

L'ACTION HUMANITAIRE AU PERIL DE SA NORMALISATION

J. MAMOU

Med Trop 2002; **62** : 425-427

RESUME • L'auteur analyse le nouveau contexte international dans lequel s'inscrivent les actions humanitaires. Il soulève la question de la divergence des objectifs entre l'action humanitaire basée sur l'impartialité et la neutralité et l'action politique qui met en œuvre les stratégies de prévention et de résolution des conflits. Il rappelle les critiques dont les opérations humanitaires font l'objet depuis plusieurs années, qui ont abouti à l'élaboration de codes de conduite. Mais il souligne le risque que représente le contrôle et la «juridicisation» de l'aide et analyse la différence entre normes minimales et références universelles. Il propose pour conclure une alternative possible autour de la plate-forme " Qualité " animée par plusieurs ONG françaises.

MOTS-CLES • Humanitaire - Codes de conduite - Normes - Références.

HUMANITARIAN ACTION THREATENED BY STANDARDIZATION

ABSTRACT • The author analyses the new international context in which humanitarian action is being undertaken. He raises the problem caused by the diverging objectives of impartial, neutral humanitarianism and politically motivated actions that implement strategies of prevention and conflict resolution. He reviews the criticism that humanitarian has come under in recent years and that has resulted in establishment of codes of conduct. However he points out the threat that the concepts of control and «jurisdiction» over humanitarian action represent and analyzes discrepancies between minimal standards and universal principles. The article concludes with a presentation of an alternative solution based on the «Quality» platform being developed by several French NGOs.

KEY WORDS • Humanitarian action - Codes of conduct - Standardization - Principles.

En une trentaine d'années l'action humanitaire s'est imposée comme un des aspects opérationnels et surtout spectaculaires de la politique internationale, grâce à la contribution des Organisations non gouvernementales et particulièrement des *French doctors*. Ce succès résistera-t-il longtemps aux tentatives d'intégration et de mise au pas des associations de citoyens de la part des Etats ?

UN CONTEXTE GEOPOLITIQUE PROFONDEMENT MODIFIE

Dans le monde de la guerre froide, les grandes puissances voyaient d'un œil bienveillant, et parfois généreux, les équipes humanitaires se porter au secours des afghans en lutte contre l'occupation soviétique ou des éthiopiens vivant sous la dictature de Mengistu...

Après la chute du Mur de Berlin, les préoccupations ont été autres... La fin des guerres idéologiques, la montée des nationalismes, la résurgence des vieux antagonismes ont multiplié les «grands chantiers humanitaires», terme

pudique qui recouvrent des crises politiques nationales ou régionales majeures dont les principales victimes sont les civils. Des populations très nombreuses se sont trouvées réfugiées, déplacées, persécutées et la solidarité internationale a dû pourvoir à tous leurs besoins de base : alimentation, mise sous abri, soins médicaux...

La question humanitaire a alors changé de nature en quelques années. Les Etats et leurs armées, les Nations Unies et leurs casques bleus, les entreprises et leurs fondations ont pris une place grandissante dans ce champs. Parallèlement le nombre d'organisations humanitaires a explosé. Au Kosovo, après l'intervention de l'OTAN ou dans l'Afghanistan post-Talibans, elles se comptent par centaines.

L'INTEGRATION DE L'HUMANITAIRE DANS LES STRATEGIES POLITIQUES ET MILITAIRES

Prenant en compte la sensibilité de l'opinion internationale vis-à-vis des populations civiles, informée en temps réel grâce aux moyens modernes de communication, les Etats se sont montré de plus en plus soucieux de maîtriser les aspects humanitaires de leur politique internationale.

Ainsi dans les stratégies militaires de l'OTAN, l'humanitaire est devenu un segment indispensable pour prendre

• Travail de Médecins du Monde (J.M., Pédiatre, Président d'honneur), Paris, France.

• Correspondance : J. MAMOU, Président d'Honneur, Médecins du Monde, 62, rue Marcadet, 75018 Paris, France • Fax : +33 (0) 1 44 92 00 18 • E-mail : jacky.mamou@medecinsdumonde.net •

en charge les déplacements de populations. La guerre du Kosovo l'a suffisamment illustré. La Communauté européenne, en l'absence d'une force militaire commune, s'est dotée d'une vitrine en devenant le plus grand bailleur de l'aide internationale. Le Japon, comme contributeur important a vu plusieurs de ses représentants nommés à la tête de grandes agences humanitaires de l'ONU. Et même les courants fondamentalistes islamistes ont compris l'intérêt qu'ils avaient à susciter des organisations humanitaires...

