

Volume 93 Sélection française 2011/3

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française

Débat humanitaire: droit, politiques, action  
**L'avenir de l'action  
humanitaire**



CICR

# REVUE INTERNATIONALE de la Croix-Rouge

## But et contenu

Créée en 1869, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* est un périodique publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui entend favoriser la réflexion sur le droit international humanitaire, la politique et l'action en temps de conflit armé et d'autres situations de violence armée collective. En tant que revue spécialisée en droit humanitaire, elle cherche à promouvoir la connaissance, l'examen critique et le développement de ce droit, et elle contribue à la prévention de violations des règles protégeant les valeurs et les droits fondamentaux. La *Revue* offre une tribune pour discuter de l'action humanitaire contemporaine et analyser les causes et les caractéristiques des conflits, afin de favoriser la compréhension des problèmes humanitaires qui en découlent. Enfin, la *Revue* informe ses lecteurs sur les questions ayant trait au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en particulier, sur la doctrine et les activités du CICR.

## Comité international de la Croix-Rouge

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance. Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence.

## Membres du Comité

Président: Jakob Kellenberger

Vice-président: Olivier Vodoz

Vice-présidente permanente: Christine Beerli

Christiane Augsburger  
Paolo Bernasconi  
François Bugnion  
Bernard Daniel  
Paola Ghillani  
Juerg Kesselring

Claude Le Coultre  
Yves Sandoz  
Rolf Soiron  
Bruno Staffelbach  
Daniel Thürer  
André von Moos

## Rédacteur en chef

Vincent Bernard, *CICR*

## Comité de rédaction

Rashid Hamad Al Anezi,  
*Université de Koweït, Koweït*

Annette Becker,  
*Université de Paris-Ouest Nanterre  
La Défense, France*

Françoise Bouchet-Saulnier,  
*Médecins sans Frontières, Paris, France*

Alain Delétrouz,  
*International Crisis Group, Bruxelles,  
Belgique*

Helen Durham,  
*Croix-Rouge australienne, Melbourne,  
Australie*

Mykola M. Gnatovskyy,  
*Université nationale Taras-Shevchenko,  
Kiev, Ukraine*

Bing Bing Jia,  
*Université de Tsinghua, Pékin, Chine*

Abdul Aziz Kébé,  
*Université Cheikh Anta Diop, Dakar,  
Sénégal*

Elizabeth Salmón,  
*Université pontificale catholique du Pérou,  
Lima, Pérou*

Marco Sassòli,  
*Université de Genève, Suisse*

Yuval Shany,  
*Université hébraïque de Jérusalem, Israël*

Hugo Slim,  
*Université d'Oxford, Royaume Uni*

Gary D. Solis,  
*Université de Georgetown, Washington  
DC, USA*

Nandini Sundar,  
*Université de Delhi, New Delhi, Inde*

Fiona Terry,  
*Chercheuse indépendante en action  
humanitaire, Australie*

Peter Walker,  
*Feinstein International Center,  
Université de Tufts, Boston, USA*

Volume 93 Sélection française 2011/3

# REVUE

## **INTERNATIONALE de la Croix-Rouge Sélection française**

# **L'avenir de l'action humanitaire**

## TABLE DES MATIÈRES

La *Revue* est publiée en anglais et paraît quatre fois par an, en mars, juin, septembre et décembre. La présente édition rassemble une sélection d'articles du N° 884.

### L'avenir de l'action humanitaire

---

- 005** **Éditorial**  
*Vincent Bernard, Rédacteur en chef*
- 013** **Discussion : Quels sont les défis futurs de l'action humanitaire ?**  
*Kristalina Georgieva, Commissaire européenne chargée de la Coopération internationale, de l'Aide humanitaire et de la Réponse aux crises, et Jakob Kellenberger, Président du Comité international de la Croix-Rouge*
- 029** **Les « mégatendances » et l'avenir de l'action humanitaire**  
*Elizabeth Ferris*
- 057** **Planifier en se projetant vers l'avenir : un changement de perspective**  
*Randolph C. Kent*
- 087** **L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR**  
*Claudia McGoldrick*
- 121** **Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés**  
*Felix Schwendimann*
- 139** **L'aide humanitaire utilisée pour « gagner les cœurs et les esprits » : un échec coûteux ?**  
*Jamie A. Williamson*

Un article paraissant dans la *Revue* n'engage que son auteur. En publiant un article dans la *Revue*, ni la rédaction ni le CICR ne prennent position au sujet des opinions exprimées par son auteur. Seuls les textes signés par le CICR peuvent lui être attribués.

