

ÉDITORIAL – L'AVENIR DE L'ACTION HUMANITAIRE

Quels sont les tendances et les mouvements de fond qui influencent le devenir de l'action humanitaire et sa capacité à répondre aux crises de demain ? Depuis la fin de la guerre froide, l'action humanitaire a connu une croissance exponentielle telle, qu'au vu de l'augmentation du nombre, du poids et de la professionnalisation des organisations, il est désormais possible de parler de « secteur humanitaire » ou d'« industrie »¹. Polymorphe et complexe, ce secteur est constitué de différents systèmes ou « réseaux de réseaux », sans gouvernance centrale. Nous distinguons trois grandes familles : les organisations non gouvernementales (ONG), à la taille et aux missions extrêmement diverses, les institutions humanitaires des Nations Unies, et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les plus grandes organisations, qui ont toutes leur siège dans un pays occidental, gèrent des budgets considérables en constante augmentation et exercent un pouvoir d'influence qui, tout en étant fluide, n'en est pas moins réel – celui d'une véritable société civile internationale.

Plusieurs facteurs semblent aujourd'hui porteurs de transformations profondes dans le secteur humanitaire. Ils concernent l'évolution des crises, des vulnérabilités et les risques émergents ; l'environnement de l'action humanitaire et les défis posés aujourd'hui au respect des principes et du droit humanitaires, et à l'accès aux victimes ; et finalement les nouvelles pratiques et les changements dans la composition du secteur lui-même.

Dans la présente édition, la *Revue* donne la parole à des représentants de plusieurs organisations humanitaires et centres de recherche pour examiner chacun de ces trois volets du changement, que nous considérons comme déterminants pour l'avenir de l'action humanitaire.

1 Le Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire parle de « système ». Voir Paul Harvey *et al.*, *The State of the Humanitarian System*, 2010, disponible sur : <http://www.alnap.org/forum/post/60.aspx> (dernière consultation le 20 décembre 2011). Pour une évaluation chiffrée du volume et de l'évolution de l'aide humanitaire, de ses principaux donateurs et bénéficiaires en 2011, voir Global Humanitarian Assistance (GHA), *Report 2011*, Development Initiative, disponible sur : www.globalhumanitarianassistance.org (dernière consultation le 20 décembre 2011).

Nouvelles menaces, nouvelles réponses

Si les conflits, notamment non internationaux, représentent toujours une cause importante de souffrances, l'action humanitaire doit aussi de plus en plus faire face à des situations de catastrophe – catastrophes naturelles ou catastrophes technologiques de grande ampleur – dont la fréquence et l'intensité vont s'aggravant².

À la base de l'approche humanitaire réside l'idée que la souffrance humaine ne connaît pas de frontière et que, face aux crises, tous les pays ne semblent pas être logés à la même enseigne. Les pays du Sud, plus exposés au changement climatique, paient un lourd tribut écologique au développement des puissances du Nord. De plus, les habitants des bidonvilles de Port-au-Prince ou les paysans de la vallée de l'Indus sont victimes non seulement de tremblements de terre ou d'inondations, mais aussi de la faiblesse de leurs infrastructures, de l'insuffisance des capacités de secours locales et de problèmes de gouvernance. À la carte des risques climatiques se superposent donc aussi souvent celles de l'instabilité politique, de l'insécurité chronique et du sous-développement. La frontière entre réponse aux crises et développement à long terme est floue, notamment dans les contextes de conflit chronique (par exemple en Afghanistan, en Somalie et en République démocratique du Congo). On utilise le terme « crise complexe » pour souligner l'interdépendance des facteurs de vulnérabilité des populations. Toutefois, le tremblement de terre au Japon et la crise nucléaire que le tsunami a provoquée nous rappellent que, dans certaines circonstances, même les pays riches ne sont pas à l'abri des crises et que leur supériorité technologique peut être inextricablement liée à leurs points faibles.

Les causes profondes des conflits entre nations n'ont pas toutes été éliminées, loin s'en faut. Les tensions autour de l'Iran, des deux Corée ou des deux Soudan ne sont que quelques exemples de failles politiques et humanitaires. La fréquence et la gravité des conflits armés non internationaux n'ont pas non plus diminué. En fait, la plupart des conflits sont désormais très anciens et ne laissent souvent pas entrevoir d'issue ; dans le même temps, les révoltes populaires dans le monde arabe (et la répression qu'elles ont rencontrée) ont créé de nouveaux foyers de violence.

