. La tradition orale dit que les Kru leur auraient concédé des terres du côté de Juarzon. A la différence des Kru, concentrés dans les villes, la majeure partie des Sarpoh a vécu dans le bush et est restée à l'écart de l'économie Congo. En 1980, les Sarpoh profitent du coup d'État de Samuel Doe (Khran) pour prendre leur revanche sur les Kru. Les rapports de domination politique et économique sont renversés, les Kru subissant une violente marginalisation. C'est pourquoi, à l'arrivée du NPFL en 1990, ces derniers s'associeront aux rebelles pour retrouver leur position perdue. La domination NPFL est marquée par une politique de relégation des Khran, Sarpoh et assimilés, pourchassés et contraints de se réfugier dans le bush. Lorsque le Sinoe est reconquis par le LPC en 1994, les Kru subissent à leur tour une violente répression. (Aux dernières nouvelles, Greenville serait repassé aux mains du NPFL en avril 1996, laissant présager de nouvelles exactions contre les Sarpoh…).

[3]Cf. GALY (Michel). - « Massacres et fantasmes : une archéologie de la violence politique au Liberia ». - Université de Toulouse : dactylo., 30 p.

[4]*Idem.*

[5]Cf. sur cette question RICHARDS (Paul). - « Rambo and War in Africa ». - *Crosslines*, April-May 1995, pp. 17-19.

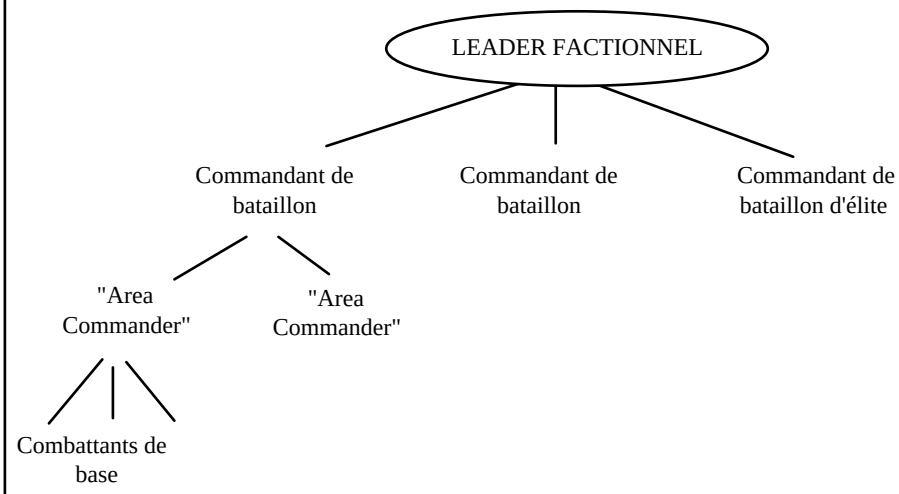
[6]Cf. Human Rights Watch/Arica. - *Easy Prey : Child Soldiers in Liberia*. - USA : 1994, 80 p.

r **Par conséquent**, la mobilisation des combattants repose essentiellement sur des mécanismes de « socialisation guerrière » exploitant la double marginalisation endurée par une partie de la jeunesse rurale libérienne, qui refuse le travail de la terre et l'ordre traditionnel mais est rejetée par le milieu urbain. En rejoignant une faction, les jeunes *fighters* résolvent la contradiction dans laquelle ils étaient enfermés. Ils accèdent non seulement à une profession et à une série de rétributions matérielles, mais aussi à un statut social et à une identité. Celle-ci est attestée par les scarifications que portent les combattants dans leur chair et qui signent leur appartenance à un bataillon particulier. L'aide, orientée, puis taxée ou pillée, participe à ce processus de socialisation guerrière dans le cadre des rétributions matérielles qui lui sont associées.

2.1.3. Les ressources humanitaires dans l'équilibrage intrinsèque des factions

• Par delà l'entropie apparente de la scène politico-militaire libérienne, il est possible de repérer un *schéma d'organisation global* vers lequel les factions tendent à converger (cf. figure 2.1.).

Figure 2.1. SCHÉMA SIMPLIFIÉ DU MODÈLE D'ORGANISATION VERS LEQUEL TENDENT LES FACTIONS



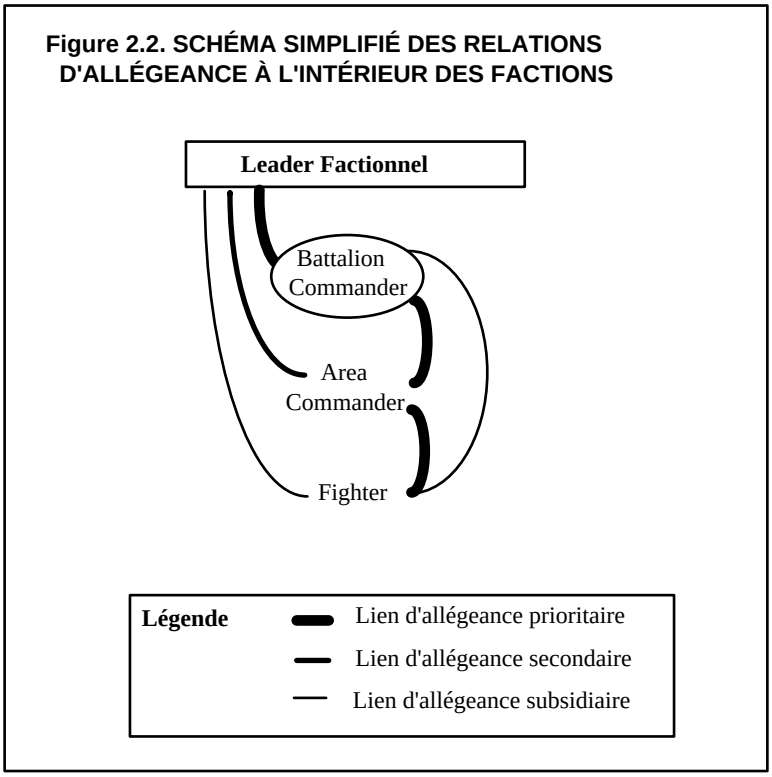
En règle générale, celles-ci ont une architecture pyramidale avec à leur sommet, le leader, entouré d'un cercle restreint de personnalités de second ordre, peu susceptibles de le concurrencer. Charles Taylor, notamment, a excellé dans l'art d'éliminer les potentiels numéros deux[1]. Viennent ensuite une série de « Battalion Commanders » exerçant leur autorité sur des « Area Commanders » qui dirigent quant à eux quelques dizaines de

[1]Ce nettoyage a commencé très tôt avec l'élimination en juin 1990 d'Elmer Johnson, conseiller militaire particulier de Taylor, doté, selon les observateurs (cf. *Le Monde*, 10/11 juin 1990) d'un certain charisme et d'un grand sens politique. Par la suite, le leader du NPFL neutralisera systématiquement les potentiels numéros 2.

combattants. Souvent, un bataillon particulier — qui peut changer au cours du temps — possède une prééminence, telles les « Special Forces » au sein du NPFL. Considéré comme « unité d'élite », il bénéficie d'un traitement de faveur et constitue la branche la mieux organisée, la plus efficace et théoriquement la plus disciplinée, du mouvement. Rappelons encore une fois qu'il s'agit d'une présentation excessivement simpliste, réductrice et rationalisatrice de l'architecture militaire des factions dont la stabilité semble toute relative.

Le pouvoir à l'intérieur des factions semble reposer sur un système d'allégeance procédant à la fois d'une logique « proto-clientéliste » et segmentaire (cf. figure 2.2). Bien que les transferts ne soient pas rares — à l'image de ces soldats AFL, passés au INPFL avant de rejoindre le NPFL —, les *fighters* restent à peu près fidèles aux mouvements avec lesquels ils se sentent une communauté d'appartenance ethnique — AFL, LPC, ULIMO-J pour ceux qui se revendiquent Krahn ; NPFL, NPFL-CRC ceux qui se revendiquent Gio ou Mano ; ULIMO-K ceux qui se revendiquent Mandingue ; etc. Par contre, l'allégeance à un chef de faction particulier est particulièrement fluctuante. D'autant que les combattants de base semblent s'estimer d'abord liés à leur supérieur direct et non à leur leader factionnel. Par conséquent, les « Battalion Commander » constituent un maillon hautement stratégique de la chaîne de commandement. C'est sur eux que repose en définitive l'allégeance des combattants de base à un chef de faction déterminé.

Figure 2.2. SCHÉMA SIMPLIFIÉ DES RELATIONS D'ALLÉGEANCE À L'INTÉRIEUR DES FACTIONS



Or, dans les mouvements armés comme le NPFL, les bataillons sont relativement indépendants. Ils doivent subvenir eux-mêmes à tous leurs besoins, à l'exception de leur approvisionnement en armes et en munitions. Taylor parvient néanmoins à les dominer en recourant tout d'abord à des techniques « proto-clientélistes »[1]. En échange de leur

[1]Le rapport de clientèle a été conceptualisé par Jean-François Médard (« Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique ». - *Revue Française de Science Politique*, février 1976, pp. 103-131) comme un « rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté qui repose sur un échange réciproque de faveurs entre deux personnes, le

obéissance, de la mise à disposition de leur compétence militaire et de la restitution d'une partie des richesses qu'ils exploitent, le chef du NPFL leur offre une série de rétributions : des armes et des munitions, des opportunités de pillage et de contrôle de zones à forte concentration de ressources naturelles, des réseaux de commercialisation pour les biens qu'ils parviennent à extraire, des cadeaux (riz, vêtements, essence…) au coup par coup et une promesse de partage du gâteau national en cas de victoire. Ce système suppose un différentiel de ressources favorable à Taylor. Pour ce faire, il préserve un avantage militaire grâce au contrôle de l'approvisionnement en matériel stratégique et à ses troupes d'élite. Il garde l'ascendant économique en exerçant un contrôle sur les ressources exploitées (il s'arrange notamment pour que ses généraux soient payés en nature et conserve pour son propre compte les rentrées monétaires) et sur les canaux de commercialisation. Enfin, il fait jouer une logique segmentaire. Il brise les processus d'accumulation au sein des bataillons trop menaçants en changeant leur commandant, en modifiant leur lieu d'affectation, en jouant les unités les unes contre les autres pour les affaiblir mutuellement et renforcer son pouvoir par son aptitude à les concilier[1].