**171 Le recours à la force pour protéger les civils et l'action humanitaire : le cas libyen et au-delà**

*Bruno Pommier*

**195 In folio : « Yo lo vi ». Goya témoin des désastres de la guerre : un appel au sentiment d'humanité**

*Paul Bouvier*

**225 Les nouvelles technologies de l'information et leur impact sur le secteur humanitaire**

*Patrick Meier*



## 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 »<sup>1</sup>. 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](http://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'aggravant<sup>2</sup>.

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 nature<sup>3</sup>.

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](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](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'accès<sup>4</sup>.

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 précédents<sup>5</sup>, 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*<sup>6</sup>, 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 augmente<sup>7</sup>. Afin de répondre aux besoins de transparence et par souci d'apporter la meilleure réponse aux victimes, les organisations se professionnalisent de plus en plus<sup>8</sup>. 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 humanitaire<sup>9</sup>, 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* »<sup>10</sup>, 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*

## DISCUSSION



Thomas Vanden Driessche, CICR

# Quels sont les défis futurs de l'action humanitaire ?

Kristalina Georgieva, Commissaire européenne chargée de la Coopération internationale, de l'Aide humanitaire et de la Réponse aux crises, et Jakob Kellenberger, Président du Comité international de la Croix-Rouge\*

### Note de l'éditeur

*Le présent numéro de la Revue consacre ses premières pages aux réflexions de deux chefs de file de l'action humanitaire. En 2010, Kristalina Georgieva a été la première commissaire de l'Union européenne chargée spécifiquement de l'aide humanitaire et de la réaction aux crises. À ce titre, elle est à la tête de la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission*

\* Ce débat a été mené à Bruxelles le 4 octobre 2011 par Vincent Bernard, rédacteur en chef, et Mariya Nikolova, assistante de rédaction. La version originale en anglais a été publiée sous le titre « Discussion: What are the future challenges for humanitarian action ? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 899-913.

*européenne (ECHO), un des principaux fournisseurs d'aide internationale. Jakob Kellenberger vient d'achever son second mandat en qualité de président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), après une décennie qui a rudement mis à l'épreuve les principes consacrés par le droit international humanitaire et défendus par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Madame la Commissaire Georgieva et Monsieur le Président Kellenberger se sont régulièrement rencontrés pour s'entretenir des dossiers communs aux deux organisations. La Revue leur a demandé de prolonger l'une de leurs rencontres pour parler des défis futurs de l'action humanitaire. Ils exposent tous deux leurs points de vue sur plusieurs questions d'actualité, telles que la corrélation entre crise et développement ou le problème de la coordination entre acteurs humanitaires. Madame la Commissaire Georgieva donne également son avis sur des principes humanitaires, notamment l'indépendance du financement de l'action humanitaire vis-à-vis des États depuis l'adoption du traité de Lisbonne de l'Union européenne et la création du Service européen pour l'action extérieure, chargé de mener la nouvelle politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne.*

: : : : : :

**La Revue :** *Commençons par une question sur les défis principaux que devront relever les acteurs humanitaires au cours de ces prochaines années. Madame la Commissaire, peut-être pourriez-vous commencer en nous donnant votre avis sur les tendances que nous observons aujourd'hui et leur impact sur l'action humanitaire ?*

**Kristalina Georgieva :** Le monde dans lequel nous vivons est peut-être devenu plus riche, mais il est aussi plus fragile. Nous constatons une augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes naturelles et un accroissement de la complexité des conflits et de leurs effets sur les populations et les pays. Malheureusement, ces deux tendances se chevauchent dans de nombreuses régions du monde. Les pays instables se trouvent aussi dans des zones exposées aux catastrophes naturelles. Un exemple typique est la Corne de l'Afrique, qui est fragilisée par la nature, notamment par des sécheresses récurrentes qui frappent durement la population. Les pays touchés comprennent la Somalie, le Kenya, l'Éthiopie et Djibouti, mais antérieurement aussi l'Ouganda, le Niger et le Mali. Puis nous avons le conflit en Somalie, qui rend beaucoup plus difficile l'accès aux personnes ayant besoin d'aide.

Comment l'avenir se présente-t-il ? Je crois vraiment que nous continuerons à voir des sociétés déchirées par des conflits qui deviennent de plus en plus compliqués à résoudre à cause de la croissance exponentielle de la population et de la fragilité des terrains et des écosystèmes dans lesquels ils se déroulent. Ce qui rendra de tels conflits particulièrement douloureux, c'est l'urbanisation rapide dans les pays en développement, notamment dans ces pays fragiles. Dans de tels contextes, la zone urbaine présente un danger sup-

plémentaire, l'« anonymat », qui détruit le tissu social qui, parfois – dans des communautés plus petites – aide les gens à se serrer les coudes, surtout en période de conflit. Et pour couronner le tout, il y a le changement climatique, qui rend toute la planète – pays pauvres comme pays riches – plus vulnérable.