Enfin, les crises d'origine politique, climatique, épidémiologique ou tectonique, qu'elles soient le fait de l'homme ou pas, qu'elles frappent les plus riches ou les plus pauvres, touchent des communautés de plus en plus peuplées et urbanisées – la ville agissant comme un amplificateur des aléas de la nature³.

2 La fréquence et l'intensité des catastrophes ne cessent d'augmenter. Ainsi en 1975, 78 catastrophes ont été recensées dans le monde, contre 385 en 2011 (chiffres et tendances cités par ECHO, disponibles sur : http://ec.europa.eu/echo/about/presentation_fr.htm [dernière consultation le 20 décembre 2011]). Voir aussi M. Webster *et al.*, « The Humanitarian Response Costs of Climate Change », *Feinstein International Center*, 2009, disponible sur : http://www.unisdr.org/files/8058_FeinsteinTuftsclimatechange.pdf (dernière consultation le 20 décembre 2011).

3 Voir notamment l'édition thématique de la *Revue* sur la violence urbaine, Vol. 92, N° 878, 2010. S'agissant de l'action humanitaire en milieu urbain, voir par exemple : Comité permanent interorganisations, *IASC Strategy, Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, IASC, 2010, p. iii.

Face à ces causes multiples, la planification de la réponse humanitaire devient plus exigeante et plus difficile à mettre en œuvre.

Les principes humanitaires à l'épreuve

Après avoir donné une vue d'ensemble des risques pour les populations et des stratégies possibles d'intervention, la présente édition de la *Revue* examine en détail certains des défis posés aux principes de l'action humanitaire ces dernières années. L'accent est notamment mis sur la manipulation des acteurs ou des points de vue humanitaires à des fins politiques, et des conséquences que cela peut avoir sur l'accès et les perceptions. L'avenir de l'action humanitaire dépend aussi des acteurs militaires, politiques ou civils, capables aussi bien de faciliter que de manipuler ou d'entraver l'action humanitaire.

Les acteurs humanitaires, beaucoup plus nombreux et présents dans davantage de zones que par le passé, sont plus exposés aux attaques perpétrées par des groupes et des individus incontrôlés qui profitent de situations de non-droit. Le fait que la plupart des conflits actuels soient de nature non internationale complique en soi l'accès aux victimes : les groupes armés sont de plus en plus fragmentés et certains rejettent toute intervention d'acteurs étrangers. Les États sont, quant à eux, souvent réticents à laisser opérer des acteurs humanitaires sur leur propre territoire et peuvent empêcher le dialogue avec des groupes armés qu'ils considèrent comme des terroristes ou des criminels. Au vu des risques encourus, l'aide humanitaire est parfois menée par des intermédiaires locaux, sans présence de personnel étranger. Par exemple, les opérations humanitaires en Somalie sont menées en « *remote control* » (pilotées à distance).

Le droit international prévoit néanmoins l'intervention d'organisations humanitaires impartiales dans les situations de conflit armé. Compte tenu de ce défi urgent, la Suisse a récemment développé des outils pour diffuser – tant auprès des organisations humanitaires que des parties aux conflits – des règles permettant l'accès⁴.

Parmi les défis posés à l'action humanitaire dans les situations de conflit figure la question de la perception des acteurs humanitaires par les parties au conflit, de leur action mais aussi du droit applicable. Cette question a trait à la notion d'acceptation, non seulement dans les zones de conflit, mais aussi dans l'opinion publique et parmi les décideurs des grandes puissances, en particulier aux États-Unis. Souvent décrit comme obsolète ou inadapté, le droit international humanitaire a été particulièrement mis à l'épreuve durant la dernière décennie, marquée par la « guerre mondiale contre le terrorisme ».

4 Département fédéral des Affaires étrangères (Suisse), *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Handbook on the Normative Framework*, et *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Field Manual*, disponibles sur : <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/doc/publi/phumig.html> (dernière consultation décembre 2011). Ces travaux sont aussi examinés dans la présente édition.

La rhétorique de cette confrontation excluait l'espace humanitaire neutre entre la coalition d'États impliqués et les groupes armés et organisations dites « terroristes ». La présente édition examine également la question de la perception.

