

CS

**CONCOURS DE COMMISSAIRE DE POLICE**  
**des 2, 3 et 4 Mars 2004**

**Epreuve de NOTE DE SYNTHESE**

**Mercredi 3 mars 2004 à 14 heures 30 (heure de Paris)**  
**(durée : 4 heures - coefficient : 2)**

----- = =oOo= =-----

**SUJET : "Les enjeux de l'action humanitaire"**

**A partir du dossier ci-joint, il vous est demandé de rédiger une note de synthèse d'une longueur maximale de 5 pages manuscrites sur les enjeux de l'action humanitaire.**

**Document 1 – page 1 à 4 : « Repenser l'humanitaire » - Entretien entre Rony BRAUMAN et Pierre BOURETZ.**

**Document 2 – page 5 : Politique internationale – Josepha LAROCHE**

**Document 3 – page 6 et 7 : Revue de l'Institut européen de Géoeconomie – Thierry TARDY**

**Document 4 – page 8 : Revue humanitaire – Bernard JACQUEMART**

**Document 5 – page 9 : L'action humanitaire – Rony BRAUMAN**

**Document 6 – page 10 et 11 : Libération du 6 novembre 2001**

**Document 7 – page 12 : Le Monde du 7 janvier 2004**

**Document 8 – page 13 et 14 : Le Monde du 19 janvier 2004**

**Document 9 – page 15 et 16 : Libération du 23 avril 2002**

**Document 10 - page 17 à 21 : L'aide humanitaire sert-elle à défendre les peuples ? – Sadruddin Aga Khan**

**N.B. : Les candidats s'assureront être en possession de l'intégralité des documents (page de garde + 21 pages) et de la qualité de leur impression dès le début de l'épreuve.**

Dans un océan de souffrances

# Repenser l'humanitaire

*entretien avec Rony Brauman*

*Rony Brauman, qui a dirigé pendant douze ans Médecins sans frontières, prend ici ses distances par rapport à l'extraordinaire puissance acquise par l'humanitaire, surtout depuis une quinzaine d'années. Il en dénonce avec force, les principaux pièges.*

*- Rony Brauman, vous apparaissez comme le dernier des Mohicans de l'humanitaire : le seul des grands acteurs historiques de ce mouvement à n'avoir pas exercé de responsabilités ministérielles ? Pourquoi chez beaucoup la tentation d'effectuer ce passage et pas chez vous ?*

Il y a, bien entendu, une part personnelle de la réponse qui importe peu ici : une car-

rière politique ne me tente pas. Mais on touche surtout à une question de principe, lorsqu'il faut se demander où l'on va en quittant l'humanitaire pour entrer en politique et ce que l'on emporte avec soi de cette expérience. Or, je suis contre l'idée même d'un gouvernement qui se dote d'un département ministériel consacré à l'humanitaire. Autant l'État a des choses à faire au plan humanitaire, autant une structure de ce type ne convient pas à cette action. L'humanitaire est à coup-sûr une bonne école pour la vie publique, mais je regrette que les humanitaires venus de cette école n'aient pas choisi d'aller ailleurs : santé, affaires étrangères, exclusion... Très clairement, je suis partisan de la suppression du ministère ou du secrétariat d'État à l'Humanitaire.

*- Comment alors envisager une action de l'État qui, dans le domaine humanitaire, soit d'une autre nature ?*

L'État est tout d'abord lié conventionnellement par la ratification des conventions de Genève et autres qui l'obligent à introduire dans son édifice juridique des dispositions du droit humanitaire. Ainsi du devoir de poursuivre les auteurs de crimes de guerre ou de violations massives des règles humanitaires. C'est une première composante pour une politique humanitaire à laquelle on tend d'ailleurs, le plus souvent, à se soustraire. De manière plus générale, il existe quelques domaines où les États, et parfois eux seuls, ont une possibilité d'action : les interventions humanitaires d'assistance ou de protection de populations civiles ; l'aide alimentaire aux victimes de famines à des échelles où les seules structures opératoires sont les États ou les organisations internationales auxquelles ils participent. Qu'il s'agisse de famine ou de guerre, les missions sont strictement de deux ordres : fourniture d'aide alimentaire en relation avec les agences de l'ONU ou les ONG ; défense et promotion des principes par une diplomatie humanitaire. On pourrait envisager enfin un dernier registre, à la charnière de l'humanité, de la politique étrangère et de la coopération : il s'agit de l'aide à la reconstruction pour les pays détruits par la guerre. Mais ce travail est long, peu visible et faiblement valorisant lorsqu'il faut reconstruire des infrastructures, un système juridique et même pénitentiaire.

*- N'y a-t-il pas là un paradoxe, lié au fait que si l'État est parfois tenté de remplacer l'humanitaire, sur d'autres terrains on semble voir les ONG se risquer à remplir des missions traditionnellement considérées comme les fonctions régaliennes des États ?*

On constate en effet, que certaines organisations commencent à s'intéresser aux problèmes de reconstitution des infrastructures, de formation des juges ou même des gardiens de prison... De ce point de vue, un chassé-croisé se dessine : les États se comportent comme des ONG « sages » ; certaines ONG prennent pied sur le terrain des États et assurent une sorte de privatisation

de quelques grandes missions du politique. Deux exemples sont éclairants. Celui de la diplomatie, où, sans avoir la capacité des États, des ONG acquièrent des moyens de persuasion efficaces sur la scène internationale (actions spectaculaires, présence médiatique). Une sorte de diplomatie informelle privée apparaît ainsi, qui peut avoir une influence considérable. À titre d'illustration, le rôle des organisations dans la « ligne de front » contre l'Afrique du Sud, leur influence dans la reconnaissance du régime pro-vietnamien de Phnom Penh au début des années 80 ou encore le fait que MSF est parvenu à infléchir la politique de transfert de population du gouvernement éthiopien.

L'autre domaine est celui de la santé publique. Celle-ci avait quitté la sphère d'influence de l'Église pour entrer dans celle de l'État et semble, aujourd'hui, revenir vers certaines ONG notamment médicales. Or, il ne faut pas oublier qu'il s'agit bien d'une forme d'ingénierie sociale qui vise à modeler des comportements. J'ai vu par exemple, des équipes de MSF qui s'engageaient dans des politiques d'habitat, de nutrition ou d'éducation dans d'immenses camps de réfugiés sans discussion ou programmation préalable, comme si cela allait de soi. J'ai aussi vu des volontaires s'arroger le droit de troquer des bons de rationnement alimentaire dont dépend la survie des populations, contre l'obligation de se faire vacciner, preuve à l'appui par un tampon ! Inutile de dire la manière dont j'ai réagi à cette forme particulièrement violente de chantage qui témoigne d'une évolution inquiétante.

*- Comment formaliser cette évolution et quelle signification peut-elle avoir ?*

Chacun sait que l'organisation de l'habitat, celle de l'espace, le rapport des individus au corps ou à la nourriture, la relation des mères aux enfants sont autant de phénomènes chargés de significations et qui mobilisent de nombreuses dimensions culturelles. Or, les problématiques de santé publique ont tendance à vouloir techniciser ces pratiques en cherchant à les transformer en objet que peuvent s'approprier les ONG. Ce qui leur permet de s'arroger le pouvoir de prescrire des comportements, d'indiquer les formes d'organisation sociale, depuis le niveau micro-social (désigner la « mauvaise mère »)

jusqu'à des modèles plus larges, pour toute une communauté définie à partir de standards de bien-être établis par la santé publique. Les ONG deviennent alors des États parallèles, soit comme bras exécutif d'un État plus ou moins reconstitué (Tchad, Angola, Mozambique), soit comme structure para-étatique qui organise l'espace extra-territorial que représente un camp de réfugiés. Le problème est que ni les organisations ni les acteurs de terrain n'ont pris conscience, de cette transformation de rôle et de ses perversions qui sont aussi la rançon de l'extraordinaire puissance acquise par l'humanitaire depuis une quinzaine d'années.

*- Autre perspective, celle des rapports entre l'humanitaire lointain et ce qu'il faut peut-être nommer l'humanitaire de proximité. Les organisations humanitaires ne compensent-elles pas aujourd'hui une part du retard mis à découvrir les failles de l'État providence en se déplaçant massivement sur le terrain de l'aide d'urgence à la pauvreté ?*

Le phénomène est extrêmement important et riche de transformations positives de l'action humanitaire. Mais au plan historique, il s'agit moins d'une nouveauté que d'un retour. Si novation il y a, elle n'existe qu'à l'échelle des vingt dernières années. Le mouvement humanitaire au XX<sup>e</sup> siècle est en effet, d'abord né en Europe et pour l'Europe. Plus précisément, apparu dans le sillage des deux grandes guerres, il était humanitaire dans la mesure où il dépassait le contexte d'une communauté enracinée en évoquant des principes universels, mais il visait des populations européennes et sur un horizon européen (victimes de guerres, orphelins...). Les grands ancêtres sont nés dans ce contexte : Armée du Salut, Save the Children Fund, le Secours catholique, la Cimade... La France est d'ailleurs la dernière venue sur ce terrain, ce qui lui donne peut-être une capacité d'invention perdue par les plus anciennes organisations parfois prisonnières de leurs traditions. C'est avec le retour de la prospérité en Europe et l'apparition du tiers monde que s'opère le basculement qui est sinon en train de se clore, du moins parvenu au moment d'une nouvelle ouverture, depuis le début des années 80.

*- Quelles sont les implications de cette nouvelle réorientation ?*

Elles sont pour l'heure très embrouillées. On pourrait schématiquement les classer en deux catégories. La première concerne la continuation de l'humanitarisation du monde. Tout se passe comme s'il y avait un océan de souffrances sur lequel surnagent des victimes individualisées et qui seraient essentiellement justiciables de notre compassion et de notre assistance. C'est la cage dans laquelle évolue l'humanitaire : on peut la regarder de manière sarcastique mais il faut surtout en prendre conscience. Le problème commence lorsque l'on étend cette vision du monde hors du territoire de l'humanitaire. La perception exclusivement compassionnelle du monde tend non seulement à simplifier les réalités humaines (on arrache les individus à leur culture et leur histoire), mais aussi à réduire l'espace de la responsabilité politique. On en voit par exemple les conséquences avec l'Éthiopie où des organisations attachées aux droits de l'homme en sont venues à soutenir une politique meurtrière de transferts massifs de population.

La vision humanitariste risque aujourd'hui d'être rapatriée sur le territoire : c'est le reproche que l'on peut faire à l'actuel profil du secrétariat d'État à l'Action humanitaire. Offrant le pauvre à notre soif d'absolu, l'humanitarisation des problèmes tend à accroître sa singularité en l'enfermant dans l'exclusion. Traiter de cette façon les questions de la grande pauvreté ou de l'accès aux soins présente le danger d'accroître le fossé qui sépare les exclus de la société. Ce risque n'est pas insurmontable, mais là encore, il vaudrait mieux en prendre conscience et en discuter.

*- Pourtant de nouvelles formes d'actions apparaissent qui semblent aussi liées à ce mouvement de rapatriement de l'humanitaire.*

C'est la seconde caractéristique du phénomène. Dans la mesure où le rapport à l'autre ne peut pas être pensé exactement de la même manière sur les différents terrains (cadre politique national et société mondiale de l'humanitaire), il existe une sorte de sommation à inventer. Avec leurs excès et leurs défauts, deux organisations incarnent admi-

ralement la contradiction actuelle: *les Restaurants du cœur* et *Droit au logement*. La première s'inscrit dans le cadre de la gestion de la grande misère et de la distribution de nourriture: elle est admirable et indispensable, mais elle valide le système consistant à laisser les gens sur le bord de la route en leur donnant de quoi survivre. L'autre pôle est représenté par *Droit au logement*, qui au contraire met en avant une exigence de justice. Ici, il faut clairement marquer la différence entre exigence et programme de justice. *Droit au logement* deviendrait une organisation politique si elle proposait un programme de justice: sa première qualité est de s'approcher du politique, de venir au contact pour rappeler ce qu'est une exigence de justice et de solidarité dans une société où les moyens existent. Tirer la sonnette

d'alarme de la justice ou jouer exclusivement sur le registre de la pitié et de la compassion, ce sont deux visions différentes qui correspondent d'ailleurs, à deux modalités d'action distinctes: essentiellement médiatique et télévisuelle pour l'une, plus activiste pour l'autre qui reprend, si l'on veut, le meilleur du gauchisme.