Nous parlons de ces menaces, mais nous essayons très rarement de nous imaginer ce qu'elles signifient pour le monde humanitaire, pour les acteurs de l'aide au développement, pour les politiciens. Je pense que c'est là que nous sommes dépassés par les changements que connaît le monde.

J'aimerais mentionner un autre point – et je serais très intéressée de savoir ce que Monsieur le Président Kellenberger en pense – à savoir la combinaison de la fragilité écologique et de la croissance démographique. Cela m'a réellement choquée d'apprendre que les pays de la Corne de l'Afrique qui souffrent actuellement ont tous multiplié leur population par cinq ou même davantage depuis leur indépendance en 1960. Cela m'a secouée. Pour vous donner un exemple, en 1960, la Bulgarie et le Kenya avaient une population semblable. En fait, si je me souviens bien, la Bulgarie occupait le 56<sup>e</sup> rang dans le classement mondial avec 7,9 millions d'habitants. Le Kenya venait juste avant, au 55<sup>e</sup> rang avec 8,1 millions. Aujourd'hui, la Bulgarie a environ 7,4 millions d'habitants, alors que le Kenya en a 40 millions. Tout à coup, cela m'a frappée – j'ai essayé de m'imaginer à quoi ressemblerait mon pays si nous étions 40 millions ! Et encore une fois, mon pays a plus de chance, parce qu'il a une nature plus riche, alors qu'une grande partie du Kenya est aride ou semi-aride. Puis, prenez la Somalie, qui avait 2,5 millions d'habitants en 1960. Maintenant, elle en a 10 millions, qui vivent dans des zones écologiquement très fragiles.

Ce que je veux dire, c'est que si vous prenez une carte du monde et que vous y ajoutez la fragilité naturelle, la fréquence des catastrophes et les conflits, vous constaterez un chevauchement frappant entre les zones de conflit, les zones où les ressources naturelles sont rares et les zones où l'environnement est fragile. La conclusion que j'en tire, c'est que notre réflexion ne doit pas porter uniquement sur les changements qui se produisent dans le monde, mais bien davantage sur ce que ceux-ci signifient pour notre action.

J'ai parlé avec Monsieur le Président Kellenberger de l'un des points importants qui en découlent – nous devons accroître la résilience. Comment créer plus de résilience ? Par le développement. Cela signifie que les humanitaires et les professionnels du développement doivent se rapprocher.

**Jakob Kellenberger :** Oui, je peux peut-être rebondir sur ce que vient de dire Madame la Commissaire et généraliser quelque peu. Il est probable que les organisations humanitaires seront de plus en plus souvent confrontées à des situations où la population subit de multiples pressions : la croissance démographique, les problèmes économiques, les catastrophes naturelles et technologiques, les conflits, le changement climatique, etc... Je pense que ce genre de situation sera de plus en plus fréquent. Je pense également que nous observerons un nombre croissant de crises humanitaires dont la durée sera prolongée par cette superposition de pressions.

Je suppose que la Somalie est un cas que nous avons tous présent à l'esprit, mais il y a d'autres situations semblables. Pour ce qui est des défis que doivent relever les organisations humanitaires – l'un des plus importants pourrait bien être qu'elles soient elles-mêmes au clair sur ce qu'elles entendent par « action humanitaire ». Si elles en avaient une idée précise, cela pourrait grandement faciliter la coopération. Par exemple savoir si, pour elles, l'action humanitaire n'est qu'une action d'urgence, ou une action d'urgence et un relèvement rapide, ou si elle englobe même des activités de développement et de travail social. Une compréhension commune de ce qu'est l'« action humanitaire » serait très utile pour la coopération.

Pour ce qui est des défis, Madame la Commissaire a utilisé d'autres termes, mais je pense qu'elle songeait à la même chose : les organisations humanitaires qui interviennent essentiellement lors de catastrophes naturelles et technologiques doivent investir énormément dans la préparation aux catastrophes si elles veulent faire face aux défis futurs. La question de la préparation se pose un peu différemment en cas de conflit armé et d'autres situations de violence.

Nous avons assez souvent observé, dans le monde entier, que les conséquences humanitaires d'une catastrophe naturelle peuvent varier énormément, selon le degré de préparation des populations touchées. Il suffit de songer aux séismes qui ont frappé Haïti et le Chili en 2010. Il vaut vraiment la peine d'investir davantage dans la préparation. Quant à ceux qui travaillent dans des contextes de conflit armé et de violence, comme le CICR, je suppose que l'avenir leur réservera de nombreux imprévus, des situations que l'on ne peut même pas imaginer à l'avance. L'essentiel est d'aller sur place, si possible, d'être physiquement présents chaque fois que nous avons l'impression que l'on a besoin de nous. Nous devons graver dans notre esprit la certitude de l'incertitude, et en tirer les bonnes conclusions. Développer des capacités de déploiement rapide et élargir le réseau de nos interlocuteurs sont des mesures qui sont utiles dans toute situation.

