

La galaxie humanitaire en plein débat

François Grünewald, In : *ENA mensuel* n°299, 2000

Vieille comme la chevalerie, présente dans de nombreuses cultures, l'idée humanitaire s'est développée de façon exponentielle au cours des dernières décennies. Le premier Prix Nobel de l'Histoire revint à Henry Dunant, français égaré du côté de Solférino et qui, devant les horreurs du champ de bataille, s'engagea dans un périple qui conduisit à la création du Droit International Humanitaire moderne et du Comité International de la Croix Rouge (CICR). Le dernier prix Nobel du siècle revient à d'autres français, les Médecins Sans Frontières. Eux se sont créés contre le droit des états et pour le droit des victimes, contre le silence et pour le témoignage. Présents sur tous les terrains, les French Doctors (qui depuis longtemps ne sont plus seulement français) ont créé une nouvelle forme de révolte citoyenne contre l'inacceptable. A côté d'eux a émergé une galaxie multiforme: Urgenciers ou développeurs, associations caritatives ou de solidarité, humanitaires ou des Droits de l'Homme, de volontaires ou de salariés, auxquels se sont rajoutés récemment de nouveaux opérateurs publics (sécurité civile, armée, collectivités locales) ou privés (bureaux d'études, entreprises s). Ce monde complexe de l'humanitaire est confronté, en ce début de siècle, à des défis de fond et à autant de débats. Il s'agit ici d'en restituer grandes lignes et enjeux.

Ceux-ci s'organisent en cinq axes. Le premier est juridique : Dans quel cadre de principes, de droit et de mandat travaillons-nous ? Le deuxième est politique : Quel est le rôle de l'Etat et de la politique face aux crises à venir, en cours ou en voie de résolution? Le troisième est opérationnel: Comment assurer la sécurité des équipes lorsque la protection des populations civiles est compromise et que l'accès à ceux qui souffrent est régulièrement refusé ? Le quatrième est éthique : Comment mieux assurer notre double responsabilité, celle, prioritaire, vis à vis des victimes et celle, citoyenne, par rapport aux femmes et hommes qui soit directement soit indirectement par leurs impôts nous permettent de travailler? Le cinquième enfin, concerne la gestion intégrée des crises : comment appréhender de façon globale prévention, prévision, réaction rapide et relations entre urgence et développement ?

AU CŒUR DE L'HUMANITAIRE : PRINCIPES , DROITS ET MANDATS

Souvent confondu avec les secours d'urgence, l'action humanitaire est d'abord un impérieux engagement pour sauver, atténuer les souffrances et restaurer la dignité des victimes des crises. De la reconnaissance de la souffrance naît l'humanité, premier principe fondateur. De la reconnaissance de la diversité naît le respect. Chaque situation est différente, chaque groupe humain a sa culture et ses besoins. Coller au plus près de cette diversité, sans préoccupation politique, est la base du principe d'impartialité. Un travail de fond de diagnostic, en résistant aux tentatives d'intimidation des acteurs locaux , aux pressions des bailleurs de fonds et en écoutant les "voix des bénéficiaires" avec générosité mais sans naïveté fondera le principe d'indépendance. Face à un monde complexe, l'humanitaire privé cherche ainsi à revenir aux principes d'humanité, d'impartialité et d'indépendance.

Intervient là l'impérieuse réhabilitation du Droit. Cheval de bataille du CICR, le respect du DIH s'est avéré au cours du temps un enjeu fondamental. Aujourd'hui, les grandes ONG humanitaires se sont finalement rapprochées du DIH, seule défense réelle a final des victimes des conflits. Assister sans protéger s'est souvent avéré ne pas avoir de sens.