En résumé, cette reprise de l'humanitaire sur le terrain national incite plus que jamais à une réflexion politique. L'occasion en est sans doute donnée par le clivage qui apparaît discrètement entre organisations humanitaires sages ou dociles qui jouent sur le registre un peu suave de la charité, et celles qui parient au contraire sur une capacité subversive et un rapport plus conflictuel avec le pouvoir.

*Propos recueillis par Pierre BOURETZ*

# Un humanitaire multidimensionnel qui interpelle

## Revendiquer un droit d'initiative

**Laroche (Joséphine)\*.** – Politique internationale, 2<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 2000, pp. 146-147 et 154 (extrait). (1) Professeur de science politique. Universités de Rouen et de Paris I.

Les ONG humanitaires usent d'un registre d'instruments allant de la collaboration à l'évitement, du partenariat à la mise en accusation. Ce faisant, elles participent à ce vaste mouvement de réattribution de l'autorité qui bouleverse aujourd'hui les bases de la politique mondiale. Affichant un apolitisme non gouvernemental, les ONG humanitaires tiennent un discours techniciste, volontiers érigé en credo. Au nom d'une morale humanitaire de l'urgence, elles exercent un pouvoir de censure à l'égard des Etats et s'octroient un droit d'initiative : elles recensent les abus, conduisent des missions d'enquête, dénoncent les exactions auprès des instances compétentes, suivent le traitement des dossiers, demandent des compensations pour les victimes et des sanctions proportionnées aux crimes pour les auteurs...

Ce sont elles aussi qui, constatant l'inefficacité de certains mécanismes intergouvernementaux, incitent les Etats à des innovations institutionnelles. Parfois même, par une captation exclusive de l'humanitaire, elles vont jusqu'à se substituer à eux dans l'accomplissement de certaines de leurs fonctions, comme la protection des populations. Exerçant le rôle de « découvreur » des situations d'urgence, elles remettent en question la notion de frontière et déploient, non sans activisme, un « sans-frontiérisme » qui puise sa légitimité dans la contestation de la raison d'Etat et le dépassement de notions comme celles de souveraineté territoriale ou de non-ingérence dans les affaires intérieures, principe pourtant reconnu dans la Charte des Nations Unies (art. 2 § 7). Ces dernières années, elles ont particulièrement mis l'accent sur l'impunité dont jouissent la plupart des auteurs de violations des Droits de l'Homme et demandé la constitution d'une juridiction pénale

internationale qui disposerait de moyens suffisants pour conduire des enquêtes sur des cas de violations massives. Elles ont ainsi obtenu la création en 1993 du Tribunal pénal international pour la Yougoslavie qui est chargé de juger les personnes accusées de crime de guerre et de crime contre l'humanité ou de génocide commis dans ce pays et en 1994, celle du Tribunal pénal international pour le Rwanda. De même, sont-elles largement à l'origine de la conférence diplomatique (15 juin, 17 juillet 1998) qui a réuni à Rome les représentants de 120 Etats en vue d'adopter le texte d'un traité portant création d'une Cour pénale internationale permanente.

Mais en matière d'action humanitaire, on assiste aussi à un jeu de concurrences croisées. En effet, si les Etats se trouvent interpellés par ces ONG et peuvent, le cas échéant, être déstabilisés, voire atteints dans leur légitimité, en retour, ils se posent eux aussi en concurrents sur « le marché caritatif et victimaire » (1), profitant à des fins de politique intérieure de l'investissement émotionnel de leurs citoyens en faveur de l'humanitaire. Ils empruntent alors la rhétorique et les modes d'intervention élaborés par les ONG, et peuvent utiliser, en leur propre nom, les réseaux associatifs de celles-ci afin de bénéficier des informations, de l'expérience logistique et de la connaissance du terrain qu'elles ont acquises. Cette apparition d'un « humanitaire d'Etat », qui prend parfois la forme d'une militarisation de l'ingérence humanitaire, pose la question de la crédibilité d'une telle captation, dès lors que l'intérêt des victimes, qui constituait jusque-là une des justifications les plus puissantes à l'action des ONG, devient aussi, au nom d'une morale universelle des droits de l'Homme, une source de légitimité pour les Etats. Avec cette appropriation étatique, parfois même cette instrumentalisation, l'humanitaire apparaît à présent comme une ressource de légitimation pour les Etats, ressource pouvant parfois occulter leur politique de puissance car si un droit d'ingérence humanitaire s'est progressivement substitué à un simple devoir moral d'assistance humanitaire, il n'est pas pour autant dépourvu d'ambiguïté, ni toujours bien contrôlé par les ONG (...)

Enfin, cette logique d'ingérence humanitaire s'est prolongée ensuite et institutionnalisée avec la décision du Secrétaire général des Nations Unies (10 juin 1999) d'établir une présence civile internationale au Kosovo et de créer la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) (résolution 1244 du Conseil de Sécurité). Dans cette situation historiquement inédite, le Représentant des Nations Unies se trouve en position de président de fait dans la mesure où il dispose sur cette province – pourtant toujours partie intégrante de la République fédérale de Yougoslavie – de tous les pouvoirs civils afin d'y construire une « autonomie substantielle ».

(1) Guy Nicolas, « De l'usage des victimes dans les stratégies politiques contemporaines », *Cultures et conflits* (8), hiver 1992-1993, pp. 129-163.

## Une nouvelle forme de l'ingérence occidentale ?

**Tardy (Thierry)\*.** - « Ingérence humanitaire et logique de puissance ». *Géoéconomie, revue de l'Institut européen de Géoéconomie*, n° 14, été 2000, pp. 96-100 (extraits).

\* Chargé de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS).

### L'ingérence humanitaire : abus et politique sélective

La quasi totalité des conflits de la décennie 1990 ont entraîné des situations de grande précarité pour les populations locales, lesquelles ont été, à de nombreuses reprises, en proie à des « crises humanitaires » graves.

Parallèlement, l'acceptation du principe d'ingérence humanitaire, voire d'un droit à l'ingérence humanitaire, pourrait nous pousser à penser que toutes les situations de « crise humanitaire » méritent qu'une action soit menée pour tenter d'y remédier. Il n'est en effet pas illogique que, se plaçant sur le terrain des valeurs et de leur défense, l'on préconise, dans un souci de cohérence, que les situations d'urgence humanitaire soient traitées de façon relativement semblable d'un cas à l'autre.

Or, il apparaît que les crises humanitaires donnent lieu à des traitements par les Etats et organisations internationales tout à fait différents selon les cas, et pour des raisons qui ne sont pas liées à la gravité de la crise en question. Sans minimiser les souffrances de la population albanaise du Kosovo au cours de l'année 1998 et des trois premiers mois de l'année 1999, celles-ci ne sont en rien comparables à celles que subit la population tchétchène à partir de septembre 1999. Il suffirait de s'arrêter sur les conflits qui ont touché l'Afrique au cours des années 1990, de l'Algérie au Liberia, du Rwanda à la Sierra Leone, du Congo à l'Angola, pour constater que les atteintes aux droits de l'Homme ne constituent pas des éléments suffisants pour motiver l'intervention extérieure. De fait, les Etats mènent des politiques sélectives, qui ne sont que marginalement déterminées par la prise en compte de la souffrance humaine.

Pour les partisans de l'ingérence humanitaire, une politique sélective n'enlève rien aux vertus des quelques interventions menées. Mais cette sélectivité de la réponse ne signifie-t-elle pas précisément que les motifs de l'intervention sont à chercher ailleurs que dans les considérations d'ordre humanitaire ? Est-il possible de défendre la thèse d'une intervention fondée sur la morale alors que les intervenants restent passifs face à des situations qui, au même moment, entraînent des violations massives des droits de l'Homme ? (...)

Ensuite, l'ingérence humanitaire est, pour des raisons de rapport de force bien comprises, le fait d'Etats puissants à l'encontre d'Etats plus faibles, quel que soit le rôle dévolu à l'ONU ou à d'autres organisations. A l'ingérence est associée la capacité des grands à imposer leurs règles aux petits, et exprime en conséquence une relation à sens unique. Quelle que soit la gravité des violations des droits de l'Homme, et quoi que dise par ailleurs le droit international, il sera toujours extrêmement difficile d'intervenir en Russie ou en Chine, mais aussi en Turquie ou en Indonésie (1). Et l'ingérence humanitaire aux Etats-Unis ou en France est encore plus impensable, même s'il est aujourd'hui difficile d'identifier les scénarios qui rendraient « nécessaires » des ingérences dans ces deux pays.

La définition des conditions de l'ingérence humanitaire incombe, de la même façon, aux Etats occidentaux, en fonction de leurs conceptions, à un moment donné, de ce qui doit ou pas justifier une intervention. Est alors posé le débat sur la subjectivité de valeurs universelles évolutives et contestées, mais qui pourraient fonder une nouvelle doctrine. Certes, la codification des règles de droit international résulte très largement de la traduction des rapports de force entre Etats, mais le risque est élevé d'élargir le fossé qui sépare les Etats occidentaux (ou du Nord) et ceux de l'Est ou du Sud.

## Les ambiguïtés des positions des Etats

Il convient ici de souligner les ambiguïtés des positions des Etats. Après l'expérience du Kosovo, et en dépit des avancées que peuvent représenter les tribunaux pénaux internationaux et la Cour pénale internationale, les Etats occidentaux ne sont pas, en fait, disposés à généraliser les ingérences. Les réticences françaises à l'égard de la Cour pénale internationale ou le refus américain de signer ses statuts marquent les limites de leur détermination. Mais au-delà, les Occidentaux ne souhaitent pas fondamentalement remettre en cause les principes définis dans la Charte des Nations Unies, dans la mesure où un tel mouvement les entraînerait dans une politique d'intervention qu'ils ne souhaitent pas. Le Kosovo doit rester l'exception plutôt que devenir la règle ; l'abstention en Tchétchénie ou au Timor oriental au cours de la première quinzaine du mois de septembre 1999 (soit avant l'accord du gouvernement indonésien pour une intervention) en témoigne. Mais dans le même temps, le discours consistant à qualifier la mise à l'écart du Conseil de sécurité d'exception et non de précédent est un discours de façade, étant entendu qu'une telle décision fut le résultat d'une situation non exceptionnelle et donc amenée à se reproduire.

De leur côté, si les pays en développement sont majoritairement opposés à toute remise en cause de la souveraineté des Etats et donc au développement des ingérences (2), c'est aussi parmi eux que l'on trouve ceux qui souffrent le plus de l'abstention et de la non-intervention, en Afrique en particulier. Rappelons en outre que les résolutions adoptées à la fin des années 1980 par l'Assemblée générale de l'ONU sur le « droit d'assistance humanitaire » l'ont été avec le vote de nombre de pays dits du Sud, qui peuvent être demandeurs d'interventions extérieures.

Parmi ces Etats cependant, la Russie, la Chine, l'Inde et nombre d'Etats musulmans s'opposèrent au contournement du Conseil de sécurité et à la violation de la souveraineté de la Yougoslavie, et sont aujourd'hui opposés à toute évolution allant dans le sens d'une nouvelle doctrine des interventions. Une telle contestation ne saurait être sous-estimée sans risques par des Etats occidentaux soucieux de redéfinir seuls les règles du jeu, et au mépris des positions de puissances régionales de premier plan.

(1) Voir sur ce point Hassner P., « Paix et guerre en Europe » (entretien), *La Revue socialiste*, octobre 1999.

(2) Voir le discours du président algérien Bouteflika devant l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 20 septembre 1999.