**Kristalina Georgieva :** Oui, je suis d'accord.

Si vous observez la résilience sociale d'un pays, vous voyez qu'elle dépend largement des institutions existantes, telles que la sécurité et l'ordre public, l'éducation et les possibilités d'emploi. Nous constatons que, en tout temps, entre 30 et 40 pays sont plongés dans un conflit, basculent dans un conflit ou sortent d'un conflit, en raison d'un déficit institutionnel. Il y a donc un nombre important de pays qui, à un moment donné, se trouvent simultanément dans ce processus. Ceci nous met face à trois défis majeurs.

Premièrement, le nombre d'endroits où il devient très dangereux de travailler augmente, malheureusement – Afghanistan, Somalie, Irak (ou en tout cas certaines régions)... Le Yémen aussi évolue dans ce sens. Deuxièmement – et c'est plus fréquent à cause du nombre important de sociétés fragiles – des crises éclatent de manière inattendue : songez au Kirghizistan en 2010 et à la Côte d'Ivoire en 2011. Troisièmement, nous avons des crises qui durent plus longtemps, parfois dix, vingt ou trente ans : les territoires palestiniens occupés, ou les flux de réfugiés du Myanmar et du Darfour, par exemple. La liste

est infinie. En considérant ces trois défis et les capacités dont dispose le monde humanitaire pour y répondre, nous sommes obligés de reconnaître que nous devons tendre la main à la communauté du développement pour travailler sur la résilience sociale et les institutions de ces pays. Nous devons aussi être capables de maintenir une présence qui contribue à améliorer la résilience et les possibilités de ces pays. Tout cela pour dire que le monde connaît des changements que nous n'avons pas encore intégrés dans notre réponse collective.

Puis pensez aux catastrophes naturelles qui deviennent de plus en plus fréquentes. Lorsque j'étais plus jeune, dans les années 1960 et 1970, le nombre des catastrophes enregistrées était beaucoup plus faible qu'aujourd'hui. En 1975, l'année où j'ai terminé l'université, il y a eu 78 catastrophes majeures. L'année dernière 385, soit cinq fois plus. Ces dix dernières années, la moyenne annuelle était juste au-dessous de 400. Cela montre qu'il est indispensable d'augmenter les investissements dans la préparation et la prévention pour accroître la résilience en cas de catastrophe naturelle. Mais parfois, les organisations humanitaires et les experts disent que leur mission est de « sauver des vies » et qu'elle s'arrête là. Vous sauvez une vie et vous ne vous demandez pas si cette vie vaut la peine d'être vécue, si elle ne va pas être à nouveau en danger demain ? Vous pourriez dire que votre tâche, c'est aussi de développer cette résilience et d'établir des contacts avec la communauté du développement, avec ceux qui ont une perspective à plus long terme et se préoccupent des institutions ; vous pourriez les appeler à s'efforcer davantage de rapprocher les secours, la réhabilitation et le développement.

***Parlons du continuum « secours – développement ». Comment pouvons-nous mieux aborder les situations transitoires, qui ne sont pas des crises humanitaires en soi, mais qui ne relèvent pas non plus d'un problème de développement ? Comment vos institutions respectives peuvent-elles contribuer à trouver une solution adéquate et efficace ?***

**Kristalina Georgieva :** J'aimerais faire deux remarques. La première est primordiale pour les organisations humanitaires qui travaillent dans un environnement de crise prolongée : c'est une nécessité d'accroître le professionnalisme en créant plus de liens entre les secours d'une part, la réhabilitation et le développement d'autre part, d'être prêt à recourir aux moyens humanitaires pour promouvoir des résultats durables. Par exemple, utiliser les programmes « argent contre travail » pour aider les gens à acquérir



Thomas Vanden Driessche, CICR

un savoir-faire et à gagner un revenu par leur activité afin qu'ils puissent un jour sortir de leur dépendance à l'aide ; ou avoir des principes de financement plus souples qui permettent aussi de payer des formations aux personnes qui passent une grande partie de leur vie dans des camps ; ou promouvoir des mesures environnementales car, très souvent, les crises prolongées détruisent complètement l'environnement naturel dont dépendent les populations. Pour donner un exemple : des organisations humanitaires actives dans un camp de réfugiés n'exigent pas le reboisement de la région, la gestion des ressources en eau, l'évacuation et le traitement des déchets, parce qu'elles n'ont pas les compétences nécessaires ou parce qu'elles estiment que cela ne fait pas partie de leur mandat, comme le disait Monsieur le Président Kellenberger. Il faut donc améliorer la compréhension de ce genre de responsabilités.