De plus, les crises récentes ont vu de plus en plus d'États occuper le champ humanitaire et témoigner d'une préoccupation accrue pour leur propre population. Des États actifs depuis peu dans le domaine humanitaire, tels que le Brésil, la Chine, la Turquie et l'Arabie saoudite commencent à intégrer la solidarité internationale dans leur politique étrangère. Ce faisant, ils définissent la réponse humanitaire dans leurs propres termes, ce qui remet en cause le monopole implicite des organisations occidentales. Leur conception de « l'humanitarisme », leurs motivations pour soutenir l'aide et les modalités de leur soutien reflètent une approche humanitaire différente de celle des organisations et des donateurs traditionnels, notamment beaucoup plus soucieuse du respect de la souveraineté de l'État bénéficiaire de l'aide. Dans un monde devenu multipolaire, ce changement dans l'architecture du secteur humanitaire présente à la fois des défis et des opportunités pour les acteurs occidentaux traditionnels.

Un autre défi posé à l'action humanitaire est la tendance de certains États et groupes armés à l'utiliser à des fins politiques ou à contrôler, voire empêcher, l'action d'acteurs humanitaires étrangers perçus comme subversifs ou peu enclins à se soumettre à des injonctions politiques. Comme nous l'avons déjà évoqué dans des numéros précédents⁵, les États impliqués dans les conflits en Irak et en Afghanistan ont adopté une « approche globale » de la contre-insurrection : les efforts de développement et d'assistance humanitaire en faveur des populations locales sont déployés en parallèle ou dans la continuité des opérations de combat contre les insurgés. Certains acteurs humanitaires ont été sollicités pour participer à la « stabilisation » de l'Afghanistan ou de l'Irak, au risque de remettre en cause leur indépendance et leur neutralité. De nombreux acteurs et chercheurs humanitaires ont mis en garde, y compris dans la *Revue*⁶, contre le danger que ce type d'action entraîne, à savoir la confusion et l'amalgame entre humanitaires et militaires. Cette approche peut être contestable en termes de principes et de perception, mais elle peut aussi se révéler inefficace si elle ne parvient pas à susciter un soutien actif et durable parmi la population.

5 Voir « Conflict in Afghanistan (I) » et « Conflict in Afghanistan (II) », *International Review of the Red Cross*, Vol. 92, N° 880, et Vol. 93, N° 881. Voir aussi « Understanding armed groups and the applicable law » et « Engaging Armed Groups », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N°s 882 et 883.

6 Voir notamment Antonio Donini, « Between a rock and a hard place: integration or independence of humanitarian action? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, 2011, pp. 141-157 (« Entre marteau et enclume: intégration ou indépendance de l'action humanitaire? », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/1*); Fiona Terry, « The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: reasserting the neutrality of humanitarian action », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, 2011, pp. 173-188 (« Le CICR en Afghanistan: réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/1*).

Comme cela s'est vu récemment en Libye, les États peuvent invoquer la nécessité de protéger les populations civiles pour recourir à la force. Paradoxalement, quand les opérations militaires affichent des objectifs « humanitaires », le risque est grand de voir désigner de « bonnes » et de « mauvaises » victimes. Le recours à la force pour protéger les populations civiles est aussi susceptible de créer un amalgame entre actions humanitaires et actions militaires aux yeux de l'État contre lequel la bataille est livrée. L'intervention de l'OTAN en Libye – présentée comme une « guerre humanitaire » et sous-tendue par le concept de « responsabilité de protéger » – a accentué les doutes qui pèsent sur la véritable nature de l'action humanitaire.

Si les tensions entre acteurs humanitaires et politiques peuvent être particulièrement aiguës en temps de conflits, les catastrophes naturelles présentent aussi des défis à l'accès des organisations et à leur coordination avec les autorités locales, tout particulièrement quand elles frappent des régions déjà marquées par la pauvreté et/ou la violence. Les inondations massives qui ont ravagé le Pakistan en 2010 ont fait plus de 20 millions de victimes, alors que le pays est aux prises avec plusieurs groupes armés et qu'il doit gérer un grave problème de déplacés internes. Outre les organisations internationales et les ONG, l'armée pakistanaise a tout de suite été mobilisée pour faire face à la crise. Plusieurs enseignements sont à tirer de l'expérience de la coordination des acteurs humanitaires avec les autorités pakistanaises, comme cela est expliqué dans un des articles de cette édition.