• Quel a été *le rôle des ressources humanitaires* dans ces processus de structuration interne ? En premier lieu, l'aide s'est avérée un allié objectif des leaders cherchant à renforcer leur emprise sur leur mouvement. En effet, l'organisation des factions présente un double problème pour leurs chefs : l'adhésion des combattants de base est largement médiatisée par les commandants locaux ; ces derniers sont susceptibles de s'autonomiser de façon dangereuse, de contester le leadership du mouvement ou de faire dissidence et se retourner contre lui. Les scissions du NPFL (INPFL, NPFL-CRC…), de l'ULIMO (ULIMO-J, ULIMO-K, ULIMO-J-K5[2]…), les nombreux combats entre unités au sein des mêmes factions en sont la preuve. Or, l'injection de ressources humanitaires à la base, directement perçues par les combattants au travers de la taxation et du pillage, tempère un tant soit peu ce risque. Elle permet aux *fighters* d'être satisfaits de leur participation au système factionnel sans pour autant contribuer au renforcement des commandants locaux (dans la mesure où ceux-ci ne centralisent pas les ressources perçues sur les opérations d'assistance, qui font l'objet d'une collecte individuelle et immédiate).

Dans d'autres circonstances, l'aide a été utilisée par les commandants locaux pour renégocier le partage des richesses et du pouvoir au sein des mouvements. Tel était l'objectif du chef local du LPC qui prit en otage trois expatriés en février 1996 à Zwedru. Son discours à l'égard de Georges Boley était clair ; il ne libérerait pas les hommes tant que celui-ci n'aurait pas livré trois voitures à son unité. Plus généralement, il reprochait au chef du LPC de négliger son bataillon et entendait par cet acte se rappeler à son souvenir…

---

patron et le client, qui contrôlent des ressources inégales. » Nous utilisons ici le préfixe « proto » pour souligner que la relation de clientèle est à l'état embryonnaire, le différentiel de ressources entre le patron et le client étant encore faible et en voie de consolidation.

[1]A cette fin, Taylor a pratiqué une diversification des modes de fonctionnement de ses bataillons. Certains ont développé une logique entrepreuneriale axée sur l'exploitation économique des ressources naturelles. D'autres, comme celui de « Jack the Rebel », reposent sur une dynamique essentiellement prédatrice à base de racket, de pillage, etc. Selon les circonstances, Taylor s'appuie sur l'un ou l'autre de ces sous-groupes. Au besoin, il les oppose.

[2]K5 est le nom d'un bataillon ULIMO-J contestant le leadership de Roosevelt Johnson au profit du chef d'état-major du mouvement, Arma Youloh.

2.2. Les ressources humanitaires dans les rapports des factions avec leur environnement extérieur

2.2.1. Les ressources humanitaires dans les rapports des factions avec les populations civiles

Bien que le contrôle des populations n'ait pas constitué l'enjeu majeur de l'affrontement, il est apparu comme l'une de ses dimensions non négligeables. En effet, c'est sur les civils que repose l'essentiel de l'alimentation des combattants — sur un mode productif (au travers de la taxation ou du pillage des cultures rurales) ou sur un mode victimaire (en tant qu'appât d'une aide humanitaire prélevée avant ou après distribution). Par ailleurs, les populations constituent un réservoir de main d'œuvre utilisé par l'ensemble des factions dans le cadre de leur économie clandestine sur un mode parfois proche de l'esclavagisme[1]. Ce ne sont pas les *fighters* qui saignent les hévéas, creusent les mines à ciel ouvert à la recherche de diamants, tamisent le fond des rivières pour trouver de l'or ou transportent à dos d'homme les biens pillés ! De plus, les civils apparaissent comme un *enjeu militaire*. A plusieurs reprises, les factions les ont utilisés comme « bouclier humain ». Cette tactique a particulièrement été employée à l'encontre de l'ECOMOG, qui malgré ses turpitudes essaye de minimiser les victimes civiles afin de gagner le soutien diplomatique et financier de la communauté internationale. Les populations constituent également un réseau d'informateurs permettant de prévenir l'unité combattante qui se dissimule parmi elles de la pénétration ou de l'approche de troupes ennemies. Enfin, les civils représentent un *atout politique*. La présence de populations sur le territoire d'une faction apparaît comme un gage de légitimité. Par conséquent, les mouvements armés se sont efforcés de contrôler les civils par divers mécanismes oscillant entre pratiques coercitives, rétributions matérielles et mobilisation symbolique. Dans plusieurs cas, l'aide a été mise à contribution.

Le système des *check-points* ainsi que la pratique de violentes exactions ont permis aux factions d'exercer un *contrôle coercitif* sur les déplacements de populations. Celles-ci ont souvent été concentrées à proximité de camps militaires et des lignes de front. L'assistance alimentaire est parfois venue en renfort de ces stratégies. Une fois la pompe humanitaire amorcée en réunissant de force des civils dans certaines zones, la distribution de nourriture contribue à fixer les civils sur leur lieu de déplacement. Tel a été le cas dans le Lofa en 1991 lorsque le NPFL a utilisé les populations pour attirer une aide qui de fait, a servi à alimenter ses troupes lors de leur offensive en Sierra Léone en mars. Le même phénomène s'est reproduit ultérieurement à Tapeta, Kakata…

Ceci étant, les relations entre les factions et les civils ne se sont pas toujours exercées sur un mode coercitif. Le NPFL a tenté une *mobilisation de type politique*, de façon à gagner l'adhésion des populations au lieu de l'imposer. Encore une fois, l'aide a été utilisée. Les ressources économiques mais aussi bureaucratiques introduites par les opérations d'assistance ont notamment donné corps au gouvernement fantôme du NPFL. S'appropriant l'action des humanitaires, le NPFL a essayé de s'affirmer comme une véritable administration, gérant des services de soins et distribuant de la nourriture. Inversement, les diatribes de Taylor sur la responsabilité des organismes d'aide dans la crise sociale, économique, voire politique, du Liberia, ont tenté de masquer sa propre

[1]Cf. GOUZERH (Denis). - *Populations en danger au Liberia depuis le début du conflit en décembre 1989*. - Paris : MSF, juin 1996, dactylo.

implication dans le délitement du pays. Les mouvements représentés au sein de l'IGNU puis du LNTG I et II utiliseront également cette double stratégie.

A noter que jusqu'en 1993, Taylor a pu utilisé d'autres ressources pour mobiliser politiquement la population. A Buchanan et à Greenville, il demandait à ce que les compagnies internationales présentes payent les employés locaux en dollars américains et que les navires venant chercher du bois, du caoutchouc et des minerais de fer, amènent à l'aller un chargement de riz. Début 1990, il avait même arraisonné un navire transportant des céréales qu'il avait distribuées en partie à la population. A Buchanan, la LAMCO était tenue de fournir de l'électricité gratuitement à la population de même que la STC à Greenville. Cependant, ce type de prestations a quasiment disparu après juillet 1993 et n'a jamais eu cours sur le territoire des autres factions, faisant de l'aide humanitaire la seule source de rétributions positives en faveur des populations.

2.2.2. Les ressources humanitaires dans les processus de légitimation internationale

Il n'est pas question d'entrer ici dans un débat théorique sur la notion de « légitimité internationale ». Nous voudrions simplement mentionner l'existence de stratégies par lesquelles les factions ont cherché à être reconnues par les autres États et les organisations internationales, comme véritable « partie au conflit », — autrement dit comme interlocuteur incontournable dans le cadre d'un processus de règlement politique —, ou comme représentant légitime de l'État libérien.

Par divers procédés, les mouvements ont fait en sorte d'apparenter les accords pratiques passés avec les agences humanitaires à une reconnaissance officielle de leur autorité. Ainsi, en janvier 1992, le NPFL était parvenu à convaincre le sous-comité UNSCOL pour l'agriculture d'alterner le siège de ses rencontres hebdomadaires entre Gbarnga et Monrovia — ce qui était une manière d'accorder au NPRAG un degré de légitimité au moins équivalent à celui de l'IGNU. De même, les mouvements armés ont essayé de multiplier les représentations humanitaires dans leur capitale politique. Plus généralement, les procédures administratives, l'exigence de la signature de « memorandum of understanding »… visent à assimiler la reconnaissance de fait des autorités factionnelles par les organismes d'aide, à une reconnaissance officielle, elle même présentée comme une reconnaissance internationale.

Par ailleurs, les factions sont intervenues en amont pour mettre en avant leur conformité aux *critères de légitimité internationale* généralement admis, et qui tiennent essentiellement à l'exercice d'un contrôle effectif sur le territoire et les hommes. En permettant à des organismes d'aide de travailler dans un environnement sécurisé, en leur imposant des voies de passage — comme Taylor en 1992, exigeant des opérateurs humanitaires qu'ils utilisent uniquement les points d'entrée au Liberia contrôlés par le NPFL — et des zones d'intervention, les factions affichent une forme de souveraineté territoriale. Elles montrent qu'elles maîtrisent un espace géographique déterminé, dont elles peuvent garantir la sécurité et dont elles déterminent les conditions d'accès. Inversement, pour contester la légitimité internationale d'un mouvement adverse, les factions essayent de mettre en doute son aptitude à contrôler un territoire.

Plus, en zone NPFL et en zone ECOMOG, les organismes d'aide ont véritablement donné corps aux institutions politiques mises en place des deux côtés de la ligne de front. Leur

appareil bureaucratique a permis de pallier la désorganisation administrative alors que leur action a pu passer pour des prestations de service public. Partout au Libéria, les organismes d'aide sont apparus comme des administrations civiles de substitution.

Soulignons que les rapports des factions avec la communauté internationale ne se sont pas toujours exercés sur le mode de l'acquisition de légitimité. Les mouvements ont également cherché à faire pression sur les États. Plusieurs prises d'otage de personnel humanitaire peuvent s'analyser en ce sens. En pratique, les mouvements se sont généralement contentés de ces prises de gage, sans jamais vraiment les utiliser[1].

2.2.3. L'aide humanitaire : tiers ou partie au conflit ?

Ainsi, l'essentiel du comportement des factions renvoie à une logique « utilitariste ». Mais un certain nombre d'attitudes n'entre pas dans ce cadre d'analyse. La violence qui accompagne de temps à autre la taxation, les pillages, les prises d'otage, le harcèlement et les vexations dont sont victimes les travailleurs humanitaires alors même qu'ils interviennent dans les zones déterminées par les factions, les détentions arbitraires qui ne renvoient pas à une stratégie de prise de gage, etc., sont autant de comportements qui apparaissent *a priori* sans fondement — et en tout cas, qui ne sont pas réductibles à une stratégie de récupération de l'aide ou d'interdiction des bénéfices de celle-ci à la partie adverse. A vrai dire, les acteurs humanitaires semblent parfois la cible d'une animosité qui les vise en tant que tels.