Le nombre de conflits explosant, tous et loin s'en faut ne sont pas considérés comme dignes d'intérêt par les pays donateurs: le Koweït n'est pas la Sierra-Léone, le Kosovo n'est pas le Libéria. Ce constat a suscité une tendance lourde qui préconise l'intégration «cohérente» de l'action humanitaire aux réactions militaires et politiques. Les diplomates considèrent que l'octroi de secours devient une réponse internationale aux crises dans les pays non-stratégiques. L'aide ainsi apportée, avec leur soutien financier, assure selon elles, une présence et une contribution au rétablissement de la paix. Cette attitude suppose donc que l'humanitaire, basé sur l'impartialité et un esprit de neutralité, et les stratégies de prévention et de résolution des conflits ont les mêmes objectifs et sont parfaitement intégrables (1).

Bref l'action humanitaire est devenue une chose trop sérieuse pour la laisser aux mains des associations de citoyens.

DES OPERATIONS HUMANITAIRES SOUS LES FEUX DES CRITIQUES

Des critiques, souvent issues des rangs des acteurs humanitaires eux-mêmes ont commencé à surgir. Le piège humanitaire, s'est refermé sur des ONG qui voyaient leur aide détournée et alimenter l'économie de guerre comme ce fut le cas en Somalie, au Libéria ou en ex-Yougoslavie. La multiplication des acteurs de l'aide ne s'est pas faite au terme de qualité et de sérieux. L'absence de connaissances des habitudes culturelles et des modes de vie des populations secourues a parfois conduit à des échecs. Le manque de coordination tant des intervenants entre eux qu'avec les instances de l'Etat continuant à exister a parfois été flagrant.

DES CODES DE CONDUITE POUR AGIR SELON DES PRINCIPES

C'est dans ce contexte que se sont élaborés des «codes de conduite» dont le premier, datant de 1994, est le «Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe».

Ce document, est le premier engagement des organisations humanitaires internationales à faire appel à la notion d'obligation et de responsabilité en matière d'assistance humanitaire. Toutefois le texte y fait référence en termes de principes généraux : non discrimination des secours, non instrumentalisation en faveur d'options religieuses ou politiques, indépendances par rapport aux gouvernements, respect

des cultures et des structures locales. Enfin, les organismes humanitaires signataires se déclarent investis d'une responsabilité vis à vis des bénéficiaires potentiels de leurs activités et de leurs donateurs.

Ainsi le Code de la Croix-Rouge par son ambition universelle, marque un tournant important dans la communauté humanitaire. Il a été signé par de très nombreux acteurs de la solidarité internationale.

Il faut noter que d'autres documents de nature plus restreinte l'avaient précédé faisant appel à des «standards» en 1993 comme l'InterAction Private Voluntary Organisations, coordination des ONG nord-américaines, portant sur la gestion des associations, et leurs rapports avec les donateurs privés et le gouvernement; ou encore le «Code of best practices in the management and support of aid personnel» des associations caritatives britanniques ayant trait aux règles de conduite vis à vis des volontaires et travailleurs qu'elles emploient. En France dès 1990 avait été créé le Comité de la Charte de Déontologie des organisations sociales et humanitaires pour que les donateurs puissent «donner en confiance».

CONTROLE ET «JURIDICISATION» DE L'AIDE.

Une autre étape allait être franchie avec Sphère dès 1997, qui s'appuie sur les précédents, mais aussi sur des expériences plus localisées comme des codes de conduite communs aux organisations humanitaires agissant dans des situations très complexes au Sud-Soudan, en Somalie, au Libéria...

Avec le soutien de plusieurs gouvernements, un groupe d'experts issu pour l'essentiel des grandes organisations anglo-saxonnes (2) a produit une Charte humanitaire et des normes minimales à respecter lors des interventions de catastrophe(3).

La Charte fait référence aux textes fondamentaux du Droit international humanitaire et aux Droits internationaux de l'homme, et en appelle à des principes, élaborés et signés par des Etats. Elle précède l'énoncé de normes touchant à cinq chapitres des secours mis en œuvre par des organisations humanitaires non étatiques : eau et assainissement, sites et abris, programmes alimentaires, nutrition, santé.

Ce mélange des genres et des responsabilités est une première réserve d'importance.