## Humanitaire : le mot et les concepts en jeu

Par M. Bernard JACQUEMART

responsable de l'unité de Veille et d'Analyse de crises à Médecins du Monde

Extraits de Revue humanitaire PARIS N°1 2000

Succès donc d'un mot au risque de sa banalisation. En juillet 2000, une des grandes librairies françaises affichait à son catalogue 107 titres sous la rubrique « humanitaire » et une recherche sur les archives électroniques du journal *Le Monde* donnait, du 1<sup>er</sup> janvier 1987 au 31 juillet 2000, 10 826 articles contenant une ou plusieurs occurrences de « humanitaire » (dont 197 éditoriaux et 446 « opinions et points de vue »). Un regard plus précis sur la répartition par année de ces articles montre, sans pousser plus avant la recherche, comment le mot humanitaire a pris sa place actuelle avec les événements internationaux qui ont jalonné la dernière décennie (Bosnie, Somalie, Rwanda, Kosovo et Timor), appuyant la définition avancée par Véronique Nahoum-Grappe d'un « adjectif substantivé qui suppose pour être compris la connaissance de son contexte : la France des années Kouchner, les conflits en Somalie, la guerre en ex-Yougoslavie, le génocide au Rwanda et, surtout, leurs commentaires en images et en paroles sur les écrans et dans les conversations ».

Pour « humanitaire », le *Dictionnaire historique de la langue française* donne : « (dérivé de humanité), adjectif qui vise au bien de l'humanité, propre à la période romantique, est relevé en 1835 (Lamartine) ». En 1948, le *Petit Larousse* donnait pour humanitaire : « adjectif qui s'intéresse à l'humanité : institutions humanitaires. Nom et adjectif. Qui s'occupe des intérêts de l'humanité : un philosophe humanitaire » ; et pour humanitarisme « doctrine des humanitaires ». (...)

Pour dépasser la compréhension forcément limitée qu'induit la seule vision historique de l'humanitaire, il faut aujourd'hui lui appliquer d'autres grilles de lecture. Depuis dix ans, les humanitaires et leurs organisations sont devenus, avec leur impact médiatique, leur capacité d'interpellation, leur force opérationnelle, des acteurs incontournables des relations internationales. Ils se « projettent » sur le champ des crises, mus par des « intentions » et des principes, entrent en compétition ou lient des alliances avec d'autres acteurs, peuvent « lever » des ressources financières et humaines, communiquent et « mobilisent » les opinions. Cela nous impose, pour mieux les comprendre, d'appliquer à l'espace et à la galaxie humanitaire les grilles de lecture de la géopolitique telles qu'on les utilise pour comprendre les actions des politiques, Etats, organisations intergouvernementales, forces armées, mafias, etc. (...)

### L'espace humanitaire

L'espace humanitaire peut alors être défini comme le lieu et le moment où se tisse le réseau complexe des relations entre les acteurs impliqués à des titres différents dans la dimension humanitaire d'une crise ou à l'occasion des débats plus généraux qui les réunissent.

Chacun de ces acteurs est agi par des intérêts, intentions, circuits décisionnels, principes politiques, moraux, idéologiques et opérationnels qui lui sont propres. Si le cadre légal des actions est universel (Droit international humanitaire, Droit des droits de l'homme, Conventions sur les réfugiés, les Droits de l'enfant, etc.), l'interprétation ou l'application en sont souvent remises en cause. Les mandats sont fréquemment auto-attribués. Les recherches de ressources financières et humaines, l'accès aux médias créent un espace concurrentiel entre tous ; la coopération ou la coordination dans l'action sont des enjeux majeurs de pouvoir, d'image et financiers. Le facteur humain (compétence, expérience, encadrement, *turn-over*, etc.) pèse lourdement sur l'évolution des relations, la capacité opérationnelle, la qualité des actions et leur pertinence.

# Une notion difficile à cerner

## Une exigence d'impartialité...

**Brauman (Rony)\*.** - L'action humanitaire, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Flammarion, coll. « Dominos », 2000, pp. 9-11 (extraits).

Risquons pour commencer, une définition : l'action humanitaire est celle qui vise, sans aucune discrimination et avec des moyens pacifiques, à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer l'homme dans ses capacités de choix. Accepter cette formulation, c'est déjà dire que, au contraire d'autres chapitres de la solidarité internationale, l'aide humanitaire n'a pas pour ambition de transformer une société, mais d'aider ses membres à traverser une période de crise, autrement dit de rupture d'un équilibre antérieur. Indiquer son caractère pacifique et impartial, c'est dessiner à la fois les contours de la scène et la silhouette des acteurs. C'est, plus précisément, souligner le rôle particulier des organisations humanitaires privées indépendantes et mettre en question les gouvernements dans leur nouveau rôle d'intervenant direct. Compléter en invoquant les « principes d'humanité, du droit des gens et des exigences de la conscience publique », pour reprendre les termes, délibérément vagues et pourtant précis, des conventions de Genève, c'est enraciner cette action dans une morale humaniste. C'est par conséquent souligner l'importance de l'intention mise ici, et contrairement au domaine politique, au même rang que les résultats de l'action. Ainsi se dessine en creux un territoire de l'humanitaire, qu'encadrent trois balises.

L'intention du geste, que doit guider le souci de l'Autre, et non la défense d'intérêts. (...) Perçue comme une fin, l'action humanitaire est incontestable ; utilisée comme un moyen, elle devient inacceptable.

Le contexte dans lequel est réalisée l'action : c'est celui, nous l'avons dit, de la rupture brutale d'un équilibre antérieur. Notion floue, imparfaite, mais utile pour éviter de fixer nos propres normes comme catégories universelles. C'est dans un environnement de crises, qu'elles soient d'origine naturelle ou politique, qu'il s'agisse de tremblements de terre ou de guerres civiles, que l'action humanitaire prend tout son sens.

La nature de l'acteur institutionnel, dont la position d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques doit être sans équivoque. Du moins en situation de guerre, lorsque la charge politique, très lourde, requiert de la part des intervenants humanitaires une transparence totale.

\* Ancien Président de Médecins Sans Frontières. Aujourd'hui essayiste, cinéaste et Directeur de recherche à la Fondation MSF.

MARDI 6 NOVEMBRE 2001

# Rebonds

Depuis l'invasion soviétique, l'Afghanistan est le creuset de l'humanitaire moderne, qui n'a jamais été imperméable à l'engagement politique.

## L'humanitaire n'est jamais neutre

par MICHAEL BARRY

L'Afghanistan est devenu en une génération de guerre le pays le plus parfaitement malheureux de la planète. Loin des festons électriques qui éclairaient, au crépuscule, les paysages survolés de tout le reste du monde, les aviateurs de bombardiers ou ceux qui larguent des paquets de nourriture s'effarent pareillement, au-dessus de l'espace afghan, à surplomber un «trou noir», «the black hole that is Afghanistan» — le mot vient des pilotes américains eux-mêmes. A la fin de l'hiver dernier, un journaliste pakistanais achevait avec une équipe des Nations unies sa visite du «camp numéro 65 pour personnes déplacées» dans la ville de Mazar-i-Sharif, chef-lieu du Nord. Une baraque militaire aux fenêtres murées; les familles gisaient à même le sol en ciment. Le correspondant, Maysun Malik, nota, ce 27 mai 2001: «Leur peau est d'un net teint bleu. Je pensais: "J'ai déjà vu des enfants noirs, blancs, jaunes, café au lait, mais bleus, jamais"... Une fois sorti du bâtiment, sous le soleil, je vis des femmes et des enfants nous scruter, anxieux. Je compris qu'ils s'attendaient à une distribution de nourriture. Ces enfants ne portaient que de minces cotonnades, sans chaussettes ni chaussures. A la pleine lumière du jour, je réalisai que leurs visages étaient vraiment bleus. Leurs mains: bleues. Et leurs pieds, bleus. Il soufflait un vent vif et nous grelottions tous, y compris le personnel chaudement vêtu du convoi des Nations unies... Je demandai à notre interprète afghan la raison de cette étrange couleur. Il me regarda, incrédule: "Vous ne voyez pas combien il fait froid tant ici qu'à l'intérieur du bâtiment? Ils ont l'air bleu parce qu'ils ont froid et rien à manger."»

### Polémique autour des largages de nourriture par les militaires

L'hiver qui vient s'annonce pire. La guerre s'internationalise en claquant les frontières. Six millions d'Afghans risquent-ils de mourir de faim, comme l'avancent certaines organisations humanitaires? S'il tombe une bonne neige pour interrompre trois années de sécheresse, elle bararrera les pistes de montagne; s'il chioit des bombes, pas de convois; mais si le régime des talibans perdure, la guerre durera autant que lui. Alors pourquoi pas des largages d'aliments et de couvertures du haut des airs — non pas symboliques mais massifs, ciblés, appropriés, efficaces, donc assurés par des militaires, fussent-ils américains ou britanniques? Les petits paquets ne fournissent guère le nécessaire, et des bavures comme le bombardement du 26 octobre sur les entrepôts de la Croix-Rouge à Kaboul confirment les craintes les plus graves quant aux «dommages collatéraux». Mais c'est l'idée même d'un secours aérien assuré par l'US Air Force que contestent les directions de Médecins sans frontières (MSF) de Médecins du monde (MDM) ou d'Oxfam. Elles dénoncent, non pas tant l'aspect pratique d'une opération encore inadéquante, que la «confusion des rôles» et la «manipulation des thèmes humanitaires» par des forces armées, dont le but premier reste de donner la mort: ainsi Jean-Hervé Brado, le président de MSF, et Claude Moncorge, son équivalent de MDM (*Libération* des 9, 11 et 26 octobre).

Le président de MDM revendique, comme principe, dans les colonnes de *Libération* (11 octobre), une action humanitaire indépendante et menée pacifiquement. Sa préoccupation première est la protection et l'assistance des populations civiles. A partir de son action, elle dénonce les atteintes à l'intégrité ou à la dignité de la personne, faisant ainsi acte de témoignage. En revanche, «tuer ou vouloir tuer, même de façon "chirurgicale", même pour sauver plusieurs centaines de milliers de personnes, ne saurait être qualifié d'humanitaire». Rony Brauman (*le Nouvel Observateur* du 18 au 24 octobre) souligne un danger «pratique»: les populations sinistrées pourraient mettre en doute l'autonomie des ONG — et celles-ci en péril physique. «Chaque fois que des forces armées miment avec leurs moyens l'action humanitaire, elles exposent un peu plus les humanitaires indépendants au soupçon.» Toutefois, devant le besoin urgent de ces populations interdites d'accès terrestre, de telles mises en garde — ou grognements corporatistes? — en ont irrité plus d'un, dont Bernard Kouchner, brutalement résumé par Françoise Giroud

NI MSF,  
ni MDM  
n'étaient  
politiquement  
neutres,  
voire même  
indépendants,  
durant  
l'occupation  
soviétique  
de Kaboul.

(dans le même numéro du *Nouvel Observateur*): «Ce que lâchent les avions ne nourrit pas tout le monde, mais suffisamment d'Afghans affamés pour justifier les opérations laissent croire les humanitaires qui rêlent.»

### 1979-1989: de Washington à Bruxelles

La crise afghane dure depuis si longtemps qu'elle ponctue cruellement, le long des deux décennies écoulées, toutes les options, attitudes et poses publiques humanitaires. Pour une grande part, l'actuel secours professionnel mondial est même né, ou s'est fait pour la première fois sérieusement financer, sur les champs de bataille afghans. Ni MSF, ni MDM, ni bien d'autres organisations caritatives européennes (dont beaucoup créées spécifiquement pour venir en aide aux populations afghanes), n'étaient politiquement neutres — voire même «indépendantes» — durant l'occupation soviétique de Kaboul entre 1979 et 1989. L'essentiel de leurs missions clandestines sur sol afghan était alors financé par diverses fondations américaines, relais discrets du gouvernement de Washington. Les ONG bénéficiaires de cette manne se réclamaient cependant à l'époque du «sans-frontiérisme»: pour franchir en toute illégalité telle frontière interdite au nom d'une morale supérieure, afin de porter témoignage et de dénoncer une agression — en l'occurrence celle de l'armée Rouge. L'aide médicale ou alimentaire fournie en de telles conditions, en quantité infime par rapport à l'énormité des besoins, avait un rôle surtout symbo- ●●●



Le camp de réfugiés de Khodja Bahahuddin dans le nord de l'Afghanistan, en octobre.