Aussi, est-il permis de se demander si le dispositif de l'aide est véritablement perçu comme neutre ou si au contraire les mouvements armés le considère comme une partie au conflit. De fait, *l'impartialité des humanitaires* a souvent été mise en cause. Étant donné la valeur politique et militaire de l'assistance, la présence d'une même organisation sur le territoire de plusieurs factions est souvent perçue par chacune d'entre elles comme une trahison ou comme un soutien à l'ennemi. Si certains leaders parviennent à y voir un gage de neutralité, tel n'est pas toujours le cas des *fighters*. La présence quasi continue de la section belge en zone NPFL a amené les autres factions à la taxer d'organisation pro-Taylor. Ce qui n'a d'ailleurs pas empêché le NPFL d'accuser MSF d'espionnage en faveur de l'ULIMO. Cette suspicion a été confortée par la politique de communication de certaines agences. Dénonçant la situation humanitaire, les violations des droits de l'homme, l'insécurité dont sont victimes leurs équipes, les organismes d'aide ont parfois été vus comme des agents de déstabilisation cherchant à ternir l'image de telle ou telle faction. D'où une certaine paranoïa — qui explique certaines restrictions de circulation imposées aux organisations d'assistance — et un ressentiment contre la communauté humanitaire dans son ensemble lorsque celle-ci élève la voix.

A certains égards, les acteurs humanitaires apparaissent également liés au *conflit social* sur lequel les mouvements fondent la mobilisation de leurs combattants. Il ne serait pas étonnant que les combattants de base aient cherché, au travers des acteurs humanitaires, à régler leurs comptes avec le milieu urbain qui les rejette. L'appropriation brutale des biens de consommation véhiculés par les humanitaires et l'humiliation de ces derniers sonnent

[1]En août 1990, "Prince" Johnson (leader du INPFL, faction dissidente du NPFL dissoute en 1992) avait pris en otage une quinzaine de ressortissants étrangers, dont un Américain, pour réclamer une intervention internationale. Il s'estimera partiellement satisfait par la création de l'ECOMOG et les libérera, soulageant les USA qui poussaient à une solution régionale de peur d'être entraînés dans le conflit. Néanmoins, il semble qu'il n'y ait pas eu de travailleurs humanitaires parmi les 15 personnes détenues.

comme une revanche. Il y a dans ces comportements une forme d'affirmation de soi face aux détenteurs du capital culturel et matériel. De même, on peut voir dans ces attitudes agressives une forme de renversement des rapports de domination nord-sud : les *fighters* manifestent leur ressentiment face à des organismes humanitaires dont ils ne retiennent souvent que l'indécente opulence. A de nombreux égards, les acteurs de l'aide cristallisent les frustrations socio-économique des jeunes combattants.

Enfin, le fait que l'aide internationale soit presqu'entièrement canalisée par les ONG et les agences multilatérales n'a pas été sans susciter la *rancœur des leaders factionnels* qui se sont sentis doublement dépossédés. Ceux qui ont accepté de jouer la carte des processus de paix se sont retrouvés au sein d'institutions de transition (IGNU, LNTG I, LNTG II) privées de la rente bilatérale et dotées d'un budget en général 6 fois moindre que celui géré par les acteurs humanitaires. Compte tenu de la relative indépendance des acteurs humanitaires et de l'importance de leur capacité opérationnelle, les chefs militaro-factionnels ont également perçu leurs intervention comme une atteinte à leur compétence politique empiétant sur leur souveraineté.

*
* *

Section 3. L'ATTITUDE DES AUTRES ACTEURS À L'ÉGARD DE L'AIDE ET SA SIGNIFICATION POTENTIELLE

Bien qu'elles dominent la scène politico-militaire libérienne, les factions ne sont pas les seuls acteurs du conflit à s'être intéressés à l'assistance humanitaire. Deux autres catégories d'agents ont influé sur la dynamique de l'affrontement tout en se positionnant par rapport aux ressources de l'aide : les « faiseurs de paix » que sont théoriquement la force d'interposition ouest-africaine — l'ECOMOG — et les organes politiques des Nations unies — UNOMIL, Représentant Spécial du Secrétaire Général — (1) ; et les acteurs non militarisés de la scène politique, économique et sociale libérienne — partis politiques, marchands, autres représentants de la société civile (2). Précisons d'emblée que l'étude que nous avons réalisée dans ces domaines est d'une grave indigence. Notre objectif se limite plus que jamais à mentionner un certain nombre de réflexions générales et largement intuitives appelant à une véritable analyse.

1. L'AIDE ET LES « FAISEURS DE PAIX »

Le conflit libérien n'a pas opposé les factions en un huis clos hermétique. La communauté internationale s'est impliquée dans le règlement de l'affrontement au travers d'une organisation régionale — la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) — et du système des Nations unies. Poursuivant un agenda politique changeant et pas toujours très clair, ces deux « faiseurs de paix » ont été amenés à utiliser les ressources de l'aide.

1.1. L'ECOMOG et l'aide humanitaire

1.1.1. Le poids de l'agenda politique nigérian

Alors qu'ils n'avaient prêté qu'un œil distrait au lancement de l'insurrection du NPFL en décembre 1989, les Etats de la sous-région ouest-africaine se sont rapidement sentis concernés par un conflit qui au mois de juillet 1990 avait déjà fait 5.000 morts (presque tous civils), provoqué l'afflux de 600.000 réfugiés en Guinée, Côte d'Ivoire et Sierra Léone, et entraîné le déplacement à l'intérieur du pays de plus d'un million de personnes. Préoccupés par la détérioration sans précédent de la situation politico-militaire libérienne, le Comité Permanent de Médiation de la CEDEAO réuni à Banjul les 6 et 7 août 1990 décida d'intervenir pour tenter de mettre un terme aux affrontements[1]. Officiellement, il s'agissait de prévenir les risques de déstabilisation régionale liés à l'extension du conflit et au développement des flux réfugiés, de répondre à un « devoir d'ingérence humanitaire » et de porter secours aux nationaux ouest-africains dont le gouvernement du Liberia ne pouvait garantir la sécurité. Le Comité Permanent de Médiation élabora un plan de paix prévoyant d'une part la constitution d'une force d'interposition — l'ECOWAS Monitoring

[1]Sur l'ECOMOG, cf. PRKIC (François). - « La gestion du conflit libérien par la CEDEAO, l'ONU et l'OUA ». - Texte présenté au colloque international *Intégration et régionalisme en Afrique*. - Bordeaux-Talence (France), 27-30 avril 1994, dactylo. 26 pp. (disponible à la Fondation MSF) ; ADISA (Jinmi). - « Nigeria in ECOMOG: Political Undercurrents and the Burden of Community Spirit ». - in *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 5, n°1, Spring 1994, pp. 83-110.

Group (ECOMOG) —, chargée de « maintenir la paix, restaurer la loi et l'ordre et s'assurer que le cessez-le-feu est respecté », d'autre part l'établissement d'un gouvernement intérimaire, l'IGNU.

Composée à son apogée de 12.000 hommes, l'ECOMOG est rapidement apparu comme l'instrument de la politique extérieure nigériane. Impulsée par le gouvernement de Babangida, la force d'interposition a été exclusivement commandée depuis septembre 1990 par des généraux nigérians. Deux tiers des casques blancs proviennent d'ailleurs du géant ouest-africain. Les autres contingents sont issus du Ghana, de Sierra Léone, de Guinée et de Gambie. Afin de tempérer la domination anglophone, six officiers maliens et des troupes sénégalaises avaient rejoint la force d'interposition en 1991. Ils la quitteront en 1993. Les accords de Cotonou avaient quant à eux prévu la mise en place d'une « expanded ECOMOG » composée de bataillons tranzaniens et ougandais. Les premiers se retireront en mai 1995, les seconds en juillet 1995. De plus, les Etats francophones ayant pris rapidement leurs distances par rapport au volet militaire du plan de paix décidé à Banjul, l'ECOMOG bénéficiera *de facto* d'une grande autonomie. C'est donc au regard de l'agenda politique nigérian qu'il convient d'analyser prioritairement l'attitude des casques blancs à l'égard de l'aide.

1.1.2. 1990-1995 : vers un embargo humanitaire

Or, de 1990 à 1995, la position du Nigeria est dominée par son hostilité au NPFL. Plusieurs raisons permettent d'expliquer cette attitude. Le régime de Lagos était très lié à celui de Samuel Doe et voyait dans la remise en cause de la dictature militaire libérienne un dangereux précédent qui risquait de se propager sur son propre sol et dans les États de la sous-région. Par ailleurs, désireux d'exercer un rôle de puissance régionale, le Nigeria considérait d'un mauvais œil l'accession à la tête du Liberia d'un mouvement patronné par la Libye et la Côte d'Ivoire. Le régime de Khadafi — auquel le Nigeria s'était notamment heurté au Tchad — était d'autant plus craint que celui-ci pouvait menacer l'unité de la fédération nigérianne en jouant la carte de la mobilisation islamique. Quant à la Côte d'Ivoire, elle était le principal rival de Lagos dans sa quête d'hégémonie régionale. Il n'est pas non plus exclu que la junte nigériane ait voulu protéger ses intérêts économiques. Ayant investi aux côtés de Samuel Doe dans le projet d'exploitation du gisement de fer de Mifergui, Babangida aurait très mal vu la remise en cause de cette entreprise, capitale pour l'industrie sidérurgique nigériane et pour les intérêts personnels du chef de l'État. Selon Eric Fottorino, Lagos aurait également cherché à contrôler l'attribution des pavillons de complaisance ainsi que le port franc de Monrovia qui lui aurait permis de faciliter les opérations de blanchissement de l'argent de la drogue[1].

Toujours est-il que l'ECOMOG s'est imposée entre 1990 et 1995 comme une force anti-Taylor. A peine débarquée et prise sous le feu des rebelles, la force d'interposition mènera une solide contre-offensive qui empêchera le NPFL de s'emparer de Monrovia et permettra de constituer un cordon de sécurité autour de la capitale. En 1992, l'ECOMOG ira même jusqu'à s'allier et à armer des factions hostiles au NPFL afin de repousser l'offensive de celui-ci contre Monrovia lors de l'Opération "Octopus". L'ULIMO et les AFL à l'origine, puis le LPC, l'ULIMO-J et les Forces de Coalition recevront d'importantes subsides des bataillons nigérians.

[1] *Le Monde*, 25 avril 1991.