La deuxième s'adresse aux acteurs du développement, qui doivent être plus disposés à s'associer aux efforts de secours. Je viens du monde du développement et je suis maintenant dans le monde humanitaire. Ces deux mondes se regardent avec dédain. Les humanitaires pensent qu'ils sont rapides et jugent les acteurs du développement très lents. Ces derniers estiment agir dans la durée et considèrent les humanitaires comme des « pompiers » qui ne comprennent pas les problèmes à long terme. Cette culture doit changer. Dans ce but, nous avons eu une première discussion à haut niveau sur l'action humanitaire et le développement à la Banque mondiale, en septembre dernier, avec M. Rober Zoellick<sup>1</sup>, M<sup>me</sup> Valerie Amos<sup>2</sup>, M<sup>me</sup> Helen Clark<sup>3</sup>, M. Rajiv Shah<sup>4</sup>, M<sup>me</sup> Ogata<sup>5</sup> et moi-même, et nous nous sommes engagés à faire de la résilience une plateforme commune et à construire systématiquement des ponts. Monsieur le Président, mes collègues m'ont demandé pourquoi, à mon avis, il existait un tel fossé entre l'action humanitaire et l'aide au développement. J'ai répondu qu'il y avait trois C – culture, cash, capacité. Et je pense que la culture est la clé qui peut débloquer l'argent et la capacité. La culture de ces deux mondes doit changer.

**Jakob Kellenberger :** Selon un philosophe moderne, le monde actuel ne serait pas tellement caractérisé par le « soit/soit », mais plutôt par le « aussi bien que ». Je dois avouer que lorsqu'on voit à quel point les limites sont devenues floues entre ce que l'on considère généralement comme une crise humanitaire, une période transitoire et un contexte de développement, on se rend compte que les différents acteurs doivent être plus souples et adapter la portée de leur action au contexte dans lequel ils travaillent. Le CICR lie les secours et la réhabilitation, par exemple par ses programmes « argent contre travail » ou en fournissant des outils, des semences et une aide en horticulture.

1 Président de la Banque mondiale.

2 Secrétaire générale adjointe aux affaires humanitaires et Coordonnatrice des secours d'urgence aux Nations Unies.

3 Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

4 Administrateur de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID).

5 Présidente de l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA).

Votre point de vue est intéressant, Madame la Commissaire. Je ne me suis jamais exprimé en ces termes, mais nous voulons certainement dire la même chose. Ces dernières années, on n'a cessé de me demander quelles étaient les « stratégies de sortie » de l'humanitarisme. Lorsque je demandais quelles étaient les « stratégies d'entrée » pour les acteurs du développement, les gens me regardaient avec surprise et n'avaient pas de réponse. Pour moi, construire des ponts et rapprocher ces stratégies, de préférence sur le terrain, est une tâche très importante. Le véritable défi n'est pas tellement de combler le fossé au niveau des concepts, mais plutôt au niveau de l'action. Pour y parvenir, les acteurs concernés doivent être présents et faire preuve des capacités nécessaires. Dans un monde caractérisé par des frontières de plus en plus floues entre différentes formes d'activités, de violences, de régimes juridiques, etc., des cadres conceptuels clairs sont encore plus importants que par le passé. La Stratégie 2011-2014 du CICR en est un exemple. Ceci dit, une véritable organisation humanitaire devrait être capable d'agir elle-même dans les situations d'urgence. C'est sa responsabilité première. Le défi, ce n'est pas de se sentir et de se déclarer responsable de tout, mais c'est d'assumer des responsabilités concrètes dans des domaines spécifiques.

Je pense que c'est ma façon de donner la même réponse. Si l'on veut vraiment relier de manière satisfaisante l'après-conflit et le pré-développement, je pense qu'il est très important que les humanitaires et les acteurs du développement se parlent et collaborent davantage, afin de définir les capacités de chacun et les limites de son action. Je vous donne un exemple : il y a quelque temps, la notion de « relèvement rapide » a été introduite dans le débat sur l'humanitaire et le développement. Vous étiez obligé de prendre position sur ce concept. Être plus engagé et systématique dans le relèvement rapide fait partie de la Stratégie 2011-2014 du CICR. Cet été, nous avons jugé utile de résumer en une page notre conception du relèvement rapide et le type d'activités auquel le CICR apporte une valeur ajoutée humanitaire. Cela nous aide à être des partenaires prévisibles pour toutes les personnes concernées par le relèvement rapide – les bénéficiaires comme les donateurs. Par exemple, il est important de savoir si l'on peut compter sur une organisation lorsque des déplacés internes rentrent chez eux. Je pense que Madame la Commissaire Georgieva sait maintenant ce que le CICR entend par relèvement rapide et quel type d'action elle peut attendre de notre part. Nous essayons de lui simplifier la tâche pour qu'elle puisse décider quelles ressources elle va allouer aux actions humanitaires et aux activités de relèvement rapide dans un contexte donné.