# Rebonds

...lique. Un soin prodigué savait certes une victime mais fournissait aussi une sorte de viatique, passeport ou justification de voyage, pour mener une action essentiellement politique dont le but ultime pouvait, seul, se définir comme réellement humanitaire: hâter la fin d'une guerre grâce à la présence courageuse, gênante pour l'occupant, de témoins bruyants, aux rôles de prestige international et soutenus par la presse mondiale. Il importait avant tout de s'engager, de prendre parti, de témoigner - contrairement au silence des «neutres», comme ces chirurgiens de la Croix-Rouge alors toujours présents à Kaboul et attentifs à soigner les blessés des deux côtés. Mais les ONG changèrent soudainement d'attitude, lors du retrait soviétique de Kaboul en 1989, aussitôt suivi par l'arrivée massive des agences des Nations unies au Pakistan voisin pour coordonner (bien prématurément) la «reconstruction» afghane. Les États-Unis retirèrent brutalement leur soutien, l'Union européenne prit le relais du financement des ONG actives en Afghanistan. Les ONG troquèrent aussitôt les anciennes priorités politiques de Washington contre les nouvelles directives de Bruxelles. Afin de poursuivre leurs missions, obtenir des subsides ou survivre, ces organisations se muèrent de plein gré en humbles relais locaux de l'ONU et de l'European Community Humanitarian Office (Echo) pour choisir désormais de se taire, sur injonction des bailleurs de fonds en pâles imitations de cette Croix-Rouge à Kaboul, qui, elle au moins, s'était toujours tue - même face aux pires massacres. Ceux-ci n'ont pas manqué.

## 1989-1992: du côté des maquisards

Entre 1989 et 1992, après le départ des Soviétiques, un gouvernement communiste se maintint contre toute attente à Kaboul. Certes, Moscou continuait à fournir équipements et argent à ce régime, mais le retrait de l'armée Rouge transformait le conflit afghan en guerre civile entre communistes et moudjahidins, eux-mêmes, après tout, soutenus par les Pakistanais et les Saoudiens. Or les ONG, nullement neutres même si devenues silencieuses, par leur refus à ce moment historique précis de travailler à Kaboul (dont les besoins médicaux étaient pourtant criants) tout en perpétuant leur présence dans les maquis, s'impliquaient ouvertement comme partisans d'un seul côté, en faisant toutes les atrocités - bien réelles - dont elles prétendaient pourtant connaître les effets. Certains maquisards, comme par exemple en mars 1989, 200 soldats communistes afghans qui se rendirent de leur plein gré aux combattants du groupe islamiste de Younous Khalés, dans la région de Jalalabad, furent atrocement mutilés, membre par membre, de leur vivant. Or les équipes de MDM, actives chez un commandant de ce groupe (qui a depuis rejoint les talibans), refusèrent à l'époque de croire, encore moins de dénoncer, ce massacre: comme desorientés, aveuglés par dix années d'anticommunisme. Or il faut être clair. Ou bien l'on soutient les droits de l'homme partout ou alors nulle part.

## 1992-1996: une contribution à la victoire des talibans

Second cercle des ténèbres: la destruction de Kaboul par les supplétifs «islamistes» du Pakistan entre 1992 et 1996. L'entrée dans Kaboul du chef de guerre tadjik Massoud, en avril 1992, consterna les services secrets pakistanais et leurs bailleurs de fonds saoudiens. Pour réduire le pays à l'état de bief d'écoulement déconnecté par une idéologie nazillonne camouflée en «islam», le Pakistan arma contre les Tadjiks du Nord les groupes «islamistes» des Pashtouns du Sud, enflammant les haines ethniques, organisant le siège de Kaboul et l'arrosage de la capitale afghane par une pluie de roquettes qui aboutit à la destruction de la ville à 70%. Or l'humanitaire international, de l'ONU aux ONG, non seulement se tut, mais s'investit lourdement au Pakistan, préférant accéder au territoire afghan par les routes pakistanaises (plutôt que par un Tadjikistan pourtant désormais indépendant) et accablant ainsi - par aveuglement volontaire mais certainement pas «neutre» - cette aberrante idée que seuls des Afghans sours qui auraient rallié les «islamistes» soutenus par le Pakistan bénéficieraient, dans la «paix», d'une assistance occidentale massive. D'où une contribution objective des humanitaires à la victoire des talibans. L'assistant atterré, comme coordinateur des secours

afghans de MDM, à la véritable déchéance morale que fut la réunion en 1994 à Peshawar des ONG convoquées par un représentant de l'European Community Humanitarian Office, pour discuter du financement et de l'aménagement de camps destinés à accueillir (donc à attirer) les fuyards du siège de Kaboul: «Puisque nous ne pouvons pas franchir les lignes de siège et apporter de l'aide à cette population de Kaboul.» Mais pourquoi, demandai-je, ne pas forcer et dénoncer ces mêmes lignes militaires au nom du droit international, et ainsi convoquer nourriture et médicaments dans la capitale meurtrie, au lieu de contribuer à la victoire? Réponse du fonctionnaire européen: «Nous ne dénonçons rien. Nous ne sommes pas des politiques mais des humanitaires. Nous nous taisons, nous plantons des tentes et creusons des latrines.» Alors, hasardai-je, pourquoi dénoncez-vous les communistes? Silence. Cette année-là, puis en 1995 comme envoyé spécial de Bernard Kouchner, je réussis à entrer deux fois dans Kaboul à l'agonie, avec mes équipes, que je salue ici, chargées de secours alimentaires et médicaux en quantités évidemment dérisoires. Courage! Baroud d'honneur! Ou fanfaronnade ultime d'humanitaires de la vieille école!

## 1996-2001: réduites au silence

Le troisième cercle noir s'enfonça depuis, en entonnoir, sous nos yeux. De septembre 1996 à septembre 2001, le régime des talibans et ses partenaires «islamistes» transnationaux ont démantelé systématiquement toutes les institutions de l'ancien État afghan, pour mieux l'asservir à Islamabad. Les humanitaires internationaux présents à Kaboul, c'est indéniable, ont alors assuré tous les derniers services sociaux de la capitale en ruine - des boulangeries et des orphelinats au nettoyage de la voirie - tandis que les dirigeants talibans, narcotrafiants milliardaires encadrés d'officiers pakistanais et des militants professionnels de Ben Laden, consacraient leurs colossales ressources financières à tenter d'écraser les dernières résistances à leur régime dans le Nord-Est afghan (en attendant d'envoyer percuter des candidats au suicide contre le World Trade Center). Pourtant, en allant se placer d'eux-mêmes à Kaboul sous les talibans en situation volontaire d'otages («il ne faut pas mettre en danger nos équipes»), les humanitaires se condamnèrent aux protestations tièdes ou aux plus stériles négociations de détail, voire au silence ou, pis, aux «justifications culturelles», devant les violations des droits humains les plus crues. Tel canal creusé, tel champ déminé au terme de tel accord local arraché à quelque chef de tribu du voisinage, n'empêchait pas, bien au contraire, la dégringolade visible du pays entier, hâtée par la sécheresse, au fond de son trou. L'Afghanistan affamé de 2001 est-il en meilleur état humanitaire qu'en 1991? La réponse est cruelle. De toute manière, au printemps 2001, les autorités talibanes jugèrent le moment venu pour les ONG et l'ONU de partir. Commencerent alors le harcèlement et l'humiliation délibérés des humanitaires occidentaux à Kaboul, afin de les contraindre à un départ «volontaire»: interdiction aux employés afghans de travailler pour les boulangeries gratuites destinées aux familles les plus pauvres par le Programme alimentaire mondial des Nations unies; arrestation pour «meurtres» d'une équipe chirurgicale italienne; incarcération pour «prosélytisme chrétien» des membres de l'organisation allemande de constructions d'abris, Shelter Now (ils sont toujours en prison). But: chasser ces potentiels témoins, les remplacer par les services «islamiques» d'Al-Rashid Trust ou d'Al-Wafa. La guerre a recouvert cette banqueroute morale et humanitaire afghane de 1996-2001 d'un misérabilisme manteau d'oubli et de poussière sèche, soulevée par tant de bombes qui ratent leurs cibles.

## Et maintenant? Quelles leçons?

Pas d'humanitaire efficace sans vision politique. L'ignorer, pour un acteur humanitaire, est l'équivalent intellectuel de mépriser la botanique pour un défenseur de l'environnement. L'impératif catégorique moral reste d'aider au mieux son prochain: sacerdoces

austère. Politiquement se masquer les yeux en se drapant dans des attitudes «neutres» effarouchées, fossiliser ses procédures par habitude, refuser de se remettre moralement en question, surtout s'obséder de son image identitaire publique sont autant de marques de confusion, de crise et de décadence. L'humanitaire n'a jamais été séparé de la politique. Les fondateurs de l'humanitaire moderne, le père Las Casas et sa poignée de dominicains héroïques dans l'Amérique du XVI<sup>e</sup> siècle, pour défendre un droit moral absolu - sauver les Amérindiens d'un esclavage ouvertement dénoncé -, choisirent, contre les colons espagnols, de devenir les alliés lucides de la Couronne d'Espagne. Henri Dunant fonda la Croix-Rouge sur les champs de bataille européens du XIX<sup>e</sup> siècle en pleine connaissance de l'équivalence morale des combattants d'alors. Mais le trou noir de l'organisation qu'il créa fut ce refus stupide de dénoncer Auschwitz quand il le fallait, par une Croix-Rouge pétrifiée dans ses procédures et les linéaments de son image.

La crise afghane est complexe mais les objectifs à viser doivent être nettement définis, pour les «humanitaires» comme pour les «politiques» et les «militaires». Face à l'abjection morale du régime de Mollah Omar («trouvez de nouvelles méthodes de torture si terribles que les cris effraient jusqu'aux corbeaux dans leurs nids» - je cite l'une des directives de sa police), la «neutralité» est hors de propos. Il faut, et tout le reste n'est que bavardage:

- 1) remplacer au plus vite le régime mortifère des talibans par un gouvernement civilisé, national, pluriricardien, indépendant, donc libre de toute ingérence pakistanaise, et dont le but sera de reconstruire, non de détruire, le pays;
- 2) s'engager dans toutes les brèches pour soulager toutes les souffrances possibles (aériens ou autres, militaires ou autres), mais sans jamais perdre de vue l'objectif numéro 1 - sinon on prolonge ces souffrances;
- 3) s'engager à assister en profondeur et à large échelle la reconstruction du pays aux côtés d'un tel gouvernement civilisé, tout le temps qu'il faudra.

## Témoins et aiguillons moraux

L'objectif numéro 3 supposera une présence massive à Kaboul des agences des Nations unies, avec les ONG par la force des choses réduites à l'état de supplétifs - sauf si elles conservent leur franc-parler de témoins, d'aiguillons moraux, et ne se laissent plus jamais réduire au silence. Le bilan des Nations unies dans la région est inégal, entamé par une trop longue complaisance politique envers le Pakistan. Tant pis. L'œuvre de l'UNHCR (Haut Commissariat pour les réfugiés) et de l'Unicef dans les camps de réfugiés, les efforts de l'Unocha (1) pour déminer, les services du Programme alimentaire mondial à Kaboul, restent admirables. L'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), en revanche, par paralysie politique et manque évident d'intérêt, face au plus énorme défi moral de son histoire, s'est refusée cinq ans durant pendant toute l'ère des talibans à lever un doigt pour assister l'éducation des filles dans un Nord-Est afghan encore libre («l'Afghanistan est en Asie, et le directeur général est un Asiatique (2), alors, vous comprenez, c'est sensible», m'a dit la directrice de son cabinet à la fin de l'hiver 2001). L'Unesco participera sans doute à la reconstruction du futur afghan: ce refus passé demeurera son trou noir. L'Afghanistan, avec nos manquements respectifs à tous, demeure notre trou noir commun. L'écrit signifie «l'unière». Éclairera-t-elle, enfin, l'avenir de ce pays qui a sombré?

Michael Barry est spécialiste des civilisations du monde iranien et afghan. Il a été observateur pour l'Afghanistan de la Fédération internationale des droits de l'homme, puis coordinateur des missions afghanes de Médecins du monde et enfin consultant pour les Nations unies. Son ouvrage sur l'histoire de l'Afghanistan du XVI<sup>e</sup> siècle à nos jours, «Le Royaume de l'insolence» (Flammarion 1984), a été réédité dans une édition refondue en janvier 2002.

- (1) Bureau des Nations unies pour la coordination de l'assistance humanitaire en Afghanistan.
- (2) Japonais.