Du droit découle les mandats : mandat global donné par la communauté internationale au CICR, mandats auto-proclamés des ONG, mandats ad-hoc donnés aux Nations Unies. De ce binôme "droits/mandats" souvent mal compris et encore plus mal utilisé peut naître l'incohérence. Les ONG et les militaires y ont trouvé des occasions d'excellentes coopérations et des moments d'incompréhension totale. Entre l'intervention en situation de catastrophe naturelle, où la puissante logistique militaire fait merveille, à l'intervention dans la gestion des camps de réfugiés en Albanie, où les hommes en armes se positionnaient en tant qu'acteurs humanitaires, il y a des domaines de compétence et des rôles variés. Le droit (DIH, droit des réfugiés, et droits de l'homme) devient l'indispensable repère de la définition des rôles. Les ONG y sont revenues. Il faudra que les autres acteurs les y suivent.

CRISES ET POLITIQUE

Si les Etats peuvent intervenir dans la gestion des crise, ils sont rarement motivés par des raisons humanitaires. Intervenir au Kosovo, ne pas intervenir en Tchetchenie, restaurer ou pas un président destitué par la force, etc. : Les choix derrière chacune de ces décisions sont évidemment de nature politique. Et c'est bien à travers l'engagement politique que s'exprime le rôle naturel de l'Etat. Celui-ci peut prendre plusieurs formes : diplomatie directe, diplomatie indirecte, intervention militaire etc. La participation de l'Etat dans les Instances internationales et la ratification de Conventions lui donnent des devoirs et des responsabilités d'une nature éminemment politique : Il s'agit alors de voir comment il les interprète et les assume. Pour les acteurs humanitaires privés, qui théoriquement ne font pas de politique mais ont à vivre et à fonctionner dans un monde hautement politisé, il importe que les enjeux légitimes de l'état interfèrent le moins possible avec l'action humanitaire de terrain. C'est en effet là où sélectivité, parti pris et instrumentalisation entachent l'essence même de l'action humanitaire.

En 1999, au Kosovo au printemps, à Timor durant l'été et dans le Caucase à l'automne, le droit d'ingérence, tant chanté par les uns et décrié par les autres, est à la fois né et mort. Il ne reste finalement qu'une constatation de fond : les Parties Signataires des Conventions de Genève, qui se sont engagées, en fonction de l'article 1 commun à ces Convention, à respecter et à faire respecter le DIH, ont une conscience à géométrie variable : Real politic ? Limites fortes à notre capacité de gérer plusieurs grandes crises en même temps ? Toujours est-il qu'ici apparaît la limite de l'alliance "humanitaire-politique", limite qui ne devrait pas s'imposer aux acteurs humanitaires privés.

SECURITE SUR LE TERRAIN ET PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES

L'humanitaire privé est, lui, soumis à de nouvelles contraintes : Le principe de respect des acteurs humanitaires, résumé par l'adage " on ne tire pas sur l'ambulance " a fait long feu. L'actualité fait régulièrement état de femmes et d'hommes blessés, tués ou pris en otage alors qu'ils participaient à des opérations humanitaires. Sur le terrain ont fleuri les " conseillers sécurité ", les réunions " sécurité ", les procédures, les " no-go zones " , les " no-go times " et les rouleaux de fils barbelés autour des bureaux des agences humanitaires. L'analyse de la pertinence de ces réponses est pour l'instant peu poussée, mais soulève déjà débats importants : Quels sont les dangers réels ? Quelles sont les réponses appropriées ? Il importe tout d'abord de remettre les choses en perspective. La majeure partie des morts sur les terrains de crise sont le résultat d'accidents de la route. Les plus graves accidents (assassinats de délégués du CICR en Tchetchenie et au Burundi, de volontaires de MDM ou du Haut Commissaire aux Droits de l'Homme au Rwanda,



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

prises d'otage dans le Caucase, etc.) pouvaient-ils être prévenus par les procédures et mesures de " sécurité " promues par les Nations Unies et les firmes de protection britanniques ? L'approche française a pris une direction originale: celle de l'intégration de la réflexion " sécurité " dans la démarche programmatique globale. Ceci passe par un renforcement de l'analyse des contextes et des stratégies des acteurs de la violence ainsi qu'un travail plus approfondi sur l'image que l'ONG veut promouvoir auprès des populations et des autorités locales, y compris les porteurs d'armes. Il s'agit plus de s'appuyer sur une acceptation plus forte que sur des stratégies de protection passive (bunkerisation de l'aide), ou de dissuasion active (militarisation de l'aide). Enfin, cette stratégie globale de sécurisation de l'action humanitaire peut passer par des relations de partenariat avec des acteurs locaux, bien plus au courant des équations locales de la violence et de l'insécurité.