L'offensive militaire des forces d'interposition s'est bien entendu accompagnée d'une offensive économique s'étendant à l'aide humanitaire. En novembre 1992, la CEDEAO décrète un embargo total en direction des zones NPFL. Bien que celui-ci ne concerne pas en théorie les opérations d'assistance, l'ECOMOG profitera de ces sanctions pour entraver l'acheminement vers le Taylorland d'une aide dont elle avait perçu les multiples intérêts pour le NPFL — notamment en termes de « sanctuarisation » des lignes d'approvisionnement en matériel militaire. La force d'interposition mènera ainsi des attaques directes contre des objectifs humanitaires. Le 16 novembre 1992, les alpha-jets nigérians bombardent l'entrepôt CRS de Buchanan. Il ne s'agissait pas d'un accident, les casques blancs ayant pris la précaution de demander au personnel de s'éloigner de la zone à l'heure de l'attaque. Le 2 mars 1993, l'aviation repasse à l'offensive, visant cette fois un camion CRS effectuant des distributions de nourriture dans la proche banlieue de Buchanan. Le 18 avril 1993, c'est un convoi MSF en provenance de Côte d'Ivoire qui est bombardé dans le Nimba, à hauteur de Sanniquelie. L'ECOMOG s'en prendra également aux infrastructures de santé. L'hôpital d'Harbel est attaqué le 5 novembre 1992, celui de Phebe le 10 mars 1993 et celui de Greenville le 18 mars. Au mois de mai, les forces d'interposition formaliseront clairement leur position à l'égard de l'aide, donnant un sens aux attaques antérieures :

> « While it is part of ECOMOG's responsability to support the supply of relief materials to every part of Liberia, it has the right through its peace enforcement mandate to dermine the easiest and safest corridor through which to achieve this objective. Therefore, ECOMOG will not accept any activity that will render it incapable of fulfilling its mandate and expose it and peaceful citizens to danger. ECOMOG warned that no relief agency or NGO has any right to imped the efforts of ECOMOG in its peace enforcement mission. »

Considérant que l'apport d'aide humanitaire peut entrer en contradiction avec son mandat de maintien de la paix — en clair, avec sa volonté d'en finir avec le NPFL —, l'ECOMOG interdira les convois en « cross-border » à destination du Taylorland. Elle proposera en remplacement, l'utilisation en « cross-line » d'un « corridor de la tranquillité », difficilement praticable et réduisant considérablement les capacités d'intervention en zone NPFL. Les opérations depuis la Côte d'Ivoire reprendront finalement au compte-goutte après la signature des accords de Cotonou et malgré la fermeture temporaire de la frontière par les autorités d'Abidjan en août 1993[1].

En revanche, la sécurisation de la capitale puis du triangle Monrovia-Kakata-Buchanan a permis un approvisionnement régulier des zones contrôlées par les forces d'interposition. A noter que l'ECOMOG, et plus particulièrement les bataillons nigérians, ne sont pas étrangers aux détournements d'aide alimentaire dans ces territoires. Mais ils n'ont joué qu'un rôle limité dans ces malversations, étant engagés par ailleurs dans d'autres trafics beaucoup plus juteux — rachat des biens pillés, démantèlement des infrastructures économiques (comme celles du port de Buchanan), exploitation du diamant et de l'or…

[1]N'étant pas investie officiellement d'un mandat humanitaire, ni avant, ni après Cotonou, l'ECOMOG n'a eu aucun mal à imposer "légalement" ces restrictions.

1.1.3. 1995-1996 : une stratégie de « food for peace »

Toutefois, en 1995 le Nigeria change de stratégie. Alors que l'insatisfaction de l'opinion publique nigerianne à l'égard du coût financier et humain de l'ECOMOG commence à croître, la dimension internationale du conflit libérien connaît un certain nombre de mutations. La Libye parait de moins en moins présente aux côtés du NPFL, de même que son allié régional, le Burkina Faso. Depuis 1993, ce dernier avait adopté une position plus neutre de conciliateur et s'était engagé auprès du Nigeria, en janvier 1995, à stopper tout approvisionnement en armes de Taylor. En Côte d'Ivoire, le successeur d'Houphouet Boigny, Henri Konan Bédié, afficha rapidement des ambitions régionales beaucoup plus modestes. Plus préoccupé par sa réélection à la tête de l'État au scrutin d'octobre 1995 que par les enjeux de politique extérieure, son principal souci semblait de limiter les risques de déstabilisation liés à la présence de milliers de réfugiés libériens sur le territoire ivoirien.

Du coup, Taylor apparaissait comme un élément beaucoup moins menaçant pour la politique étrangère nigériane. Au point que le régime d'Abuja en vint à reconsidérer la question de son accession à la tête de l'État libérien. C'est alors que le leader du NPFL accepta en juin 1995 de se rendre pour la première fois depuis le début du conflit à Abuja. Bien que le compte rendu de la rencontre reste confidentiel, il semble que Taylor ait profité de ce voyage pour conclure un marché avec le régime nigérian : celui-ci soutiendrait ses ambitions politiques en échange d'avantages économiques portant sur les ressources naturelles libériennes. Toujours est-il qu'à partir d'août 1995, l'ECOMOG ne se comportera plus comme une force anti-NPFL.

Ce changement d'optique n'a pas été sans conséquences sur le comportement des forces d'interposition à l'égard de l'aide. Après la signature des accords d'Abuja, l'ECOMOG met un terme aux entraves imposées aux opérations d'assistance dans le Taylorland au profit d'une stratégie de « food for peace ». Tablant sur une sortie politique du conflit favorable à Taylor, les forces d'interposition essayent d'utiliser les ressources humanitaires pour stabiliser le pays. Elles tentent de faire de l'aide une « prime à la paix », encourageant les combattants de base et les commandants locaux à déposer les armes. De fait, l'ECOMOG parvient à attirer dans son sillage des organismes d'assistance afin qu'ils s'implantent directement après son passage dans les zones qu'elle sécurise. MSF et le CICR refuseront de s'associer à cette pratique en raison du manque de neutralité antérieur des casques blancs. De même, les forces d'interposition utilisent la « carotte humanitaire » pour négocier l'ouverture des routes vers Gbarnga et Bong Mines. Afin de forcer les réticences des factions, elles promettent l'envoi de convois humanitaires sur une base paritaire : chaque départ sur l'un des sites serait suivi d'un autre du même type, vers l'autre site, avec la même quantité de nourriture — et ce, en l'absence de toute estimation préliminaire des besoins. Les Nations unies ont elles aussi tenté de manipuler les ressources de l'aide en fonction de leur agenda. Mais celui-ci paraît beaucoup moins clair.

1.2. Les organes politiques des Nations unies face à l'aide humanitaire

Les organes politiques des Nations unies ne se sont impliqués que tardivement dans le processus de paix libérien[1]. La première résolution du Conseil de Sécurité concernant le

[1]Sur le rôle des Nations Unies dans les opérations d'aide humanitaire, cf. SCOTT (Colin). - *Humanitarian Action and Security in Liberia. 1989-1994.* - Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies : Occasional Paper n°20, 1995.

pays date du 22 janvier 1991 et approuve l'initiative de paix patronnée par la CEDEAO. Une deuxième résolution soutenant les accords de Yamassoukro IV sera votée le 7 mai 1992. Cette *position initiale de retrait* s'explique par l'indigence financière de l'organisation, contrainte d'effectuer des choix entre de potentielles opérations de maintien de la paix et cherchant à les déléguer à des organisations régionales. La retenue onusienne s'explique aussi par le caractère « interne » du conflit à une époque où la « non ingérence dans les affaires intérieures d'un État » restait la règle officielle, et par la tournure des affrontements, qui laissait présager une victoire rapide du NPFL, mettant en cause la pertinence d'une intervention à ce stade de l'affrontement. Laisser la guerre s'éteindre d'elle-même par la victoire de l'une des parties semblait la meilleure solution. De fait, entre 1990 et fin 1992, les Nations unies, trop contentes que la CEDEAO ait pris en charge la gestion de la crise, se contentèrent d'intervenir sur un plan strictement humanitaire au travers des agences spécialisées.

La reprise généralisée des hostilités après l' « Opération Octopus » d'octobre 1992 amènera l'organisation à réviser sa position qui prendra alors *un tour beaucoup plus politique*. Confronté à l'échec du plan de paix de Yamassoukro IV, le Conseil de Sécurité décida, par sa résolution 788 du 19 novembre 1992, d'imposer un embargo militaire au Liberia et demanda au Secrétaire Général de nommer un Représentant Spécial. C'est un diplomate jamaïquain, Trevor Gordon-Sommer, qui fut désigné. Son rapport servira de base à la résolution 813 du 26 mars 1993 par laquelle le Conseil de Sécurité proposa de « discuter avec la CEDEAO et les partis concernés la contributions que les Nations unies pourraient apporter (…), y compris le déploiement d'observateurs. » La suggestion rencontra l'assentiment des principales factions, qui réunies à Cotonou pour des pourparlers de paix en juillet 1993, signèrent un accord prévoyant la démobilisation des troupes, l'organisation d'élections libres pour octobre 1994 et le déploiement d'observateurs militaires non armés des Nations unies, l'UNOMIL (United Nations Observer Mission in Liberia). Placée sous l'autorité directe du Secrétaire Général et de son Représentant Spécial, celle-ci s'était vue confiée un mandat à la fois politique — veiller à la bonne application des accords de paix — et humanitaire — coordonner « de façon appropriée » les activités d'assistance en collaboration avec les agences spécialisées[1]. 369 observateurs débarqueront à cette fin à partir de novembre 1993.

En pratique, cette politisation de l'action des Nations unies, s'accompagne d'une *relégation des considérations d'ordre humanitaire*. Alors que l'aide avait servi jusqu'ici de palliatif au désengagement onusien, le Représentant Spécial essaiera de l'assujettir à son nouvel agenda politique. Croyant fermement au processus de paix décidé à Cotonou, convaincu que celui-ci avait été rendu possible par l'imposition au NPFL d'un embargo, notamment humanitaire, il intima l'ordre aux organismes d'aide de respecter les restrictions de circulation imposées par l'ECOMOG et de stopper leurs opérations en « cross-border » depuis la Côte d'Ivoire. Trevor Gorden-Sommer ira jusqu'à déclarer clairement : « Certaines organisations ont pour mandat de porter assistance aux populations dans le besoin. Nous avons un mandat plus important : apporter la paix. Si l'assistance entrave le processus d'assistance, il n'y aura pas d'assistance. » De fait, le Représentant Spécial ne se prononcera pas sur les attaques menées par les casques blancs contre des objectifs humanitaires — pas plus d'ailleurs, que sur l'alliance entre l'ECOMOG et les factions anti-Taylor — et amènera Abidjan à fermer temporairement sa frontière aux organismes d'aide. Ce positionnement suscita la protestation des organisations non gouvernementales et des

[1]Resolution 866 du 22 septembre 1993.

agences onusiennes dont le coordinateur UNSCOL, Ross Mountain, fut rappelé en raison de la vivacité de ses critiques.