## QUOTIDIENNE

par  
PIERRE  
MARCELLE

## Un cas clinique

Sur la grève que nous infligent aujourd'hui les patrons de clinique privée, je porte un regard placide et souriant, même, au souvenir de cet incident advenu la semaine dernière dans la salle d'attente d'une clinique à laquelle j'aspirais à confier la radiographie de mes vieux os. Nous nous trouvons là plusieurs patients patientant qui froncèrent le sourcil aux éclats de voix échappés d'un bureau mitoyen. Des violents aboiements d'un cheffillon à l'encontre d'une employée, il ressortait que la jeune femme - secrétaire ou infirmière, à moins que les deux à la fois - avait mal assimilé les consignes attachées à la rédaction informatique d'un acte. Mais quelle qu'en fût leur raison, elle nous émut tous. Avec la lâcheté dont on fait volontiers montre en ces lieux, nous nous démanâmes, dans des regards ébaubis mais muets, comment l'aspiration à la dignité, si puissamment véhiculée par les infirmières depuis déjà pas mal d'années, pouvait être à ce point bafouée par leurs employeurs mêmes. Chacun pour soi des témoins gênés sembla alors rêver in petto qu'il lui serait doux de retrouver la chambrante dans des murs plus publics, où un salaire plus égal et une considération en proportion lui seraient dispensés. C'était à trois jours de la grève, dont l'objet (6 milliards d'argent public) apparut alors dans toute son obscénité. Aujourd'hui, je songe au monsieur rogue qui, porte de son bureau grande ouverte sur notre attente, nous avait tous humiliés; il serait grévisse; à tort ou à raison, je lui imagine un salaire profus, une résidence tertiaire, des vacances exotiques aux frais de firmes médicamenteuses, et tous les signes extérieurs de connerie qui vont avec... Je peine à penser qu'à l'entendre pleurer misère, ses clients de ce jour-là puissent accorder à sa grève quelque crédit. Pour le respect, celui-là même qu'il répugna si fort à témoigner à sa subordonnée autant qu'à sa pratique, il ne faut pas seulement qu'il y songe. Il y a des grèves que l'opinion entend mal. À celle des cliniciens privés, on souhaiterait sans vergogne la popularité d'une contestation de gardiens de prison.



LE MONDE - 7 JANVIER 2004

## La galaxie humanitaire française est radiographiée

Une enquête sur les organisations internationales de solidarité bat en brèche de nombreuses idées reçues

TOUS LES DEUX ANS, depuis 1986, la Commission coopération développement (CCD), un organe consultatif qui regroupe des représentants des pouvoirs publics et des organismes d'aide, publie une radiographie de la galaxie humanitaire en France. Son dernier rapport, qui vient de paraître, rassemble les données fournies - sur une base volontaire - par 157 associations de solidarité internationale (ASI) classées en huit groupes, des trois « majeures » avec des budgets supérieurs à 50 millions d'euros (Médecins sans frontières, Handicap international et Unicef-France) aux plus modestes, telles que l'Association de jumelage paroissial de Vauvresson, Peuples solidaires Hautes-Alpes ou Un conteneur de livres pour le Tchad, qui disposent de moins de 40 000 euros par an.

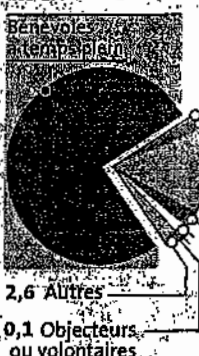
L'enquête, intitulée « Argent et organisations de solidarité internationale », est une remontée, à contre-courant, d'un fleuve d'idées reçues sur les ONG de développement ou de secours. Foin du « small is beautiful » : vingt associations concentrent sur elles les trois quarts (77,4 %) des fonds disponibles, 700 millions d'euros en 2001, l'année de référence, soit deux fois plus qu'il y a dix ans. Haro sur le cheval de Troie que les ASI constitueraient pour l'Etat français : celui-ci, lanterne rouge au sein de l'Union européenne, consacre moins de 1 % de son aide au développement au financement d'ONG, cinq fois moins que ses voisins. Qui plus est, au cours de la dernière décennie, la part de l'Etat français dans les subventions accordées aux associations hexagonales à vocation internationale a diminué de moitié, passant de 40 à 20 %.

Sur la durée, le ratio entre fonds privés et financements publics s'est stabilisé autour d'une proportion de 6 à 4, en faveur de la générosité des particuliers. Après avoir connu une forte progression à la fin des années 1990, le mécénat recule (moins de

### COMMENT FONCTIONNENT LES ONG FRANÇAISES

Les associations de solidarité internationale en 2001, en pourcentage

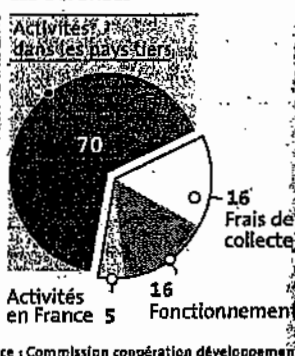
#### LES EFFECTIFS



#### LES RESSOURCES PUBLIQUES



#### LES DÉPENSES



Source : Commission coopération développement

15 % entre 2000 et 2001), nonobstant la rhétorique sur la « responsabilité sociale des entreprises ». Côté institutionnel, l'Union européenne reste la meilleure donatrice, avec 66 % des fonds publics étrangers. Mais les Nations unies gagnent du terrain, avec 14,6 %, par rapport à 6,3 % il y a dix ans. On aurait tort de penser que les battements de tambours médiatiques seraient, seuls, à l'origine de l'augmentation de l'aide transiting par les associations. « L'étude des chiffres sur quinze ans démontre clairement une progression de manière structurelle des ressources des ASI, quelle que soit l'actualité internationale », relève Emmanuel Fagnou, le directeur exécutif de Coordination Sud, dans son propos introductif.

#### L'AFRIQUE GRANDE PERDANTE

L'analyse des dépenses réserve également des surprises. Soucieuses de légitimité sur le mytique « terrain », les associations ont consacré, en 2001, 70 % de leurs fonds dépensés à l'étranger aux projets qu'elles y ont réalisés, contre 54 % à la fin des années 1990. En même temps, leurs frais de fonctionnement sont restés quasiment constants (16 %, au lieu de 17 %), tandis que les coûts pour la collecte de fonds ont augmenté au

cours des dix dernières années, dans un contexte de vive compétition, passant de 6 à 9 %. En revanche, l'appui financier aux associations « sœurs » dans les pays aidés est tombé de 16 %, à la fin des années 1990, à 10 % en 2001. « Ces chiffres laissent penser que, malgré un discours général qui valorise les initiatives locales, la participation des populations et le partenariat, les associations françaises conservent et renforcent la maîtrise d'œuvre directe sur les projets de terrain », constate le rapport.

Le plus inattendu : alors qu'elle va plus mal que jamais, depuis la fin de la guerre froide et la rivalité géopolitique qui la sous-tendait, l'Afrique est la grande perdante, aussi, du nouvel ordre mondial associatif. Elle ne reçoit plus qu'un quart (25,3 %) de l'aide des ONG, contre une moitié (46 %) en 1991. Tout aussi perplexe laisse la « ventilation sectorielle » des concours dispensés par des associations françaises : si l'aide d'urgence se taille, avec 16,2 %, la part de lion, le « développement urbain », avec 1 % dans un tiers-monde désormais majoritairement citadin, et « l'environnement et le développement durable », avec 1,5 %, apparaît comme les parents pauvres de l'assistance.

Cependant, il est difficile de tirer des conclusions à partir d'une comptabilité, elle aussi, pour le moins hétérodoxe. En effet, la destination régionale d'un bon tiers des dépenses des ONG (35,8 %), et l'emploi de près de la moitié des dépenses de terrain (46,1 %), n'ont pas été précisés par les associations qui ont répondu au questionnaire de la commission. Si l'agrément de celle-ci devenait une condition préalable à la reconnaissance d'utilité publique des organismes d'aide internationale, la transparence n'y gagnerait-elle pas ses lettres de créance ?

Stephen Smith

Alors que le Forum social mondial de BOMBAY, en Inde, qui s'est ouvert vendredi 16 janvier, dénonce la logique libérale de la mondialisation et que certaines organisations non gouvernementales (ONG) multi-

plient les critiques contre les sociétés internationales, on constate que, sur le terrain, ONG et multinationales tentent de plus en plus souvent de COOPÉRER. Certaines entreprises ont compris les ravages que

pouvait causer une campagne lancée contre elles par une ONG. De leur côté, certaines associations, au nom de l'EFFICACITÉ, tentent de dépasser le stade de la contestation. Des organisations sont dirigées par

d'ANCIENS PATRONS, ce qui facilite leur évolution. Mais, dans les faits, ce partenariat est souvent difficile. En outre, des deux côtés, des « ultras » dénoncent ce qu'ils considèrent comme des compromissions.

## ONG et multinationales tentent de s'apprivoiser

Pragmatiques, certaines entreprises accusées d'agissements peu éthiques nouent des partenariats sur le terrain avec des organisations non gouvernementales. Ces rapprochements, délicats, se développent mais continuent de susciter la méfiance de part et d'autre

**POLLUTION** industrielle, déforestation, délocalisation... Les classiques combats du mouvement altermondialiste sont au centre du Forum social mondial, qui s'est ouvert vendredi 16 janvier à Bombay, en Inde (*Le Monde* du 16 janvier). Une occasion, pour les organisations non gouvernementales (ONG) présentes, de rappeler haut et fort aux multinationales qu'elles sont sous surveillance. Total, accusé d'avoir eu recours au « travail forcé » en Birmanie, vient encore de s'en rendre compte (*Le Monde* du 6 janvier).

Mais, au-delà de ce rapport de forces très médiatisé, des entreprises et des ONG tentent depuis quelques années d'emprunter le chemin délicat de la collaboration sur le terrain. Avec World Wildlife Fund (WWF), le fabricant suédois de meubles Ikea met en place des programmes écologiques de protection des forêts en Russie, en Chine et en Roumanie. Le pétrolier britannique BP s'est adjoint le concours d'Amnesty International en Turquie, en Géorgie et en Azerbaïdjan, pour tenter de minimiser les effets néfastes sur les populations de la construction d'un pipeline. Certains de ces couples atypiques se déclarent même « partenaires », comme dernièrement Amnesty International et le distributeur Casino ou encore Nokia avec le WWF.

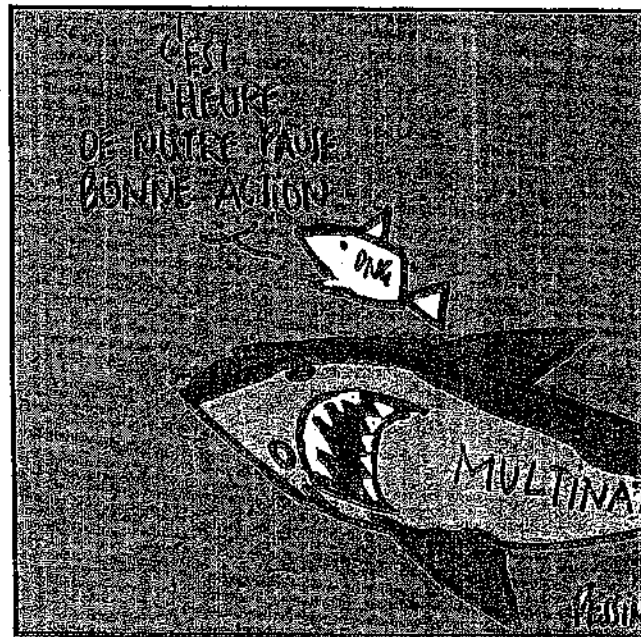
Simple habillage éthique de la part des entreprises ? Les ONG y perdent-elles leur âme ? Pour les intéressés, ces alliances reflètent la

prise en compte d'intérêts bien compris. « Pour une entreprise, le fait d'être considérée comme l'ennemi écologique numéro un doit être considéré comme un risque pour la marque », expliquait à la fin 2002 une analyse financière de la Deutsche Bank sur le pétrolier américain Exxon, dans la ligne de mire de Greenpeace.

### CODES DE BONNE CONDUITE

Pendant des décennies, les ONG se sont intéressées bien plus aux Etats qu'aux multinationales. Le pouvoir économique s'affirmant, la situation a changé dans les années 1990 : manifestations devant des sièges sociaux ou campagnes de boycott se sont multipliées, pointant du doigt les dégradations écologiques, le travail des enfants et d'autres agissements jusqu'alors négligés par les opinions publiques occidentales.