Des acteurs qui changent, des pratiques qui évoluent

Le secteur humanitaire lui-même est aussi en pleine mutation, tant dans sa composition que dans ses pratiques. La dernière partie de la présente édition a trait aux évolutions internes et externes qui touchent les acteurs humanitaires et leurs méthodes.

Après l'essor des organisations humanitaires occidentales dans les années 1990, on a vu arriver une nouvelle vague d'acteurs humanitaires, cette fois en provenance des pays émergents. Donateurs, organisations à vocation internationale – notamment d'inspiration islamique – ou encore mouvements locaux de citoyens et diasporas sont de plus en plus présents et visibles dans les interventions de réponse aux crises. De plus, lors de la crise en Libye, la solidarité exemplaire du peuple tunisien envers les réfugiés a rappelé que les premiers actes d'assistance sont généralement le fait de la population elle-même. Par souci d'efficacité, le soutien au renforcement des capacités locales peut avoir une place plus importante dans la réponse internationale. C'est aussi un modèle encouragé par les États concernés, car il est perçu comme étant plus respectueux de leur souveraineté. Toutefois, les interventions des organisations humanitaires suivent généralement toujours le même modèle, celui du déploiement unilatéral d'une expertise occidentale au secours des victimes du Sud. Par-delà les intentions affichées de renforcer les partenariats, les organisations peinent encore à faire évoluer leurs pratiques en la matière.

La performance des organisations humanitaires fait régulièrement l'objet de critiques – et encore plus d'autocritiques – surtout dans les situations de crises majeures qui mobilisent la solidarité internationale. Ainsi, c'est tout le secteur humanitaire qui a été mis en cause pour la mauvaise coordination de la réponse au tremblement de terre en Haïti et aux inondations au Pakistan. Dans d'autres contextes, comme récemment en Libye, c'est plutôt l'incapacité de la plupart des organisations à conduire des opérations dans un théâtre de conflit qui a appelé le secteur à une réflexion critique sur l'accès aux populations. La crise économique mondiale a mis à mal le financement des programmes d'aide de nombreuses organisations et, parallèlement, les donateurs font de plus en plus pression pour que la performance augmente⁷. Afin de répondre aux besoins de transparence et par souci d'apporter la meilleure réponse aux victimes, les organisations se professionnalisent de plus en plus⁸. Le secteur évolue considérablement en se dotant, au fil du temps, de formations, de procédures et de standards, ou encore de mécanismes d'évaluation et de certifications.

Une autre pratique en devenir est celle de la diplomatie humanitaire. Henry Dunant en est certainement le précurseur puisque, simple citoyen, il a su créer un mouvement international ayant incité les plus grandes puissances de son temps à adopter la première Convention de Genève, jetant ainsi les bases non seulement du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mais aussi du droit international humanitaire. Le Mouvement en général et le CICR en particulier ont déjà une pratique très développée de la diplomatie humanitaire⁹, qui demeure pourtant relativement méconnue au-delà du Mouvement. La présente édition de la *Revue* comprend un article sur la diplomatie humanitaire pour faire mieux connaître cette pratique et la valoriser.

Depuis la fin des années 1980, les technologies de l'information et de la communication ont changé profondément la manière dont l'action humanitaire est perçue et menée. Le caractère instantané de l'information sur les grandes crises mondiales (également appelé l'« effet CNN ») a contribué à renforcer l'importance de la réponse humanitaire. Une nouvelle révolution est en train de se produire grâce à un usage généralisé des technologies de communication par les organisations humanitaires comme par les bénéficiaires. La géolocalisation et l'utilisation de l'imagerie satellite permettent de repérer les mouvements de populations, de mesurer l'ampleur d'une catastrophe ou d'établir l'existence d'atrocités. L'accès à Internet permet aux personnes séparées de se retrouver beaucoup plus facilement et de mobiliser des volontaires

7 Le Department for International Development (ministère britannique du développement international – DFID) a même publié son propre classement de ces organisations. Voir DFID, *The 2011 Multilateral Aid Review*, disponible sur : <http://www.dfid.gov.uk/what-we-do/how-uk-aid-is-spent/a-new-direction-for-uk-aid/multilateral-aid-review/> (dernière consultation en décembre 2011).