**Kristalina Georgieva :** Oui, et pourtant nous devons encore lutter pour assurer un financement à l'action humanitaire – en général un financement rapide, plus souple, peut s'aligner sur un financement du développement qui a les mêmes caractéristiques, et ainsi nous pouvons faire la transition sans coupure.

**Jakob Kellenberger :** Nous espérons que Madame la Commissaire Georgieva réussira à faire adopter des règles plus souples pour le soutien de projets qui tomberaient clairement dans la catégorie du relèvement rapide tel que nous le

comprenons. Je pense que ce serait tout à fait justifié dans le monde actuel où les limites entre les différentes situations s'estompent.

**Kristalina Georgieva :** Permettez-moi d'ajouter que cela se fait déjà. Je ne voudrais pas vous donner l'impression que c'est un territoire totalement inexploré. De nombreux exemples montrent que des actions visant à éteindre l'incendie d'un conflit contribuent à la réhabilitation et au développement. Par exemple, le travail en faveur des enfants touchés par la guerre : les humanitaires peuvent leur offrir un programme de réadaptation post-traumatique et de soutien psychologique, et les agences de développement peuvent les scolariser. Ainsi, nous n'apportons pas seulement une aide immédiate à ces enfants, mais nous avons un plan à plus long terme qui prévoit leur éducation et leur réinsertion. Autre exemple, qui concerne peut-être moins le travail humanitaire après un conflit ; il s'agit du programme « argent contre travail » après une catastrophe : dans ce contexte, ce programme peut être suivi d'un programme de développement (PNUD ou autre) qui en étend considérablement les activités. Nous avons aussi de bonnes synergies avec nos collègues du développement dans le pays, ce qui permet une réponse plus efficace. Dans la région du Sahel, notre soutien aux moyens d'existence, notamment par l'achat de produits alimentaires locaux, incite les agriculteurs à produire et améliore considérablement la sécurité alimentaire et la nutrition. Ce sont aussi des domaines importants dans lesquels les agences de développement peuvent intervenir. Mais ces cas restent des exceptions, ce n'est pas notre manière habituelle de travailler. Nous devons faire en sorte que cela devienne la règle dans ce monde nouveau qui est le nôtre.

**Jakob Kellenberger :** Oui, et vous conviendrez peut-être que les agences de développement ne sont pas prêtes à intervenir plus tôt après une crise. Cela signifie que les humanitaires seront obligés de s'impliquer de plus en plus dans le relèvement rapide et le pré-développement.

**Kristalina Georgieva :** C'est vrai.

*Le droit international humanitaire (DIH) est un autre sujet cher au CICR et il préoccupe aussi l'Union européenne, comme le montre l'adoption des « Lignes directrices de l'UE concernant la promotion du droit international humanitaire ». Comment voyez-vous le rôle du DIH dans les conflits futurs ? Tout d'abord Monsieur le Président Kellenberger, puis Madame la Commissaire Georgieva, pouvez-vous nous dire comment vous envisagez de promouvoir le développement du DIH à l'avenir ?*

**Jakob Kellenberger :** Lorsque nous parlons du DIH au CICR, nous songeons avant tout, à mon avis à juste titre, à une meilleure application des règles existantes. À cet égard, la coopération avec le Conseil et la Commission de l'Union européenne est excellente. Les lignes directrices de l'UE révisées en 2009 sont exactement le type de mesure que nous attendons de la part des États, car elles

montrent que ceux-ci prennent au sérieux la responsabilité qui leur incombe de promouvoir le respect du DIH. Je cite toujours ces lignes directrices comme l'exemple de ce que nous souhaitons. Maintenant, elles exigent même un rapport annuel sur la mise en œuvre du DIH, ce qui est excellent.