Logiquement, ce sont les entreprises les plus attaquées - Nike, Shell, BP... - qui ont le plus vite changé d'attitude. « Au début des années 1990, nous avons été dans la ligne de mire des ONG en Colombie, se souvient Michel de Fabiani, directeur Europe de BP. Mais ce n'est qu'en 1994, lorsque l'immeuble de notre concurrent Shell à Londres a été occupé chaque jour par Greenpeace [lors de l'affaire de la plate-forme pétrolière Brentspar] que nous nous sommes dit qu'engager un dialogue était préférable à une bataille médiatique ou juridique. »



Certaines entreprises européennes s'ouvrent désormais, timidement, à cette planète militante. « Des industriels nous ont demandé de visiter des sites pour faire des « rapports d'étonnement », explique Jacky Bonnemains, responsable de l'ONG environnementale Robin des Bois. Cette association ne veut pas se lier les mains avec des partenariats financiers - ce qui ne l'a pas empêchée de travailler ponctuelle-

ment avec Total après le naufrage de l'Erika. « Nous l'avons alerté sur le traitement des boues polluées puis l'avons aidé à trouver des solutions de dépannage », explique M. Bonnemains.

Les entreprises utilisent surtout les ONG pour tenter d'appliquer sur le terrain les codes de bonne conduite dont nombre d'entre elles se sont dotées il y a une dizaine d'années (interdiction du travail forcé, refus de la corruption...). « Il vaut mieux construire une école que payer des responsables locaux sans savoir où va aller l'argent. Et, dans ce domaine, nous avons besoin d'être

aidés », explique BP. « L'Unicef a la connaissance du terrain que nous n'avons pas », ajoute Marianne Barner, chargée des relations avec les ONG chez Ikea. Le groupe s'est lancé dans un partenariat humanitaire après avoir été accusé d'utiliser des enfants pour fabriquer des tapis en Inde.

Les ONG justifient ces alliances en faisant valoir qu'elles font avancer leur cause : « Les entreprises sont devenues incontournables dans le développement », explique Philippe Lévêque, directeur général en France de Care International, qui travaille avec le cimentier Lafarge et le voyageur Thomas Cook. « L'important est de pouvoir, avec les entreprises, aboutir à des résultats concrets », ajoute Cédric du Monceau, directeur de WWF France. Les partenariats représentent en France « 19 % des 6 millions d'euros de budget annuel » de l'organisation de défense de la nature.

Cette manne financière est souvent minimisée par les protagonistes mais visiblement motivante : 84 % des ONG sondées, en décembre 2003, par le cabinet Ecodurable affirment que « le financement de projet reste l'attente principale des partenariats ». Sur « 1,3 million d'euros » que Lafarge a versés sur l'année à WWF, « la moitié a servi aux projets du groupe, le reste a financé d'autres actions », a estimé Jean-Paul Jeanrenaud, du WWF International, lors d'un récent colloque sur le développement durable organisé par le cabinet spécialisé Utopies.

Quoi qu'il en soit, cette évolution, qui s'apparente à une révolution culturelle, ne fait pas l'unanimité. « Au début, certains de nos membres

nous ont dit que nous allions coucher avec le diable », a expliqué M. Jeanrenaud. « Ces partenariats entreprises-ONG peuvent freiner notre action », affirme Yannick Jadot, directeur des campagnes de Greenpeace France.

### « APPRENDRE À COMPOSER »

Les entreprises, de leur côté, ont leurs intégristes : « Les ONG représentent un pouvoir grandissant d'une minorité non élue », explique Brian Hook, de la Federalist Society, un cercle de réflexion conservateur américain, à l'origine du site Internet NGO Watch (littéralement « surveiller les ONG »). « Les entreprises achètent la paix avec les ONG au détriment des actionnaires, poursuit M. Hook. En commençant à répondre à leurs demandes, les groupes perdent le contrôle. »

« Il faut sûrement deux types d'ONG : celles qui servent de chiens de garde et celles qui nous accompagnent », relativise M<sup>me</sup> Barner, d'Ikea. Une distance aussi partagée par le « camp adverse » : « Nous aussi, ONG, devons apprendre à composer », admet le Britannique Chris Marsden, d'Amnesty International. « En Turquie, après une campagne d'ONG sur les droits de l'homme, le groupe britannique de construction Balfour Beatty a quitté le pays, raconte-t-il. Mais il a laissé la place à un autre groupe issu de pays émergents, encore moins soucieux de l'environnement et des droits au travail et sur lequel nous avons encore moins de prise. » Un pragmatisme qui tranche avec les positions militantes de Bombay.

## Quelques exemples de partenariats

● **Carrefour et la FIDH.** Le grand distributeur a créé l'association Infans avec la Fédération internationale des droits de l'homme, notamment pour contrôler les conditions de travail chez ses fournisseurs (Inde, Chine...). Un questionnaire pour « auditer » les sites de production a été conçu en commun.

● **Nike et la Global Alliance.** Le groupe américain travaille avec une dizaine d'ONG asiatiques et a sondé environ 10 000 salariés chez des fournisseurs au Vietnam, en Indonésie et en Thaïlande. Une consultation qui a permis de découvrir la pratique de mauvais

traitements (*Le Monde* du 24 février 2001). Le programme chinois démarre.

● **Lafarge et WWF.** Le cimentier s'est allié à l'organisation pour mieux respecter l'environnement. L'entreprise - dont le secteur pèse pour 5 % des émissions mondiales de dioxyde de carbone - s'est engagée à faire baisser de 10 % ses émissions d'ici à 2010.

● **Ikea et Unicef.** Le fabricant de meubles est impliqué dans le développement de centres d'apprentissage permettant aux enfants de ne plus travailler, en Inde. 500 villages producteurs de tapis sont concernés.

## Le militantisme, nouveau hobby des dirigeants

ILS S'APPELLENT Cédric, Guy ou encore Daniel. Avant, ils étaient cadre supérieur, consultant ou directeur marketing. Ils ont désormais troqué leurs costumes trois pièces pour une tenue plus subversive : celle de responsable dans une organisation non gouvernementale (ONG).

La liste est impressionnante. Cédric du Monceau, directeur du World Wildlife Fund France - le WWF, l'organisation au panda, qui défend l'environnement -, a fait ses premières armes dans le cabinet de conseil en stratégie McKinsey. Son président, Daniel Richard, est, lui, l'ancien dirigeant des 3 Suisses. Chez l'ONG humanitaire Care International, le dirigeant français Philippe Lévêque est un ex-directeur marketing d'une société de services informatiques.

L'association Pro-Natura, engagée dans le développement des pays du Sud, est gérée par Guy Reynaud, un ancien haut dirigeant du chimiste anglais ICI. Il vient d'ailleurs de recruter un ancien collègue, Georges Theys, ex-directeur général du chimiste Solvay depuis peu à la retraite. Enfin, Daniel Lebègue, précédemment directeur général de la Caisse des dépôts, dirige désormais en France Transparency International, qui lutte contre la corruption.

Ont-ils tous été pris de remords après avoir vécu la dure réalité du monde économique ? Certains s'en défendent, expliquant qu'ils étaient déjà des « atypiques ». Cette multiplication du nombre de transfuges souligne en tout cas que la France est à son tour touchée par une tendance « plutôt anglo-saxonne », explique le Britannique Chris Marsden. Cet ex-cadre supérieur de BP est désormais chargé, bénévolement, chez Amnesty International Royaume-Uni, des relations avec les entreprises.

Leurs profils d'anciens entrepreneurs facilitent le développement des relations entre ONG et sociétés. « Notre expérience passée nous rend crédibles vis-à-vis des dirigeants », explique M. Reynaud. Une promesse qui, disent-ils, ne les empêche pas d'être des contre-pouvoirs. « Nous avons peut-être les mêmes costumes et parlons le même langage mais, si la démarche de l'entreprise n'est pas sincère, nous sommes capables de nous opposer », martèle M. Lévêque. Un autre ajoute : « Nous sommes bien placés pour savoir que le rapport de force avec les entreprises peut être nécessaire. »

L. Be.

## TROIS QUESTIONS À... MARIA HTEL

**1** Vous êtes chargée de la responsabilité sociale chez Nike. Accusée par des ONG, votre entreprise a mis plusieurs années à réagir. Pourquoi ?

Les ONG nous ont obligés à regarder de près des choses qui n'étaient pas au centre de nos préoccupations. Au début des années 1990, Nike était en pleine expansion. Les attaques de ces ONG furent un choc. Notre entreprise véhiculait des valeurs liées au sport, en totale contradiction avec les accusations des ONG, qui parlaient de maltraitance chez nos sous-traitants.

Pendant un certain temps, nous n'avons pas compris ce qui arrivait. Nous avions des pratiques similaires à l'ensemble de notre industrie, mais cela n'était plus acceptable. C'est dans ce type de moment que l'on voit réellement qui on est. Nike a évolué.

**2** Les ONG sont-elles un contre-pouvoir nécessaire ?

Les ONG peuvent faire office de chiens de garde et amener les entreprises à changer de comportement, notamment sur des sujets sociaux. Mais la question est de savoir si ces actions militantes

poussent à changer uniquement l'entreprise phare visée par l'ONG, ou si elles amènent les pratiques de l'ensemble d'un secteur économique à évoluer. Pour arriver à ce type de résultat, plus constructif, il me paraît nécessaire de passer d'une logique d'affrontement à une logique de partenariat.

**3** Votre point de vue est peu partagé aux États-Unis où, contrairement à l'Europe, les multinationales paraissent extrêmement réticentes aux contacts avec le monde militant.

En Europe, l'approche est plus constructive, ce qui est certainement dû à votre histoire sociale. Aux États-Unis, les entreprises pensent qu'elles peuvent faire ce que bon leur semble et que ce n'est ni au gouvernement ni aux ONG de s'immiscer dans leurs affaires. Pour l'instant, beaucoup pensent qu'il est bien moins cher d'ignorer les critiques des ONG que de s'engager. Cela est cependant un calcul à court terme.

Propos recueillis par  
Laure Belot

## EMPLOI

# La mue de l'humanitaire. La bonne volonté ne suffit plus.

Johanna Siméant et Pascal Dauvin, sociologues

## «Vivre pour et non de l'humanitaire»

Johanna Siméant et Pascal Dauvin, sociologues, animent à La Rochelle le Cahier (Collectif d'analyse de l'humanitaire international). Dans le cadre des travaux de ce collectif, lors d'entretien, ils publient le *Travail humanitaire, les acteurs des ONG, du siège au terrain* (Presses de Sciences-Po, avril 2002).

**Quelle est la réalité du mouvement de professionnalisation de l'humanitaire?**

Le secteur se professionnalise massivement depuis la crise du Rwanda en 1994. À l'époque, les associations avaient fait de gros appels aux volontaires, et des gens peu expérimentés ont été envoyés sur le terrain, avec les conséquences que l'on sait. Depuis, les ONG ont décidé d'accentuer le recrutement sur des critères de compétences. Le développement du salariat a accompagné cette professionnalisation. Aujourd'hui, il n'est plus limité aux gens qui travaillent au siège des ONG. Même les expatriés sur le terrain peuvent être salariés; c'est aussi un moyen de les fidéliser sur des missions plus longues. Et les bailleurs de fonds font pression pour que les associations recrutent des professionnels, garantie d'une bonne utilisation de l'argent. Les ONG expliquent que la bonne volonté ne suffit plus.

**Cette salarisation des personnels humanitaires ne va pourtant pas de soi en France.**

Dans les ONG anglo-saxonnes, en effet, on a moins de scrupules à parler salaires, voire à payer les gens au tarif du marché. En France, on reste sur une image des ONG qui vivent de la générosité des donateurs privés, de l'écot de la dame catholique. Ces donateurs privés peinent mal à accepter que leurs dons servent à payer les gens qui travaillent au siège des associations. Il y a aussi l'idée que, sur le terrain, les gens doivent rester bénévoles et ne toucher que les primes qui vont avec leur statut de volontaire. C'est à dire vivre «pour» l'humanitaire, pas vivre «de» l'humanitaire. Mais les associations savent bien qu'aujourd'hui il est difficile d'avoir à la fois des gens compétents et désintéressés, en tout cas sur le long terme.