Mais que faire devant le mal absolu ? Comment gérer les situation dans lesquelles la cible est la population civile et où les " secouristes " de l'humanitaire ne serraient a fortiori, qu'une gêne supplémentaire à faire disparaître ? Si les états restent muets devant la tragédie Tchétchène pour des raisons politiques, les acteurs privés sont absents de ce même terrain pour des raisons de sécurité, montrant par là une faiblesse majeure d'un mouvement basé sur des instruments non coercitifs.

LA QUALITE DE L'INTERVENTION

Les déferlements d'aides inadaptées sur les terrains des crises médiatisés, les interrogations du public sur la réalité des actions, la compétition entre un nombre toujours plus important d'organisations pour des ressources limitées et les besoins de contrôle des bailleurs de fonds ont mis la question de la qualité de l'efficacité, de l'efficience et de la responsabilité au cœur des débats humanitaires. Les réponses ont été diverses. Côté anglo-saxon et nord américain, la stratégie s'est dirigée vers l'élaboration de Codes de Conduites et de standards universels. Les grands bailleurs (ECHO, USAID, etc.) commencent à s'y référer. Les approches francophones sont différentes : plutôt qu'enrégimenter l'humanitaire, travaillons nos capacités de diagnostic ; plutôt que la contractualisation à outrance, relevons à la fois la qualité des hommes et la force de leur engagement. Les contextes culturels et les situations politiques sont si variés et si changeants que des standards universels risquent de tuer dans l'œuf toute capacité d'adaptation. Enfin, piste prometteuse mais encore en devenir : priorité à l'évaluation qualitative des actions !

ENTRE DEVELOPPEMENT ET DEVELOPPEMENT , LA CRISE

Dernier thème à la mode : la prévention. Dans le contexte des désastres dits " naturels ", les mesures préventives peuvent souvent être envisagées. La prévention des crises humaines est plus complexe. Autour de ce point, c'est le dogme " paix = développement , développement = paix " qu'il faut réinterpeller. Le développement est-il en effet ce long fleuve tranquille ou est-il d'abord une histoire de ruptures ? Faut-il néanmoins laisser les crises se transformer en catastrophes humanitaires ? On en revient ici à la responsabilité politique des Etats.

Puis il faut sortir de la crise. L'opposition entre " urgenciers " et " développeurs " qui prévalait en France au cours des années 80 s'est estompée. Les crises ne sont plus lues de façon linéaire (le continuum urgence-réhabilitation-développement) mais redeviennent des crises qui durent, des conflits gelés, des situations à haute réversibilité. Il a fallu échanger et marier les savoir-faire. Les pratiques classiques de l'aide d'urgence ont été complétées par de nouveaux modes d'intervention : soutenir les stratégies de survie des populations, appuyer les sociétés civiles. Limitant ainsi les risques de dépendance, c'est aussi un premier pas vers la sortie de crise. La recherche sur la reconstruction est encore en devenir : reconstruire quoi, pour qui et comment ? N'y a-t-il pas des risques, en reconstruisant " comme avant ", de recréer le contexte crisogène ? Les savoir-faire des ONG sont-ils pertinents dans



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

ces contextes ? Si non, quels sont les autres acteurs : collectivités locales, entreprises ? Si oui jusqu'où ?

Vastes débats, vastes chantiers... Mais la planète de toutes les crises est agitée de toujours plus de turbulences : aux conflits ethniques font écho des catastrophes naturelles d'ampleur inconnue, tandis que se profilent à l'horizon les catastrophes environnementales et technologiques. Il n'a place ni à la complaisance, ni au désengagement.