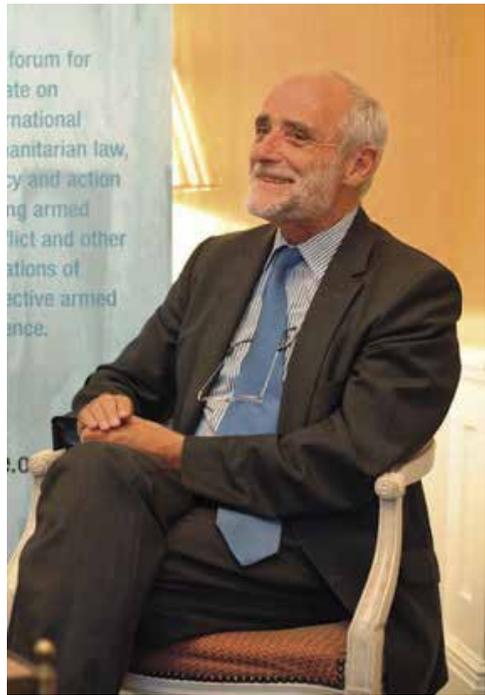
Même si la priorité va à une meilleure application des règles existantes, nous ne pouvons pas négliger l'élaboration de nouvelles règles, afin d'offrir une meilleure protection aux personnes touchées par les conflits armés. En se fondant sur une étude approfondie des lacunes actuelles, surtout dans le DIH qui s'applique aux conflits armés non internationaux, le CICR a élaboré des propositions pour développer le droit. J'ai l'impression qu'à l'avenir, les conséquences humanitaires des situations de violence

autres que les conflits armés pourraient devenir plus importantes que celles des conflits armés. Une institution humanitaire telle que le CICR, tout en gardant l'ambition d'être la référence en matière de DIH, se doit d'étendre constamment ses compétences dans le droit international des droits de l'homme. C'est le droit international qui doit s'appliquer dans des contextes tels que la Syrie ou le Mexique. À l'avenir, les situations de violence armée organisée non étatique restant au-dessous du seuil du conflit armé pourraient devenir de plus en plus fréquentes.

La notion d'« autres situations de violence » doit être utilisée avec prudence et bien expliquée. Elle pourrait être définie avec plus de précision pour éviter des malentendus, notamment en ce qui concerne la violence armée et non armée individuelle et collective. Cette notion peut également être utilisée abusivement par les États pour refuser l'applicabilité du DIH et le droit d'avoir des contacts, à des fins exclusivement humanitaires, avec toutes les parties au conflit.

**Kristalina Georgieva :** En Europe, nous avons de la chance, parce que les États membres de l'UE soutiennent non seulement l'application du DIH, comme ils y sont tenus par les Conventions de Genève, mais certains s'engagent aussi à promouvoir le respect du DIH à l'ONU et dans d'autres forums.

Nous appuyons trois types d'activités concrètes visant à diffuser et à mettre en œuvre le DIH. Premièrement, nous finançons des programmes de formation dans un but de sensibilisation, surtout lorsque, dans de nouveaux



Thomas Vanden Driflessche, CICR

types de conflits, nous avons affaire à des groupes armés non étatiques qui, en général, n'ont aucune notion de droit, encore moins de DIH. Il est important de dialoguer avec les parties au conflit, afin qu'elles comprennent une chose très simple – même dans le plus terrible des contextes, il doit y avoir un espace d'humanité. Nous finançons des formations en DIH, par le biais de nos partenaires opérationnels, notamment en Colombie, en Inde, à la frontière entre la Thaïlande et le Myanmar, et dans les territoires palestiniens occupés.

Deuxièmement, nous finançons également des activités visant à augmenter la capacité à diffuser le DIH des travailleurs humanitaires et de ceux qui élaborent les politiques humanitaires. En une année, plus de 130 personnes vivant dans des situations de conflit ou de post-conflit dans le monde entier (y compris des collaborateurs des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) ont reçu une formation en DIH. Je pense qu'elles seront capables de transmettre leurs connaissances. Nous tenons aussi à ce que notre personnel, qui travaille dans des contextes instables, comprenne l'importance d'être bien préparé.

Troisièmement, nous essayons de sensibiliser nos partenaires du monde entier à certaines conséquences non intentionnelles des nouvelles lois et politiques antiterroristes, qui peuvent entraver ou empêcher la formation en DIH. Comme vous le savez, certains États ont adopté des lois pénales interdisant tout soutien matériel à des groupes terroristes fichés. Une telle législation interdit aussi le financement de formations en DIH, lorsque cette formation s'adresse à des groupes armés qualifiés de terroristes. Avec mes collaborateurs, nous nous efforçons d'attirer l'attention sur le danger que ces nouvelles lois représentent pour l'engagement humanitaire sur le terrain.

Enfin, je pense que le DIH a évolué au cours du temps, mais la nature des conflits a changé si rapidement qu'il serait peut-être nécessaire d'adapter le droit aux nouvelles réalités des conflits armés. C'est pourquoi je soutiens pleinement les initiatives prises par le CICR pour renforcer et développer le DIH.