**Les associations fonctionnent donc de plus en plus comme les entreprises?**

Il y a une convergence, mais il reste quand même une différence en ce qui concerne le rapport à la logique du profit. Les associations ont intégré un certain

nombre de problématiques des entreprises; de règles de management. Les bailleurs de fonds imposent aussi ces règles. Depuis le milieu des années 90, certaines grandes ONG ont engagé des DRH, qui ont mis en place des grilles de salaire et effectuent la sélection des candidats. La création de grilles de salaire colle à la fonctionnarisation des tâches.

**Pour vous, la professionnalisation des personnels humanitaires n'est pas sans risques?**

La principale crainte est une certaine bureaucratisation des ONG. Mais, généralement, quand une association prend ce chemin, on assiste à des scissions à l'intérieur. Des membres partent créer leur propre association, plus conforme à leur idée du travail sur le terrain. Avec un retour vers les missions sac au dos, de petits projets aux côtés des populations locales. Avec des sièges qui emploient quatre personnes, qui donnent leur temps sans compter. /...



Le retour est toujours compliqué, surtout quand les gens sont restés longtemps à l'étranger. En mission,

ble de trouver les solutions sur le terrain, les associations, expliquent qu'elles ne sont pas des administrateurs très pointus sortis des universités. Elles ont l'expérience du terrain, mais pas de « cranie d'œuf ». Le regard est différent, les gens sont formés en troisième main, n'ont aucune expérience de terrain. Elles ont l'expérience de la vie, mais pas de la vie, c'est le terrain qui fait la valeur d'un terrain. L'information est bien perçue si elle permet de faciliter l'insertion des expatriés.

L'univers de l'humanitaire n'est pas enchanté. Les risques ne sont pas toujours ceux qu'on imagine. Les gens ont des accidents de voiture, traquent le palliassisme. Cette réalité, on ne peut pas la montrer vraiment aux candidats, même s'ils trouveront une fois sur place d'autres gratifications. Le public des donateurs ne veut pas la voir non plus. Elle est trop éloignée de l'image de l'ange blanc qui soigne l'enfant noir, que tout le monde a en tête. ●

Récueilli par MURIEL GRÉMILLET

[www.bibiorga.asso.fr](http://www.bibiorga.asso.fr)

**Journal of Interpersonal Violence** 26(12)  
 1271-1284  
 © The Author(s) 2011  
 Reprints and permissions:  
[sagepub.com/journalsPermissions.nav](http://sagepub.com/journalsPermissions.nav)  
 DOI: 10.1177/0886260511419011  
 http://jiv.sagepub.com  
 Hosted at  
<http://online.sagepub.com>

## L'AIDE HUMANITAIRE SERT-ELLE A DEFENDRE LES PEUPLES? (\*)

par Sadruddin Aga Khan, Fondation Bellerive, Genève

L'instabilité croissante qui règne dans certaines parties du monde engendre la guerre civile, la famine et le déplacement de populations, le génocide, la purification ethnique, la torture; la capacité de l'homme de nuire à son prochain est encore renforcée par la prolifération des armes perfectionnées. Tant que les structures internationales ne seront pas adaptées ou complétées, des tragédies analogues à celles qui se déroulent actuellement en Somalie, dans l'ancienne Yougoslavie et en Irak iront se multipliant.

L'acheminement de l'aide humanitaire par les moyens actuels se heurte à des problèmes fondamentaux. Les Nations Unies, par exemple, sont critiquées pour n'utiliser que des palliatifs. Dans le passé, cette attitude était dictée en partie par les contraintes imposées aux Nations Unies durant la guerre froide. Celles-ci se devaient de départager la fourniture d'une aide humanitaire des tentatives de s'attaquer aux causes de conflit sur le plan politique. Cela fut particulièrement le cas lorsque j'étais Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de 1965 à 1977. Si l'on avait attendu que les causes profondes de conflit soient éliminées, l'aide n'aurait jamais atteint assez tôt ceux auxquels elle était destinée pour atténuer leurs souffrances. L'assistance est toujours insuffisante; toutefois, son caractère apolitique a contribué à aplanir les difficultés d'intervention dans un monde bi-polarisé où les conflits demeuraient souvent sans solution.

Pour un certain nombre de raisons, les Nations Unies n'ont jamais eu le pouvoir ou la liberté d'atteindre un niveau d'efficacité opérationnelle optimal. S'agissant de répondre à des urgences humanitaires, la situation a encore été aggravée par des contradictions bureaucratiques. Les organismes des Nations Unies chargés de distribuer l'aide rivalisent entre eux pour obtenir des ressources limitées. Lors des situations de crise cette rivalité interne vient s'ajouter à d'autres duplications d'efforts. Au surplus, les Nations Unies n'ont pas toujours été capables de trouver suffisamment du personnel compétent pour relever le défi, notamment sur le terrain.

Afin de réduire le temps de réaction en situation de crise, la capacité opérationnelle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et des organisations non-gouvernementales (O.N.G.) doit être renforcée car, du fait de la flexibilité de leurs structures et de la nature de leur mandat, ces organisations seront souvent les premières sur place. Les O.N.G. demeurent les partenaires actifs des Nations Unies. Une interaction opportune et coordonnée de ces différents acteurs est nécessaire (1). Les compétences techniques des organismes de la famille des Nations Unies font que ceux-ci sont mieux outillés pour fournir une assistance de longue durée pour laquelle les O.N.G. ne disposent guère de ressources suffisantes. Dans certaines situations, les gouvernements seront peut-être disposés à détacher auprès de l'Organisation des Nations Unies des unités militaires ayant reçu une formation spéciale, dans les domaines technique et médical, susceptibles d'être rapidement déployées en cas d'urgence. Mais de telles actions exigeraient l'assentiment des autorités des pays où cette aide doit être apportée. Un déploiement unilatéral de ces unités déborderait actuellement du champ d'action des Nations Unies. D'ailleurs, le recours à des unités militaires spéciales est une solution coûteuse et à court terme. Ce fut le cas en Irak du Nord, où les Nations Unies ont été invitées à assumer les opérations de secours commencées par la Coalition au nord du 36<sup>e</sup> parallèle.

Il conviendrait de jeter un regard sur les expériences d'aide humanitaire et d'en tirer les leçons dont nous pourrions nous inspirer pour tenter de prévenir les futures catastrophes. L'expérience en Somalie, dans l'ancienne Yougoslavie et en Irak a démontré que l'action humanitaire basée sur le droit international humanitaire traditionnel est souvent paralysée. D'où la suggestion d'avoir recours au droit d'ingérence humanitaire pour surmonter ce problème.

### De la souveraineté absolue au droit d'ingérence humanitaire

Le droit d'ingérence humanitaire consiste à légitimer une intervention afin d'aider une population qui a besoin d'être secourue, même si le pays "hôte" devait s'y opposer. Bien qu'il s'agisse d'un concept relativement nouveau, il existe néanmoins quelques précédents historiques. Le droit d'ingérence n'est plus l'excuse transparente d'une intrusion appuyée par la force brutale comme un Etat occidental en a donné l'exemple au 19<sup>e</sup> siècle en se lançant dans une guerre avec la Chine sous le prétexte "humanitaire" que le peuple chinois, contrairement aux vœux de l'Empereur, avait le droit de fumer de l'opium.

La doctrine de l'ingérence humanitaire est fondée sur un concept encore plus ancien qui exige parfois la protection de la population contre les abus de son propre gouvernement. On pense à de Las Casas et à d'autres religieux espagnols qui ont tenté de protéger les populations indigènes sud-américaines contre la rapacité du Vice-roi (2). Au début du 16<sup>e</sup> siècle, une telle ingérence s'exprimait au nom de Dieu. Pour répondre aux défis complexes de notre époque, il faut disposer d'un droit d'ingérence laïque, rigoureusement défini et ancré dans les principes reconnus du droit international.

Il n'est peut-être pas inutile de s'arrêter un instant sur l'évolution du Comité international de la Croix-Rouge. Au cours des cinquante ans qui se sont écoulés depuis sa fondation, le CICR a élaboré un droit de regard humanitaire qui a permis à cette institution d'encourager les puissances à rendre la guerre moins cruelle, d'abord pour les combattants et ensuite pour les civils. Aujourd'hui, le CICR exerce même un droit d'ingérence humanitaire tacite et non armé. Malheureusement, des attaques comme celles dont le CICR vient de faire l'objet à Sarajevo rendent la protection armée de l'action humanitaire inévitable.

Armé ou non armé, le droit d'ingérence humanitaire doit être intégré dans une doctrine du droit international humanitaire qui protégera les droits fondamentaux des individus au même titre que les droits des minorités en proie à la guerre civile et à d'autres catastrophes dont l'homme est seul responsable. Une première mesure qui donnera au CICR des pouvoirs plus étendus en vue de protéger les civils passe par la ratification par les Etats-Unis des Protocoles additionnels I et II de la Convention de Genève (3). L'appui d'une grande puissance est nécessaire et de toute urgence.

Assurer la protection des minorités est un problème beaucoup plus épineux. Aux termes de la charte, les Nations Unies se doivent de protéger les minorités. L'absence de moyens spécifiques signifie que, dans la pratique, lorsque l'Organisation des Nations Unies cherche à exercer ce droit de protection dans des situations comme celles auxquelles sont confrontés les Kurdes en Irak ou les Musulmans en Bosnie, son mandat justifiant un empiétement sur la souveraineté nationale est contesté. On a suggéré que des traités plus anciens et plus élaborés, entrés en vigueur sous les auspices de la Société des Nations, pourraient être invoqués.

La Société des Nations disposait d'un ensemble de traités, d'instruments préventifs et de mécanismes correcteurs prévoyant une certaine ingérence humanitaire, car il fallait protéger les minorités. Les garanties offertes par la SDN étaient axées sur les "obligations d'intérêt international" (4), auxquelles ses membres devaient souscrire avant de pouvoir y adhérer. Dans le cas de l'Irak, ces obligations constituaient non seulement des conditions sine qua non de son entrée à la SDN, mais également de son indépendance nationale à la terminaison du mandat de la Société des Nations en 1932.

Les obligations internationales de la SDN concernant la protection des minorités furent reconnues comme lois fondamentales par les pays intéressés, entre autres la Turquie, l'Irak ainsi que l'Etat Serbe-croate-slovène. Elles ne pouvaient être modifiées sans l'assentiment du Conseil de la SDN, et il était expressément stipulé "qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle" en vigueur ou à venir (5) ne pourraient prévaloir contre elles.

La SDN s'efforçait de prévenir les violations des droits des minorités par la possibilité de dénoncer aussitôt publiquement ceux qui les violaient. A cet effet, les litiges pouvaient être portés devant le Conseil de la Société des Nations par n'importe lequel de ses membres, voire, dans certains cas, par des individus. Avant que les Nazis ne passent à l'agression armée, cette méthode avait donné toute satisfaction.

La fin de la Seconde guerre mondiale a vu la SDN remplacée par les Nations Unies. Certains auteurs (6) font observer que les obligations relatives à la protection des minorités stipulées à cette époque pourraient peut-être constituer un moyen de renforcer les résolutions des Nations Unies et que certains traités pertinents conclus et certaines obligations imposées sous l'égide de la SDN pourraient être considérés comme étant toujours valides. Ils soutiennent que les Nations Unies, en tant que successeur légal de la Société des Nations, peuvent accéder aux instruments mis en place par cette dernière par la biais de simples résolutions de l'Assemblée générale.

L'argument avancé suggère donc que les obligations de la SDN pourraient être appliquées dans le cas de l'Irak et de l'ancienne Yougoslavie (7). Il serait bon que des spécialistes du droit international puissent examiner la validité de cette proposition. En effet, si elle était réalisable, elle pourrait renforcer la position des Nations Unies, car certains observateurs considèrent que les résolutions du Conseil de sécurité ne constituent pas une base d'intervention suffisante à l'échelle des opérations menées, par exemple, en Irak.

## Le droit d'ingérence humanitaire aujourd'hui

Si l'aide humanitaire doit être crédible et efficace, nous devons chercher à conférer aux droits de l'homme un caractère universel. Mais la question qui se pose est de savoir comment défendre les droits individuels, même lorsqu'ils sont reconnus universels, sans encourager une violation injustifiée de la souveraineté nationale par des puissances étrangères ou sans détruire des valeurs spirituelles et sociales vieilles comme le monde. Le concept occidental des droits de l'homme n'est pas un credo universel.