Mais la stratégie déployée par les Nations unies s'avérera un échec. Malgré la signature d'avenants aux accords de paix de Cotonou (à Akosombo et Accra), les combats reprirent, dynamisés par l'émergence de nouvelles factions et la fragmentation des anciennes. L'ONU se retrouva ainsi partie prenante à un processus de paix condamné, sans pour autant avoir de solutions alternatives à proposer. Ayant pris le risque de s'engager dans un règlement politique, au point de tirer un trait sur les priorités humanitaires, l'organisation s'était fait prendre au piège du conflit — situation d'autant plus délicate qu'après l'effondrement des espoirs de Cotonou, elle semblait en panne d'idée pour aboutir à un règlement pacifique. Aussi, la suite des événements est-elle marquée par *la plus grande confusion*. De 1995 à 1996, les Nations unies « tâtonnent », jouant alternativement ou conjointement de leur mandat humanitaire et politique, introduisant du même coup une confusion délétère entre les deux registres. A vrai dire, il est difficile de cerner la stratégie onusienne de 1995 à 1996. A l'intérieur même de l'organisation, certains acteurs avouent que l'ONU « ne sait pas quoi faire » et qu'à défaut, elle tente de légitimer sa présence par une « gesticulation humanitaro-politique ». De fait, après les accords d'Abuja, l'UNOMIL multipliera les opérations à composante humanitaire et politique, faisant miroiter les ressources de l'aide dans le cadre de négociations, associant à l'inverse des militaires aux convois d'assistance, etc., sans qu'il soit possible de savoir si ces pratiques renvoient à une stratégie cohérente de sortie de crise. Toujours est-il que ces méthodes ont été très mal perçues par les organisations d'assistance qui ont dénoncé les risques entraînés par cette confusion entre humanitaire et politique : perte de neutralité, augmentation des pressions politiques sur les organismes d'aide, absence d'avancée sur la plan strictement politique…

Notons par ailleurs que l'attitude des Etats occidentaux — États-Unis, Union Européenne — est assez similaire à celle des Nations unies avant Cotonou. Désemparés par la crise libérienne mais ne voulant pas marquer un désintéressement total à son égard, ils ont essentiellement investi dans l'aide humanitaire tout en se gardant de s'impliquer dans un règlement politique — et *a fortiori* militaire — hautement incertain. L'attitude des Nations unies comme celle des autres Etats nécessiterait une étude beaucoup plus approfondie. Rappelons encore une fois qu'il ne s'agit que de pistes de réflexion qui restent à creuser.

*
* *

2. L'AIDE ET LES ACTEURS LIBÉRIENS NON ARMÉS

En marge des factions et des instances qui revendiquent un rôle dans la résolution de l'affrontement, le conflit libérien a également impliqué un certain nombre d'acteurs démilitarisés, qui pour n'être pas directement partie prenante à la lutte ne sont pas moins concernés par elle et influent ainsi sur son cours. Un certain nombre de ces « tiers » ont parfois eu recours aux ressources humanitaires. C'est le cas des partis politiques, des acteurs économiques et d'autres représentants de la société civile.

2.1. L'aide et les partis politiques non armés

2.1.1. Les trajectoires politiques non armées au Liberia

Bien que la scène libérienne soit dominée par les « warlords », un certain nombre d'acteurs politiques ayant toujours refusé de prendre les armes — du moins directement — continuent d'évoluer. C'est notamment en leur sein qu'ont été recrutés les membres des premiers gouvernements intérimaires — IGNU, LNTG I. Parmi ces mouvements, deux partis occupent une place prépondérante en raison de leur enracinement dans l'histoire libérienne : le Liberian People's Party (LPP) du Dr Togbah Nah Tipoteh, successeur du Moja (Movement for Justice in Africa) fondé dans les années 1970 ; le United People Party (UPP) de Gabriel Baccus Matthew, successeur de la Progressive Alliance of Liberia (PAL), fondé en 1975. Le LPP recrute traditionnellement parmi les « educated natives », les « natifs » — par opposition aux Americo-Libériens — ayant eu accès à l'éducation. A l'origine, il était essentiellement composé d'étudiants de l'University of Liberia. Le UPP apparaît au contraire comme un mouvement populiste, ayant un certain écho chez les petits marchands de la capitale et parmi les déclassés sociaux. C'est ce parti qui fut à l'origine des « rice riots » de 1979, protestant contre les augmentations du prix du riz décidée par Tolbert et prélude à la chute de ce dernier en 1980. Bien que ces deux mouvements soient trans-ethniques, le UPP est particulièrement bien implanté dans la région du Grand Bassa.

Le propre de ces deux partis est d'avoir refusé d'entrer directement dans la lutte armée. Ce positionnement « politique » au sens strict doit toutefois être nuancé : à plusieurs reprises, l'ECOMOG est apparu comme le bras militaire des politiciens et ces derniers ont été accusés d'avoir financé au coup par coup certaines factions. Néanmoins, le UPP et le LPP n'ont pas constitué de milices armées à leur solde et ont joué de cette virginité factionnelle pour se positionner sur la scène politique libérienne. Après les accords d'Abuja, ils ont stigmatisé les « seigneurs de la guerre » accusés d'être des « agents de la mort » et ont fait valoir en retour leur propre refus d'entrer dans la spirale de la violence. En décembre 1995, alors que la tenue des élections en août 1996 demeurait une option envisageable, le UPP et le LPP avaient tenu une conférence appelant les autres partis non armés à former une coalition pour opposer un front commun aux factions. Plusieurs observateurs s'accordent à dire qu'une telle coalition aurait fait peser une hypothèque sur les ambitions électorales du NPFL[1]. Toujours est-il que le UPP et le LPP ont utilisé les ressources de l'aide dans le cadre de leur stratégie politique.

2.1.2. L'aide au service des trajectoires politiques non armées

Dès les années 1970, le Dr. Nah Tipoteh avait créé parallèlement à son parti une « charity » baptisée « Susuku ». Regroupant principalement de jeunes étudiants dont il essayait de faciliter l'insertion professionnelle, cet organisme a été utilisé par le Moja puis le LPP pour élargir et renforcer la mobilisation des Libériens en sa faveur. Avec le développement du conflit, « Susuku » s'est reconverti dans l'aide aux réfugiés puis s'est spécialisé dans la réintégration des anciens combattants. Financée par la diaspora libérienne en exil, l'organisation a également bénéficié d'une aide épisodique de la communauté internationale — en particulier du gouvernement hollandais. L'intervention du LPP dans la sphère humanitaire via Susuku a sans conteste épaulé la stratégie politique

[1]Un sondage réalisé à Monrovia auprès d'un millier de personnes en février 1996 à propos de leurs intentions de vote révélait 50% d'indécis, 33% d'intentions en faveur de chefs de factions et 17% pour des politiciens. Bien entendu, ces chiffres doivent être considérés avec beaucoup de précautions… Cf. *The First National Poll*, (Monrovia), January 30 - February 2 1996.

du Dr Tipoteh. Elle lui a permis d'étendre son influence sur la société, de gagner l'allégeance politique des populations qui bénéficiait de son assistance, et plus généralement, de faire valoir son image d'homme d'Etat responsable, prenant en compte les problèmes sociaux et tentant d'y apporter des éléments de réponse. Ceci étant, l'aide internationale est faiblement intervenue dans ces processus étant donné la part minime occupée par Susuku dans la mise en œuvre des vastes programmes d'assistance.

Le UPP a quant à lui été beaucoup plus performant dans l'utilisation de l'aide humanitaire. En effet, le PAM a confié la distribution générale de nourriture à Monrovia à une ONG locale baptisée SELF (Special Emergency Life Food). Considérée par l'agence comme « a professional relief organization », SELF a été chargée de l'enregistrement de 700.000 bénéficiaires et de la distribution bimestrielle de 6.000 à 7.000 tonnes de nourriture. C'est elle aussi qui a géré le port et les stocks de nourriture du PAM et de CRS dans la capitale. Créée au début du conflit, cette ONG est présidée par Dorothe Diggs, une Libérienne ayant travaillé pour une Fondation américaine et disposant de nombreux contacts dans le milieu des organisations internationales. Mais le pouvoir à l'intérieur de SELF est surtout exercé par son "numéro deux", Blamon Nelson, qui est également trésorier du UPP… C'est ainsi que l'organisation est rapidement passée sous la domination du parti de Gabriel Baccus Matthew. De fait, tous les postes clefs au sein de SELF sont occupés par des membres du UPP ; il est indispensable pour gagner de l'avancement d'appartenir au parti, si bien que ceux qui veulent progresser sont obligés, quand ils ne l'ont pas fait prioritairement à leur embauche, de prendre leur carte. L'accès privilégié de SELF aux ressources humanitaires a permis au UPP de structurer son réseau de clientèle. Les militants ont été rémunérés sur les ressources de fonctionnement de l'organisation mais aussi par l'octroi de multiples opportunités de détournement. Nous n'avons malheureusement pas eu le temps d'enquêter dans le port franc de Monrovia mais nous avons recueilli de nombreux témoignages attestant de la pratique récurrente de détournements à différents niveaux de l'organisation, y compris au sommet. Surtout, la distribution finale de nourriture a permis au UPP de consolider son implantation dans les milieux populaires de la capitale. En s'appropriant symboliquement les opérations d'assistance par la présence de membres du UPP lors des distributions, le parti a cherché à se fidéliser un électorat potentiel.

2.2. L'aide et les acteurs économiques locaux

En marge de la sphère politique et militaire, l'aide humanitaire a également constitué un enjeux pour les acteurs économiques libériens. En effet, par delà l'impact direct des secours, les opérations d'assistance ont généré un certain nombre de retombées économiques indirectes, à la fois sur un mode licite et illicite.

2.2.1. Les retombées économiques licites des opérations d'assistance

En août 1995, Stephen Smith constatait : « Au Liberia, en dehors de l'économie de guerre, il ne subsiste qu'une brasserie, qui tourne à plein régime, une cimenterie, réduite à 15% de sa capacité de production, et… l'aide humanitaire[1]. » Dans un pays où le taux de chômage dans le secteur privé avoisine les 90%[2], où l'administration est en proie à la

[1] *Libération*, 28 août 1995.
[2] Estimation pour 1995 du Département d'État américain.

désorganisation la plus complète — la plupart des fonctionnaires ayant quitté leur poste, ne sachant plus de quelle autorité ils dépendent et ne recevant un salaire dérisoire que de façon extrêmement épisodique… —, les organismes d'aide constituent l'un des principaux employeurs, si ce n'est le principal employeur, de l'économie formelle. En 1995, MSF-France employait 600 salariés qui représentaient une masse salariale annuelle de 341.000 USD. Cet impact est encore plus important au niveau local. A Greenville par exemple, les organisations humanitaires étaient, début 1996, les seuls employeurs de la localité. MSF faisait travailler 102 salariés contribuant chacun à la subsistance d'un foyer de 12 personnes en moyenne. Greenville comptant environ 12.500 habitants, c'est au moins 10% de la population qui bénéficiait ainsi chaque mois des revenus salariaux versés par l'organisation. A noter qu'Oxfam et CRS étaient également présents dans la localité avec un important personnel local.