8 Sur la professionnalisation de l'action humanitaire, voir Peter Walker, Feinstein International Center, Tufts University, et Catherine Russ, RedR UK, *Professionalizing the humanitarian sector: a scoping study* (rapport commandé par le réseau ELRHA), avril 2010.

9 Voir par exemple Marion Haroff-Tavel, « The humanitarian diplomacy of the International Committee of the Red Cross », dans *African Yearbook of International Humanitarian Law*, 2006, pp. 1-16.

partout sur la planète. L'usage généralisé des téléphones portables permet aux populations de communiquer leurs besoins ou d'appeler à l'aide. Ces technologies sont aussi de plus en plus utilisées afin de surmonter des problèmes de sécurité et d'accès et de faciliter la conduite d'opérations en « *remote control* ». Elles ont considérablement réduit la distance entre le siège des organisations et les équipes déployées dans les endroits les plus reculés. Avec l'apparition de nouveaux acteurs, les nouvelles technologies de l'information pourraient être porteuses de changements profonds pour le secteur, en donnant aux victimes la possibilité de formuler elles-mêmes leurs besoins et en renforçant *de facto* la responsabilité des organisations.

: : : : : :

« Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir mais de le rendre possible », écrivait Antoine de Saint-Exupéry dans *Citadelle*. Personne n'avait prédit les violentes secousses qui parcourent le monde arabe depuis plus d'un an ni le fait qu'un tsunami remettrait en question le nucléaire au Japon. Dans le domaine humanitaire, l'imprévisibilité est certainement plus que jamais la règle et il ne peut être question de *prédire* ni de prévenir les crises futures, mais plutôt de s'y préparer. *Anticiper* les pires situations est indispensable pour sauver des vies. La capacité des acteurs humanitaires à porter secours aux victimes de demain dépendra de leur capacité à améliorer leurs outils de préparation et de réponse rapide. En raison de l'ampleur des enjeux et de l'influence acquise par le secteur non gouvernemental, la question de l'avenir de l'action humanitaire dépasse donc le débat introspectif d'une corporation sur son propre « *business model* »¹⁰, pour reprendre l'expression du Forum économique mondial, étant ouverte à tous les praticiens et les chercheurs intéressés par les questions internationales. À l'avenir, la *Revue* continuera de réserver une part de ses pages aux défis contemporains auxquels les humanitaires doivent faire face dans les situations de crise.

Durant les vingt dernières années, l'action humanitaire a cessé d'être un simple épiphénomène des relations internationales. Elle a acquis un vrai pouvoir d'influence. Elle est aussi devenue un appui à la volonté de projection de certains États, dont des pays émergents. Son avenir dépendra de l'évolution des crises, des acteurs politiques et militaires, mais aussi de sa propre capacité à renforcer sa qualité, ses principes et notamment son indépendance vis-à-vis des acteurs politiques et armés et sa responsabilité envers les donateurs et les bénéficiaires.

S'il existe de nombreuses pressions et facteurs de transformations externes sur le secteur, il existe aussi des risques internes. La professionnalisa-

10 Voir le rapport du Conseil de l'agenda mondial sur l'assistance humanitaire du Forum économique mondial, *A new business model for humanitarian assistance*, 2009, disponible sur : <http://www.international-alert.org/resources/publications/new-business-model-humanitarian-assistance> (dernière consultation en décembre 2011).

tion en cours ne doit pas signifier inéluctablement plus de bureaucratisation, même si le risque est bien présent. Elle ne suppose pas non plus de reproduire les méthodes de *management* du secteur privé. Victime de sa propre croissance, le secteur humanitaire fait face à un risque majeur en créant de grandes administrations ou en copiant les multinationales : celui de fonder son identité sur sa structure plutôt que sur sa mission humanitaire.

En effet, agir en professionnel de l'humanitaire ne saurait se réduire à maîtriser une série de pratiques et de compétences techniques. Il s'agit toujours et avant tout de savoir reconnaître l'humanité en chacun de nous – en dépit des distances et des différences – mais surtout de se refuser à rester spectateur quand cette humanité est niée ou bafouée.

Vincent Bernard
Rédacteur en chef