L'évolution de la société exige l'élaboration d'une éthique humanitaire transculturelle. L'idéal serait que cette éthique définisse un droit d'ingérence en vue d'apporter une aide humanitaire aux populations en danger. Lorsque des Etats transgressent certains principes fondamentaux, il faut agir, sans quoi l'inaction débouchera sur de plus grands malheurs (8). Toutefois, ce droit ne devrait pas fournir un prétexte pour porter atteinte à la souveraineté des Etats, ni à modifier le tracé des frontières.

Une éthique fondée sur le droit d'ingérence à des fins humanitaires devrait avoir pour principal objectif la défense des valeurs essentielles communes de la civilisation. Elle devrait assurer une protection efficace des droits fondamentaux qui sont reconnus et respectés dans la plupart des pays du monde. Au premier rang de ces droits vient le droit à la vie, ce dernier impliquant au moins la condamnation sans appel du génocide.

Les tendances au génocide peuvent se déchaîner ailleurs, en d'autres points chauds (9) du globe, comme dans l'ancienne Yougoslavie. Là-bas, de même qu'en Irak et en Somalie, les souffrances ont été si bien dénoncées qu'elles ont catalysé l'action internationale. Les résolutions 688, 751 et la résolution 780 (10) ont fixé des limites aux maux que les gouvernements peuvent infliger impunément à leurs populations. Ces résolutions ont créé un précédent en indiquant jusqu'à quel point la communauté internationale peut empiéter sur la souveraineté nationale. Toutefois, elles ne donnent pas de précisions concernant l'intervention militaire à des fins humanitaires.

Le Conseil de sécurité a contraint l'Irak à mettre fin sans délai "à la répression des populations civiles irakiennes," qui constitue une "menace à la paix et à la sécurité internationale" (11). La résolution 688 demandait au Secrétaire général "d'utiliser tous les moyens à sa disposition ... pour faire face d'urgence aux besoins fondamentaux des réfugiés et des populations irakiennes déplacées" et lançait un appel "à tous les Etats membres et à toutes les organisations humanitaires pour qu'ils participent à ces efforts d'assistance humanitaire." (Résolution 688, para. 1, 2, 5 et 6)

La résolution 688 n'a pas été mise en application sur le plan militaire au-delà des zones de peuplement kurdes lors des opérations d'assistance. Les Nations Unies ont cherché à avoir rapidement accès aux victimes irakiennes et un accord a été conclu entre l'Organisation et le gouvernement (Mémorandum of Understanding). Aux termes de cet accord, les Nations Unies et les O.N.G. sont habilitées à mener des opérations d'assistance au bénéfice de toutes les populations civiles affectées par la guerre. Le Mémorandum n'était pas fondé sur la résolution du Conseil de sécurité. Par la suite, lorsque le gouvernement de l'Irak a choisi de ne pas reconduire cet accord, les Nations Unies n'ont entrepris aucune action concrète pour faire appliquer la résolution 688. Les souffrances des civils ont été temporairement atténuées, mais la marge de manoeuvre des Nations Unies était limitée. Les causes profondes du problème et les craintes des groupes irakiens affectés n'ont pas disparu. Les sanctions, de leur côté, n'ont pas été levées.

La résolution 688 a bien été adoptée, mais force est de constater que celle-ci n'a jamais été imposée. Certains prétendent que cela peut avoir affaibli la crédibilité des Nations Unies ou leur capacité d'influencer le gouvernement. Quoiqu'il en soit, les conséquences sont évidentes: l'hiver arrive et l'Irak devra faire face à de nouvelles souffrances.

## Applications pratiques

Ainsi, la question qui se pose aujourd'hui est de savoir comment mettre en oeuvre les moyens pratiques d'apporter une aide humanitaire efficace. La communauté internationale peut souhaiter reconsidérer son attitude face à la multiplication des besoins qui ne peuvent être satisfaits au niveau national. Cela est d'autant plus nécessaire que certains gouvernements utilisent la distribution des secours comme moyen de pression sur leur propre peuple. La création de zones temporairement neutres telles que, par exemple, les hôpitaux et les écoles, ainsi qu'il est prévu à l'article 15 de la Quatrième Convention de Genève, devrait se multiplier, en particulier parce que le fait d'attaquer les zones neutres du CICR est un crime de guerre. Il est souhaitable que des sanctuaires humanitaires plus étendus, protégés militairement et placés d'une manière durable, le cas échéant, sous le contrôle



des Nations Unies, tant avant que pendant les hostilités, soient établis et que des facilités soient accordées pour le rapatriement et la réinstallation des populations déplacées.

La nouvelle formule du contingent de gardes des Nations Unies retenue pour appuyer l'opération d'aide en Irak pourrait également se révéler utile à cet égard. Une présence "préventive" des Nations Unies au Kosovo, par exemple, pourrait devenir un jour nécessaire pour circonscrire les hostilités et éviter que le conflit ne fasse tâche d'huile dans les régions avoisinantes non "yougoslaves".

La fourniture d'une aide humanitaire par l'intermédiaire des gouvernements au pouvoir n'est pas toujours nécessairement efficace. C'est certainement le cas si le gouvernement en question est un belligérant et, plus encore, la partie accusée de violer les droits fondamentaux de son peuple, y compris des minorités. C'est la raison pour laquelle il est possible que l'aide d'urgence ne puisse parfois être apportée que sous une protection armée. Par quel autre moyen pourrait-on assurer un climat de sécurité dans des pays tels que la Somalie et l'ancienne Yougoslavie, où toute aide durable est impossible sans cela? Est-ce que des unités militaires spécialisées devraient rester l'arme au pied, prêtes à intervenir dans les zones en danger? Elles pourraient appuyer les opérations de secours en fournissant la logistique, les équipements lourds, et le savoir-faire de leurs spécialistes. Elles pourraient également contribuer à l'acheminement et à la distribution de vivres et de médicaments. Le recours aux forces armées pour protéger la fourniture de l'aide humanitaire implique l'application intégrale du droit d'ingérence humanitaire, avec ou sans le consentement des belligérants.

Les sanctions économiques sont parfois appliquées. Si elles sont imposées, celles-ci doivent être étudiées de façon que ni les victimes, ni les pays voisins n'en pâtissent plus que les agresseurs. Rien de plus facile que d'établir un blocus à l'intérieur du blocus : preuve en est l'utilisation par l'Irak de sanctions internationales comme prétexte à la mise en place de facto de blocus intérieurs.

La création de zones protégées en vue de l'ingérence humanitaire n'a pas pour but de violer les droits d'un pays en termes de droit international. Elle a pour unique objectif de fournir de la nourriture, une aide médicale, des vêtements, du combustible et un abri aux personnes dans le besoin, en un mot, d'assurer leur survie.

Dans le sillage de la guerre du Golfe, les gouvernements ont estimé que la réponse du système des Nations Unies aux défis humanitaires laissaient à désirer. Ils souhaitaient que la création d'un nouveau Département des Affaires humanitaires chargé de régler les situations de crise prolongées et complexes résoudrait les problèmes du passé. Ce Département a été établi au siège de l'Organisation des Nations Unies à New York pour coordonner l'action des organisations intergouvernementales et des O.N.G. en vue de mettre au point des stratégies rapides et cohérentes pour faire face aux urgences et notamment d'établir un système d'alerte, de faciliter et de négocier l'accès - y compris l'aménagement de couloirs humanitaires, et de gérer un fonds extraordinaire de 50 millions de dollars pour les situations de crise. D'aucun pensaient que ce Département aurait dû se situer à Genève, où se trouvent déjà le CICR, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, l'Organisation Mondiale de la Santé et un grand nombre d'organismes humanitaires. Face à la multiplication des tragédies, le Département s'est trouvé débordé par ces tâches. Les travaux des organismes d'assistance demeurent largement anarchiques et certains d'entre eux, ont dû prendre des initiatives dans des domaines relevant de la compétence du nouveau Département. Il est permis de se demander si tous ces efforts n'ont pas eu pour seul résultat d'accroître les pesanteurs bureaucratiques des Nations Unies?

Les récents événements montrent qu'il importe de considérer sous un autre angle le traitement des questions humanitaires dans des situations conflictuelles et de suivre attentivement leur évolution. Le Conseil de sécurité n'est-il pas un organe plus approprié pour traiter directement de telles situations, en particulier s'il devait être élargi comme le souhaitent un certain nombre d'Etats-Membres? L'ampleur croissante des catastrophes dont l'homme est seul responsable constitue une menace de plus en plus grave pour la paix. Un Département du maintien de la Paix intégrant la composante humanitaire avec les casques bleus dans ses interventions pourrait, sous l'autorité du Secrétaire général, constituer le bras opérationnel du Conseil pour protéger les victimes et renforcer l'action des organismes de secours. Cette approche ne sera couronnée de succès que dans la mesure où les Etats-Membres lui accorderont un appui concret.

Pour être efficace et impartial, le droit d'ingérence humanitaire ne doit jamais devenir un instrument au service d'une politique de puissance. L'ingérence humanitaire s'inspire de concepts éthiques universels et vise à répondre aux besoins pratiques des populations qui continuent à souffrir à l'ère dite de la modernité. Traduire ces principes dans la pratique : tel est le défi qu'il s'agit de relever.

Sadrudin Aga Khan

- (1) Pour une réforme des Nations Unies, voir: Boutros BOUTROS-GHALI, "An Agenda for Peace", United Nations, New York, 1992; E. CHILDERS and B. URQUHART, "Towards a More Effective United Nations", Development Dialogue 1-2, Dag Hammarskyöld Foundation, Uppsala, 1991; L. MINEAR et al., "United Nations Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis, 1991-1992", Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper 13, Brown University, Providence, 1992.
- (2) "Don Fray Bartolomé de Las Casas", Mouton, Paris, 1974.
- (3) Le Protocole I traite de la protection des victimes des conflits armés internationaux, et le Protocole II, de la protection des victimes des conflits armés non internationaux.
- (4) Art. 44, Traité de Paix, signé à Lausanne le 24 juillet 1923, Société des Nations - Recueil des Traités, vol. 28, 1924, p-35; Art. 10, Demande d'Admission de l'Irak du 30 mai 1932, Publications de la Société des Nations, VII - Questions politiques 1932, VII 9.
- (5) Art. 10, Demande d'admission de l'Irak, op. cit.; Art. 37, Traité de Lausanne, op. cit.
- (6) "UN Resolution 688 - A Mandate for 'Exceptional Response'", CORUM, Genève, le 6 avril 1992. Voir également les documents des Nations Unies E/CN.4/1992/31, S.24386 et E/CN.4/1992/L.11/Add.6.
- (7) L'Assemblée générale des Nations Unies a institué des mécanismes à cette fin dans sa résolution 24 (1) du 12 février 1946 (598/9, vol. I, p. 402).
- (8) George KENNEY, "If the West Fails to Halt Serbia ...", International Herald Tribune, 1 Octobre 1992.
- (9) Jacques ATTALI, "Will Balkan Tribalism Spread to the West?" et Peter CONRADI, "A Little Free-Thinking for the Republics of Caucasia", The European, 13 Septembre 1992.
- (10) La résolution 688 et 751 du Conseil de sécurité des Nations Unies prévoient le droit d'ingérence limitée en Irak et en Somalie, respectivement. La résolution 780 tend à instituer une commission d'experts pour enquêter sur les crimes de guerre perpétrés par l'ancienne Yougoslavie.
- (11) Le co-auteur français de la résolution 688 Professeur Mario Bettati, n'a formulé aucune réserve quant au caractère contraignant de la résolution 688. Il a déclaré :  
 "... pas plus que la loi interne n'est moins obligatoire du fait qu'elle est rarement votée par un parlement unanime, la résolution du Conseil de Sécurité (sous réserve de l'accord des cinq membres permanents) n'est pas moins obligatoire du fait de l'opposition de certains Etats. C'est le cas de la résolution 688." (Mario BETTATI, "Un droit d'ingérence?", Mario BETTATI, Bernard KOUCHNER, et al. "Le devoir d'ingérence", Denoel, Paris 1987.)