L'ambition proclamée des partisans de Sphère est de faire de ces normes minimales une référence universelle. A titre d'exemple, dans le chapitre concernant l'élimination des excréments, on trouve les indicateurs suivants : 20 personnes au maximum se servent des mêmes latrines; l'usage est organisé par famille(s) et/ou par sexe; les latrines ne sont pas situées à plus de 50 mètres des habitations, le trajet étant au plus d'une minute; les lieux publics (marchés, centres de distribution, établissements de santé...) sont équipés de toilettes séparées pour les hommes et pour les femmes... Si l'on songe à des situations comme l'Afghanistan des années 80, à la fuite des rwandais dans l'est du Zaïre en 1996, et plus récemment aux camps des tchétchènes en Ingouchie, ces normes minimales sont recommandables mais assez peu réalistes. Elles

nient la diversité des contextes et laissent peu de place à l'initiative des acteurs.

De plus, certains ont souligné que dans des phases de désengagement qui succèdent à l'urgence, les ONG peuvent être amenées à proposer des mesures contraires aux normes minimales, comme celle de donner moins d'aide alimentaire pour inciter à la relance de l'activité agricole ou éviter l'installation durable des réfugiés dans des conditions de vie nettement supérieures à celles des populations autochtones, créant ainsi un contexte défavorable à la sécurité (4).

La tentation des grands bailleurs internationaux d'utiliser Sphère comme seul référent pour la conception et la grille d'analyse des programmes est patente. ECHO, l'office humanitaire de l'Union européenne a tenté, jusqu'à maintenant sans succès, de l'imposer aux ONG dans ses contrats-cadres. L'USAID, le grand bailleur gouvernemental nord-américain, exige le respect de ces normes pour les ONG qui sollicitent son appui. A défaut, il faudra en justifier les raisons. Ainsi on voit donc se profiler une attitude des donateurs : pas de respect des normes, pas de financement. Le danger de faire des ONG de simples prestataires de services des gouvernements se précisent...

Mais au-delà certains interprètent, à juste titre ; que de pareilles démarches entrent dans le cadre d'une «juridicisation» de l'aide humanitaire (5) en faisant référence à ce que les signataires sont «prêts à être tenus responsables du respect de cet engagement et à mettre en place... des systèmes permettant de rendre compte de nos actions». La proposition, issue des mêmes milieux de création d'un «Ombudsman», médiateur chargé de recueillir les plaintes des bénéficiaires de l'aide contre les acteurs qui se portent à leurs secours, est venu en écho au projet Sphère. Cette idée ayant été violemment critiquée, le nouveau Humanitarian Accountability Project propose de mieux servir l'idée de responsabilité humanitaire à travers des mécanismes plus diversifiés en cours d'élaboration.

UNE AUTRE APPROCHE EST POSSIBLE

Ce sont surtout les ONG françaises et leur alliées qui tentent de créer une alternative à cette dynamique. Réunies autour de la plate-forme «Qualité» (6), ces organisations ont initié depuis plusieurs années des efforts en leur propre sein, mais aussi autour de démarches communes en termes de formation des acteurs, d'évaluation des programmes, de partenariat local et de participation des populations. Tout en maintenant un dialogue conflictuel avec les partisans de Sphère (7), elles défendent une autre conception de l'humanitaire. En insistant sur l'indépendance nécessaire à l'espace humanitaire, les ONG mettent en exergue le danger de domestication par les bailleurs, par les pouvoirs locaux, sans compter l'insistance sur les questions d'assistance. Or, ce dont souffrent et se meurent les populations résulte avant tout de l'absence de protection. Les civils sont massacrés, déplacés, affamés alors que les instruments du Droit international humanitaire n'ont jamais été aussi développés. Et cela est de la responsabilité première des Etats. Il est peut-être bon de le rappeler.

NOTES

- 1 - HGP - Briefing, n°1, juillet 2000.
- 2 - Fédération internationale des Croix-Rouge, Care, Oxfam, Save the children...
- 3 - www.sphereproject.org
- 4 - GROUPE URD - Les dangers du projet Sphère. 1999.
- 5 - RYFMAN P - Les codes de conduite : une normalisation de l'aide humanitaire. *Revue Humanitaire* 2000 (novembre) ; n°1.
- 6 - Parmi les ONG on trouve ACF, HI, MDM, MSF, URD...
- 7 - Rencontre des représentants de la Plate-forme Qualité et du Comité de direction du projet Sphère, le 3 mai 2001 à Paris.