Parallèlement aux salaires versés, les organismes d'aide ont réalisé un certain nombre de dépenses locales — location d'habitations et de moyens de locomotion (camions, bateaux…), achat de matériaux de construction, de matériel divers (générateurs, pompes…), de nourriture, dépenses liées à la « distraction » du personnel expatrié, etc. — ayant bénéficié au secteur marchand libérien et principalement à la diaspora libanaise. Un certain nombre de commerçants à Monrovia se sont ainsi spécialisés dans l'approvisionnement des organismes d'aide. La cimenterie mentionnée par Stephen Smith travaille presque exclusivement au profit de ces derniers.

Toutes ces retombées indirectes ont eu un effet dynamisant sur l'économie libérienne, au moins dans les secteurs autres que ceux concernés par le domaine d'intervention des humanitaires[1]. Les dépenses locales, que ce soit en termes de salaires ou d'achat de fournitures, tendent en partie à relancer l'économie par la demande. L'incidence de ce facteur est amplifié par l' « effet multiplicateur » keynésien, qui joue pour les rémunérations salariales et dans une moindre mesure pour les dépenses d'approvisionnement —, la diaspora libanaise contrôlant le marché ayant tendance à sortir les revenus ainsi générés du circuit économique libérien.

2.2.2. Les retombées économiques illicites des opérations d'assistance

En marge des retombées économiques « licites », un certain nombre de revenus « illicites » ont été générés par l'aide via des détournements alimentant un secteur marchand informel. MSF a partiellement été victime de ce genre de pratiques. En 1995 par exemple, la section française a été contrainte de porter plainte contre son magasinier, pharmacien de formation, qui avait détourné une importante quantité de médicaments afin d'ouvrir sa propre pharmacie. Mais ces pertes restent marginales au regard du budget de la mission, mais surtout aux vues du détournement massif de l'aide alimentaire s'opérant à partir des camps de déplacés[2].

[1]En effet, la production agricole ou le commerce des médicaments ont plutôt été pénalisés par les opérations d'assistance — les distributions gratuites contribuant à briser le marché. Cependant, le remplacement du riz par du blé concassé à partir de 1994-1995 a permis de limiter l'effet déflateur sur l'agriculture locale, le "bulgur" étant peu apprécié des Libériens.

[2]Comme précisé en introduction, le destin de l'aide apportée dans les camps de réfugiés situés dans les États voisins n'a pas été intégré à l'étude. Toutefois, il serait fort étonnant que ceux-ci échappent aux pratiques observés dans les camps de déplacés.

En effet, une grande partie des 1,47 million de personnes déplacées recensées par le PAM en 1995 — dont 800.000 à Monrovia — vit dans des camps alimentés par l'aide internationale. Buchanan, où nous avons été en mesure de recueillir quelques informations, en accueille environ 130.000, répartis sur une dizaine de sites assistés par CRS et la LRRRC. De toute évidence, ces camps abritent un véritable réseau organisé de détournement vers le secteur informel. Il apparaît tout d'abord que le nombre de personnes déplacées est largement surestimé par les deux organismes en charge de la distribution. Selon MSF, les estimations de bénéficiaires étaient deux fois supérieurs à leur valeur réelle jusqu'en mai 1995. Par la suite, CRS a révisé ses chiffres qui demeureraient toutefois surestimés de 35% — 200.000 bénéficiaires pour CRS contre 130.000 pour les autres organismes. Par ailleurs, la ration distribuée au final correspond rarement à celle planifiée : les outils de mesure sont souvent biaisés, certains types de denrées sont dits manquants. Un « food basket » réalisé par MSF fin 1995 a montré que les déplacés recevaient en moyenne 733 kcal au lieu des 900 kcal prévus — soit une déperdition de 18,5%. Au total, on peut estimer la part de l'aide alimentaire détournée dans les camps de Buchanan entre 47% et 60%. Cette ponction est principalement organisée par les employés locaux de CRS, les représentants de la LRRRC (responsable de l'enregistrement et de la distribution finale) et les autorités locales des camps qui s'approprient les surplus non distribués. Les déplacés en profitent de façon marginale, les deux organismes fermant les yeux sur les manœuvres employées par ceux-ci pour gagner des rations supplémentaires : enregistrements multiples en plusieurs points de distribution, prêt ou location d'enfants, multiplication des passages au camp de transit…

Le surplus ainsi généré est recyclé de diverses manières. Un trafic de fausses cartes de distribution — vendues entre 500 et 2.000 LD l'unité par des employés de CRS — permet de redistribuer une partie de la nourriture à la population locale (déplacée ou résidente). Mais l'essentiel rejoint des circuits de commercialisation parallèles, impliquant parfois l'ECOMOG, et dominé par les « marketers » — les marchands. Ces derniers sont en fait essentiellement des femmes, qui, du fait de leur plus grande liberté de circulation dans le pays peuvent faire fonctionner des réseaux[1]. Ainsi, après chaque cycle de distribution à Buchanan, il est possible d'observer aux portes de Monrovia le manège des véhicules qui reviennent du port minéralier chargés de sacs de blé concassé, et pris d'assaut par les commerçantes qui les revendent ensuite sur les marchés de la capitale, à "Red Light" et à "ELWA Junction". Mais ce trafic a surtout permis d'alimenter les zones enclavées échappant aux opérations d'assistance. C'est de cette manière que Greenville, déserté par les organismes d'aide de fin 1994 à fin 1995, a pu bénéficier d'un apport irrégulier de blé concassé provenant par canot de Buchanan. Ces poches isolées ont permis aux marchands de réaliser des profits substantiels. Alors que le sac de « bulgur » se négociait, au plus fort de son cours, à 250 LD dans le port minéralier, il était revendu au minimum 1.200 LD à Greenville — soit un profit de 240% !

La LRRRC étant présidée par un membre du LPC et Greenville étant aux mains de cette faction, il a été avancé que les réseaux de détournements obéissaient à une logique factionnelle. Le mouvement armé se serait infiltré dans les camps de déplacés au travers de la LRRRC pour mettre en place un circuit d'approvisionnement politico-militaire à destination des zones contrôlées par le LPC. Cette thèse est séduisante, d'autant plus qu'un certain nombre de combattants figurent parmi les personnes faisant la navette entre les deux ports. Cependant, les civils interrogés à Greenville nous ont affirmé que les réseaux

[1]De même que les "Mama Benz" au Bénin ou les "Nanas" au Togo, il semble que les femmes jouent un rôle très important dans l'économie libérienne, notamment informelle.

d'approvisionnements obéissaient avant tout à une logique commerciale. Ils en veulent pour preuve les tarifs exorbitants pratiqués par les marchands, tarifs dont le LPC se plaignait souvent. Le même discours nous a été tenu dans les camps de déplacés à Buchanan[1]. De plus, les détournements opérés ont également servi à alimenter le marché de "Red Light" à Monrovia, connu pour être tenu en grande partie par les femmes de combattants NPFL. Par conséquent, il semble que la logique de fonctionnement de ces réseaux soit avant tout économique, quand bien même ils servent à alimenter les mouvements armés. Les factions semblent d'ailleurs assez agacées par ces pratiques qui leur échappent et qui parfois les pénalisent économiquement[2].

*
* *

Ainsi, l'aide humanitaire n'a pas seulement été utilisée par les factions. Elle a également servi les trajectoires politiques non armées et des stratégies d'enrichissement licites et illicites dissociées de l'univers factionnel même si elles ont été amenées à le rencontrer sur une base commerciale. Plus généralement, ces éléments montrent que l'assistance a pu jouer un rôle dans la structuration d'une société civile et politique échappant en partie au contrôle des mouvements armés. D'autres phénomènes de ce type existent, bien que nous n'ayons pas eu le temps de les étudier ; on a vu certaines ONG locales et des employés libériens d'organismes internationaux s'investir à plein dans la reconstruction du pays au-delà de la quête de rétributions matérielles ou de l'adhésion à une entreprise politique ou militaire ; dans plusieurs camps de déplacés, voire dans le bush, les pouvoirs traditionnels se sont parfois reconstitués pour faire valoir les intérêts de la population, notamment auprès des organismes d'assistance ; etc. Mais nous avons extrêmement peu d'informations sur ces processus. Ils ont néanmoins le mérite de souligner que le pouvoir des factions n'est pas absolu, qu'il subsiste un espace civil et politique qui échappe aux mouvements armés, même si à l'heure actuelle c'est l'usage de la force qui domine la dynamique sociale libérienne.

[1]Ayant fui les zones LPC et peu avares de critiques quant aux détournements opérés par CRS et LRRRC, on ne voit pas pourquoi les déplacés que nous avons rencontrés auraient tu l'implication du mouvement armé dans les mécanismes qu'ils dénoncent.

[2]N'ayant pas eu le temps d'enquêter dans les camps de déplacés de Monrovia, nous nous bornerons à faire l'hypothèse qu'ils connaissent des phénomènes similaires (ce qui est attesté par de nombreux témoignages) quoique d'ampleur plus limitée étant donné le rôle de SELF dans la distribution et son implication avec le UPP, largement hostile aux factions.

Section 4. LA RESPONSABILITÉ DU DISPOSITIF DE L'AIDE

L'assistance humanitaire a donc été la cible de multiples stratégies instrumentales émanant tant des acteurs militarisés que des acteurs non armés libériens. Qu'en résulte-t-il quant au rôle global de l'aide dans la dynamique de l'affrontement ? Au terme de cette rapide étude, il apparaît que si le dispositif humanitaire ne peut pas être considéré comme responsable de la prolongation du conflit, il n'en demeure pas moins à l'origine d'un certain nombre d'effets collatéraux — et notamment pervers au travers du renforcement des factions — qui appellent à la réflexion.

1. LA RESPONSABILITÉ DU DISPOSITIF DE L'AIDE DANS LA PROLONGATION DU CONFLIT

Suite aux multiples pillages, détournements, taxations, manipulations… dont ont été victimes les organismes d'aide, certaines voix se sont élevées — en privé du moins — pour stigmatiser *un dispositif humanitaire considéré comme responsable de la prolongation du conflit*. Ce discours a été tenu par quelques représentants des factions cherchant à se défausser de leurs responsabilités dans le développement et l'approfondissement de la crise libérienne. Mais nous l'avons également retrouvé chez certains interlocuteurs du monde humanitaire. Selon ces personnes, en se déversant dans telle ou telle zone, l'aide aurait permis aux factions de survivre tant sur un plan économique que politique — par le biais des mécanismes de légitimation —, et leur aurait donné au travers du pillage une finalité à court terme justifiant à elle seule la poursuite de la guerre. Poussé à l'extrême, ce raisonnement conduit à considérer le détournement de l'assistance comme à l'origine des moyens indispensables à l'affrontement armé, voire comme objectif ultime de celui-ci. En bref, l'aide serait responsable de la guerre.

Au terme de cette enquête, cette thèse ne paraît pas tenable. En premier lieu, il est clair que *le conflit libérien repose sur une dynamique propre qui ne saurait se résumer au pillage et au détournement de l'aide humanitaire*. Nous avons vu que la mobilisation des combattants s'ancrait dans une crise profonde de la jeunesse. Les *fighters* trouvent dans la vie militaire des rétributions matérielles — qui sont loin d'être exclusivement liées à l'aide —, mais aussi un statut, une forme de reconnaissance sociale jouant sur l'identification à des héros modernes et traditionnels valorisés au travers des activités guerrières. Quant aux chefs de factions, issus d'une même catégorie sociale — celle des premiers « natifs » à accéder à l'éducation supérieure et à des postes de responsabilité au sein de l'appareil d'Etat —, leur objectif final semble d'accéder au pouvoir étatique. Tous paraissent vouloir parvenir à la tête ou du moins au sein des hautes sphères d'un État libérien, maintenu dans ses frontières et reconnu par la communauté internationale. La perspective d'accéder aux ressources de l'aide bilatérale et autres opportunités d'enrichissement associées à l'État n'est sûrement pas absente de leurs motivations. Mais on peut aussi y déceler la quête de rétributions symboliques en termes de prestige, statut… Par conséquent, il ne fait pas sens d'affirmer que le pillage et la taxation de l'aide humanitaire constituent en définitive le principal moteur du conflit.

De plus, *l'assistance n'est pas une composante indispensable de l'économie politique des factions*. Quelle que soit son importance en termes de réseau logistique,

d'approvisionnement en matériel stratégique (voitures, radios…) et en nourriture, elle permet surtout de réaliser des « économies » qui autorisent à affecter à d'autres postes les ressources tirées d'une économie clandestine, qui comme nous l'avons vu, est florissante. La production de grumes a connu une forte hausse après le déclenchement des hostilités, celle de caoutchouc n'a jamais cessé, de même que l'extraction d'or et de diamants. Par conséquent, les mouvements armés disposent de ressources alternatives à l'aide humanitaire, qui permettraient d'envisager le retrait de celle-ci sans grand danger pour la viabilité de leur économie de guerre. Preuve en est que certaines factions, comme le LPC, ont perduré bien qu'elles soient longtemps restées à l'écart des zones approvisionnées par l'aide internationale.

Enfin, il importe de *prendre en considération les acteurs non militarisés* de la scène libérienne. L'assistance n'a pas seulement été utilisée par les factions. Dans une certaine mesure, elle a également servi les stratégies des partis politiques qui refusent d'entrer dans la spirale de la violence et a donné quelques moyens à l'embryon de société civile qui sur le plan économique et social essaye d'échapper au contrôle des mouvements armés et à s'ériger en contre pouvoir. Par ses effets indirects, l'aide a également favorisé des dynamiques de pacification.

Ainsi, contrairement à l'idée répandue par certains responsables de factions cherchant à se défausser de leur responsabilité, et par des acteurs humanitaires qui par « péché d'orgueil » surestiment leur impact au point de se considérer à l'origine de la prolongation du conflit, l'aide n'est pas en tant que telle responsable de la perpétuation de l'affrontement armé. Tout au plus, peut-on émettre l'idée qu'elle fait échec à une régulation malthusienne en empêchant la guerre de cesser, faute de combattants. Mais c'est là le propre de toute intervention humanitaire dans des situations d'affrontement armé. Ce phénomène, qui n'est en rien propre au contexte libérien, fait partie des contradictions que par conviction les organismes d'aide choisissent d'assumer. Ceci étant, s'il est abusif de considérer l'aide comme responsable de la guerre, il est indéniable que celle-ci a généré un certain nombre d'effets pervers qu'il convient de prendre en considération.

2. LA RESPONSABILITÉ DU DISPOSITIF DE L'AIDE FACE AUX EFFETS PERVERS DE SON INTERVENTION

2.1. Des stratégies instrumentales aux effets pervers

Entrés sur la scène libérienne pour porter secours aux « populations en danger », les organismes d'aide ont été l'objet de multiples stratégies instrumentales ayant entraîné l'émergence d'effets « collatéraux » qu'ils n'avaient pas l'intention de provoquer. L'existence de ces conséquences induites est d'ailleurs un phénomène inéluctable. Au Liberia, certaines de ces conséquences n'entrent pas en contradiction flagrante avec la mission des acteurs humanitaires. L'appui incident à des partis politiques prônant la pacification du conflit, les retombées économiques indirectes licites des opérations d'assistance, l'aide à la structuration d'un embryon de société civile… ne cadrent certes pas avec le mandat de la plupart des organisations mais restent dans une certaine mesure « tolérables » au regard de leur objectif.

Mais tel n'est pas le cas de tous les effets induits. En effet, un certain nombre d'entre eux se sont avérés hautement « pervers » en raison des conséquences néfastes qu'ils ont fait peser sur les populations théoriquement « bénéficiaires ». De fait, l'utilisation récurrente de mécanismes d'orientation, de taxation, de pillage, de récupération symbolique a largement contribué au renforcement des factions, principales responsables de la crise endurée par les civils. Ces pratiques ont permis de soutenir l'effort de guerre des mouvements armés et de les doter de ressources stratégiques (réseaux d'approvisionnement et de soutien logistique, voitures, radios…) ; d'encourager la mobilisation des combattants en leur donnant accès à certaines rétributions (nourriture, soins, médicaments, bien pillés…) ; de renforcer le pouvoir des leaders factionnels sur leurs troupes ; de raffermir l'emprise des factions sur les populations civiles ; de conforter les processus de légitimation politique nationale et internationale des mouvements. Par ailleurs, les stratégies déployées par ces derniers ont réduit d'autant la quantité de secours parvenant finalement aux personnes ciblées et ont donné lieu à de nombreuses exactions contre les populations civiles : concentration par la force dans des zones déterminées pour attirer l'aide humanitaire, multiplication des violences pour extorquer les biens distribués…

Dès lors, une partie des effets collatéraux dits « pervers » entrent en contradiction flagrante avec la mission d'assistance pour laquelle les organisations humanitaires sont censées intervenir. On peut même se demander si à un certain point, l'aide ne se retourne pas contre ses bénéficiaires. L'émergence de cette problématique montre que pour les organismes qui entendent rester fidèles à leur engagement, il est plus que jamais indispensable dans le contexte libérien de mesurer avec précision le ratio « effets bénéfiques/effets pervers » associé à la mise en place de leurs opérations. Il est difficile de savoir ce qu'il en est globalement pour l'ensemble des opérations d'assistance. La réponse à une telle question supposerait une étude au cas par cas analysant également et avec précision les bénéfices perçus par les populations. On peut néanmoins supposer, en raison de l'importance et du caractère structurel des détournements de nourriture — comparés au pillage massif mais épisodique des moyens logistiques —, que les organismes impliqués dans l'aide alimentaire sont plus susceptibles de voir les effets pervers l'emporter, que les organismes impliqués dans le secteur de la santé.

En attendant d'avoir des éléments de réponse plus précis, on peut d'ores et déjà essayer de savoir quelle est la responsabilité des acteurs humanitaires dans l'émergence et le développement de ces effets pervers.

2.2. La responsabilité des organismes d'aide à l'égard des effets pervers

Jusqu'à maintenant, nous n'avons envisagé les acteurs humanitaires que comme des éléments passifs, victimes de stratégies instrumentales des factions. Or, la situation est plus complexe. Le dispositif humanitaire est lui-même animé d'une propre dynamique qui l'a amené à essayer de résister aux tentatives de manipulations, mais qui est aussi parfois entré en résonance avec celles-ci. Encore une fois, nous ne proposons ici que des pistes de réflexion. Une étude approfondie reste à entreprendre sur la *logique de fonctionnement des acteurs humanitaires*.

Afin de limiter les mécanismes d'orientation des flux, de taxation, de pillage, de récupération symbolique… et les effets pervers qui y sont associés, certaines organisations

ont individuellement ou collectivement cherché à résister en mettant en place des procédures d'intervention plus ou moins rigoureuses. En août 1995 notamment, sous l'impulsion de MSF et du DHA, la quasi-totalité des organismes d'aide ont signé un document définissant les principes et les protocoles applicables à leurs opérations[1]. Respecté à la lettre par l'ensemble des agences, ce code aurait certainement pu faire obstacle à un grand nombre des stratégies instrumentales développées par les factions. Après avoir rappelé les principes de base de leur action, le document engageait les organisations humanitaires à respecter certaines règles : ciblage étroit des opérations en fonction des besoins effectivement constatés ; liberté d'accès aux victimes indépendamment de contraintes d'ordre militaire et politique ; limitation des escortes civiles et armées par de strictes conditions ; refus de payer toutes sortes de taxes (notamment aux *check-points*) en dehors de la juste rétribution de services rendus ; ferme refus de laisser les factions mettre en cause l'intégrité physique et matérielle des missions ; enfin, engagement solidaire des organisations humanitaires à respecter et à faire respecter collectivement ce code de conduite afin d'opposer un front commun aux factions.

Malheureusement, à l'instar des précédentes actions collectives — lettres de protestation aux leaders factionnels après les pillages, mécanismes de coordination… —, ce protocole ne sera quasiment pas respecté par la plupart des organisations d'assistance qui se plieront aux conditions de travail imposées par les mouvements armés. *L'éclatement du dispositif de l'aide* en une multitude d'acteurs extrêmement diversifiés, tant par leur engagement éthique, leur mandat, leur professionnalisme, que leur indépendance financière et la personnalité de leur représentants, n'est pas étrangère à cet échec. En effet, il est extrêmement difficile de réunir sur une base opérationnelle commune des organisations ne poursuivant pas le même objectif. Comme nous l'avons vu, un certain nombre d'organismes confessionnels sont présents au Liberia, officiellement avec un mandat d'assistance, mais souvent animés par une volonté de prosélytisme religieux. Dans les faits, des organisations font souvent primer leur mission « évangélisatrice » sur leur action humanitaire. C'est pourquoi elles n'accordent pas la même gravité aux tentatives de manipulation. Dès lors que leur objectif est de convertir les populations, peu importe que l'assistance qu'ils apportent — qui à la limite n'est qu'un outil au service de leur projet missionnaire — soit détournée de façon massive ou pas. Cette divergence d'engagement ne les incite pas à respecter un code d'intervention défini en fonction de critères d'opérationalité humanitaire, registre qui leur apparaît, dans une certaine mesure, secondaire.

De plus, les organisations d'assistance sont loin d'avoir toutes acquis le même degré de professionnalisme, que ce soit en termes d'évaluation des besoins, de procédures de monitoring, de méthodes d'intervention ou d'analyse du contexte. Par politique opérationnelle, certains organismes utilisent, par exemple, un maximum de personnel national à des postes stratégiques — enregistrement des bénéficiaires, gestion des stocks, organisation de la distribution… — sans mettre en place de procédures de contrôle ou d'appui permettant de limiter les risques de pression sociale ou physique sur les employés locaux. Or, dans le contexte de pénurie et d'insécurité qui caractérise le Liberia, ces risques sont considérables. De même, certaines agences semblent dépourvues de rigueur, ou en tout cas d'outils techniques, leur permettant d'avoir une image exacte des besoins, une nette conscience de l'enjeu politico-militaire que représente leur intervention et des tentatives d'instrumentalisation auxquelles elles ont à faire face. Adhérant par principe au

[1]« Humanitarian Assistance in Liberia : Principles and Protocols for Operation. » Annexé au *1996 United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Liberia*, pp. 31-35.

code de conduite mentionné plus haut, ces organisations, par manque de professionnalisme, sont parfois incapables de s'y tenir.

Par ailleurs, les organismes n'ont pas toujours une autonomie financière leur permettant de résister aux pressions des bailleurs de fonds qui les poussent à intervenir et aux manœuvres des acteurs libériens. Pour sauver des programmes, ils sont parfois obligés d'agir dans des conditions qui contredisent les règles définies dans les protocoles communs.

Enfin, il importe de prendre en considération l'équation personnelle des individus qui participent au opérations d'assistance. Il existe au sein des appareils financeurs comme des agences opérationnelles, des acteurs qui, pour des raisons personnelles, sont enclins à faire le jeu des factions. Si les cas de corruption ou en tout cas d'utilisation du dispositif de l'aide à des fins d'enrichissement individuel sont relativement rares[1], il est déjà plus fréquent d'observer des phénomènes d'engagement partisan. Bien que ces dynamiques individuelles restent marginales, elles montrent que la faiblesse du dispositif humanitaire face aux tentatives d'instrumentalisation des factions ne tient pas seulement à des carences institutionnelles, mais est parfois liée à des trajectoires personnelles qui pour des raisons politiques, affectives ou économiques, facilitent le jeu des mouvements armés.

Les failles liées à l'éclatement du dispositif de l'aide ont en outre été renforcées par l'importance grandissante des *logiques d'appareils* au sein des organismes d'assistance, générant une *concurrence délétère* entre ces derniers. En effet, le boom de l'humanitaire a engendré un alourdissement bureaucratique des appareils en charge de sa gestion — tant du côté financeur que du côté opérateur —, l'émergence d'une multitude de nouvelles organisations, et surtout une dérive institutionnelle plus ou moins avérée selon les acteurs. Parallèlement au développement des moyens d'intervention, des logiques d'auto-finalisation ont vu le jour, tendant à faire primer la croissance des appareils humanitaires en tant que tels sur leur action. Il n'est pas rare que certaines ONG et agences onusiennes cherchent avant tout à « faire du chiffre », à accumuler des budgets, à grossir coûte que coûte leur mission, quel que soit le résultat concret de leur intervention. Pour reprendre les termes de Rony Brauman, l'institution tend parfois à devenir une « valeur » au lieu de rester un « outil » au service des populations bénéficiaires. Cette dérive devient particulièrement perverse lorsque, côté financeur, on trouve des acteurs soumis à de multiples pressions bureaucratiques et politiques, qui pour ne pas rester avec des budgets non dépensés, sélectionnent leur partenaire opérationnel en fonction de leur « capacité d'absorption ». Le dispositif humanitaire se transforme alors en un système clos, complètement renfermé sur lui-même, dans lequel les contraintes internes, mais surtout les stratégies de croissance institutionnelle, deviennent plus déterminantes que l'accomplissement de la mission d'assistance.

Certes, la situation au Liberia est loin d'être aussi caricaturale. Néanmoins, un certain nombre de signes indiquent que le dispositif humanitaire tend vers cette dérive, favorisant du même coup les stratégies instrumentales des factions. Cette tendance est perceptible dans la concurrence qui a vu le jour entre les deux principaux financeurs — USA et Union Européenne — mais surtout entre les organismes opérationnels. Afin de « prendre le marché » dans certaines régions, des organisations n'ont pas hésité à baisser leurs standards opérationnels. Ainsi, fin 1994, alors que le CICR avait évacué les zones NPFL et

[1]Cf. L'affaire "Derosen", possesseur de mines de diamants dans le Lofa et faisant du "transport humanitaire" dans la même région (à préciser).

posé des conditions très strictes à un éventuel retour pour protester contre les pillages massifs, les détournements et le harcèlement dont avaient été victimes ses équipes, LWS se réimplante à sa place en acceptant d'importantes pertes en ligne : l'organisation passera par des intermédiaires locaux « conciliants » à l'égard des factions et acceptera qu'une partie de son assistance aille directement aux mouvements armés en échange de leur autorisation d'accès à la zone. Officiellement justifiée par l'ampleur des besoins, cette opération participe indéniablement d'une stratégie d'implantation renvoyant à une volonté de « faire du chiffre », quels qu'en soient les effets pervers. Ce type de comportement réduit à néant les efforts entrepris par les autres organisations humanitaires pour imposer aux factions le respect d'un « espace humanitaire » garantissant l'efficacité de leur intervention. A de nombreuses reprises, les mouvements armés ont joué de cette concurrence inter-ONG pour mettre en œuvre leurs stratégies instrumentales, sachant très bien que si une organisation se retirait, il en trouverait une autre pour la remplacer.

ANNEXES

FONDATION MÉDECINS SANS FRONTIÈRES

Fondation Reconnue d'Utilité Publique le 4 Mars 1991
8 Rue Saint-Sabin, 75544 Paris Cedex 11 - Tél. : (33) 1 40 21 29 29 - Fax. : (33) 1 48 06 68 68

Projet de recherche
du Centre de Recherche sur l'action Humanitaire

L'AIDE HUMANITAIRE DANS LA DYNAMIQUE DES CONFLITS

Sous la direction de François Jean
avec l'assistance de Fabrice Weissman

I - PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

Depuis quelques années, l'aide humanitaire semble être devenue un élément non-négligeable de la dynamique des conflits. Financièrement d'abord puisqu'elle constitue, bien souvent depuis la fin de guerre froide, la principale ressource extérieure encore injectée dans les conflits internes. Géographiquement ensuite puisqu'elle se déploie de plus en plus à l'intérieur des pays en guerre, au cœur des zones de combat.

Dans les situations de conflit, l'assistance humanitaire constitue une ressource et une contrainte pour les belligérants. Les stratégies d'appropriation (taxation, détournement, pillage…) ou d'instrumentalisation de l'aide (orientation des flux d'assistance, récupération politique des opérations…) observées sur les terrains de crise attestent que les acteurs des conflits attachent une certaine importance à cet enjeu. Dans le même temps, la montée en puissance de l'humanitaire dans les pays occidentaux, son influence sur les perceptions de l'opinion publique et la multiplication des acteurs sur un marché de l'aide en pleine expansion sont autant de facteurs qui ne sont pas sans influence sur le déroulement des conflits.

Ce sentiment, partagé par la plupart des observateurs, incite à étudier de plus près le rôle de l'aide humanitaire dans le fonctionnement des conflits armés : comment l'injection de ressources humanitaires modifie-t-elle le déroulement et la dynamique des conflits ? Dans quelle mesure contribue-t-elle à leur prolongation ? Une telle étude est d'autant plus nécessaire que ce sujet n'a pas encore fait l'objet de recherches sérieuses et bien documentées.

Outre son intérêt scientifique, ce projet renvoie aux interrogations de fond de nombreuses organisations humanitaires sur les implications de leur action. Les résultats de cette recherche devraient permettre aux différents acteurs du dispositif de l'aide (agences de l'ONU, organisations non gouvernementales, financeurs, responsables politiques) d'améliorer leur compréhension de l'impact global des opérations d'assistance, afin de mieux définir leurs stratégies d'intervention, de limiter leurs effets pervers et de mieux servir les intérêts des bénéficiaires.

II - MÉTHODOLOGIE

Pour évaluer l'incidence de l'aide humanitaire sur les conflits internes, nous privilégierons l'analyse des stratégies des acteurs (belligérants, organismes d'assistance, "tiers" au conflit armé).

En pratique, cette problématique se décompose en trois volets. Elle suppose tout d'abord de décrire les stratégies mises en oeuvre par les acteurs du conflit pour s'approprier et instrumentaliser l'aide humanitaire. Il s'agit, ensuite, d'analyser la raison d'être de ses stratégies et d'identifier les logiques de fonctionnement auxquelles elles renvoient chez les différents acteurs. Il convient, enfin, de tenter d'analyser les stratégies des acteurs de l'aide afin de mieux cerner les interactions entre les différents acteurs sur le terrain.

L'aide humanitaire se déploie selon des modalités très variées et fait l'objet de stratégies extrêmement diversifiées. Pour parvenir à un minimum d'universalité, ce projet doit intégrer une dimension comparative. C'est pourquoi cette recherche doit reposer sur une série d'enquêtes de terrain approfondies (2 à 3 mois) effectué sur plusieurs théâtres de crise.

III - TERRAINS D'ENQUÊTE

Au stade actuel, nous avons identifié quelques terrains d'enquête qui nous semblent pertinents :

- le nord de l'Irak où l'aide humanitaire semble constituer un enjeu majeur en raison de l'embargo ;
- la Bosnie où l'aide humanitaire a longtemps constitué la principale forme d'implication extérieure et un enjeu non-négligeable pour les belligérants ;
- le Soudan, théatre d'une importante opération d'assistance basée sur l'idée d'accès négocié où l'aide représente, depuis près de dix ans, un volet important de l'économie de guerre des belligérants ;
- l'Angola où se déploie une grosse opération de secours articulée à une opération de maintien de la paix ;
- le Liberia, enfin, où l'aide humanitaire semble jouer un rôle non-négligeable et fut un temps accusée de prolonger le conflit par certains responsables de la force d'interposition régionale.

Ce derniers pays a d'ores et déjà fait l'objet d'une enquête de terrain. Il convient aujourd'hui de confronter cette étude à d'autres enquêtes similaires afin d'entreprendre un travail comparatif permettant d'aboutir à une synthèse générale.