***Parlons des principes qui, selon vous, devraient guider l'action humanitaire à l'avenir. Madame la Commissaire, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, comment vos services peuvent-ils garder leur autonomie par rapport au Service européen pour l'action extérieure, et plus généralement par rapport à la Politique étrangère et de sécurité commune ?***

**Kristalina Georgieva :** En fait, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne a assis l'impartialité et la neutralité de l'action humanitaire européenne sur une base plus solide. Dans ce traité, un article définit l'« aide humanitaire » comme une politique spécifique, clairement séparée des objectifs et des prises de décision de la politique étrangère et de sécurité. En outre, nous avons un changement institutionnel concrétisé par la création de mon poste de commissaire responsable des affaires humanitaires et de la réponse aux crises, qui est séparé du Service pour l'action extérieure.

Mon personnel ne fait pas partie du Service européen pour l'action extérieure et mes décisions sur l'octroi d'une aide humanitaire sont guidées exclusivement par deux critères – le besoin et l'accès aux personnes touchées – rien d'autre. Nous nous refusons à toute considération politique, religieuse ou autre. Ceci dit, nous défendons également les principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination auprès de nos collègues du développement et de ceux qui travaillent pour le bras politique de l'UE au Service pour l'action extérieure.

Donc, nous gardons notre indépendance opérationnelle et la possibilité de financer des organisations humanitaires telles que le CICR sans intervenir aucunement sur la manière dont elles exécutent leur mandat, en protégeant aussi leur indépendance. Mais nous sommes également la voix des personnes les plus vulnérables du monde entier et nous savons protéger notre capacité à leur venir en aide.

***Merci, Madame la Commissaire. Monsieur le Président Kellenberger, souhaitez-vous réagir ?***

**Jakob Kellenberger :** Oui, je voulais dire que l'une des meilleures preuves de l'attachement de la Commission européenne à ces principes est le soutien qu'elle donne au CICR, une institution digne de confiance qui est neutre, indépendante et impartiale.

**Kristalina Georgieva :** Oui, c'est bien vrai.

**Jakob Kellenberger :** Et pourquoi ? Je pense que Madame la Commissaire a compris que, dans certains contextes, ce n'est que si vous êtes un acteur crédible, indépendant, neutre et impartial que vous avez accès à tous ; si vous ne l'êtes pas – ou si vous n'êtes pas perçu comme tel – vous n'aurez pas cet accès.

Il ne faut pas seulement être clair sur les principes, il faut également tenir vos engagements. Vous devez dire sans équivoque si vous parlez d'intentions (ou de déclarations d'intentions) ou d'actions effectivement réalisées sur le terrain. Ce sont deux mondes différents pour les personnes qui ont besoin d'une aide et d'une protection immédiates. Et vos actions doivent leur être utiles, c'est-à-dire répondre aux besoins les plus urgents.

**Kristalina Georgieva :** Tout à fait. Très souvent, lorsque nous parlons des principes humanitaires, nous pensons à la sécurité des travailleurs humanitaires, parce que ce sont eux qui courent le plus grand danger. Il y a plus de morts dans l'action humanitaire que dans le maintien de la paix, ce qui nous inquiète fortement. Mais une autre de nos grandes préoccupations, c'est l'accès aux personnes ayant besoin d'aide. Si vous voulez aider les personnes touchées par un conflit, vous devez pouvoir les atteindre et la seule façon d'y parvenir, c'est en protégeant la neutralité, l'indépendance et l'impartialité de votre action. Nous en avons fait maintes fois l'expérience. Par exemple, dans le nord du Yémen

avec les rebelles houthis. Si je peux parler aux commandants houthis, c'est uniquement parce je ne représente pas une entité politique. Je représente une idée très simple, à savoir qu'il doit y avoir un espace d'humanité même dans les environnements les plus critiques.

Mes collaborateurs et leurs partenaires opérationnels ont utilisé différentes stratégies pour avoir accès à des zones difficiles. Elles sont semblables à celles d'autres organisations humanitaires mises en place par le Royaume-Uni, la Suisse, l'ONU ou le Mouvement de la Croix-Rouge. Nous mettons au point diverses techniques d'approche, à différents niveaux, pour améliorer l'accès humanitaire. Lorsqu'une campagne énergique risque de nous empêcher de conserver ou d'obtenir l'accès pour nos partenaires opérationnels et lorsque, finalement, les obstacles administratifs ou autres deviennent si importants qu'une action humanitaire efficace et conforme à nos principes n'est plus possible, nous utilisons des stratégies de contrôle à distance avec nos partenaires. Mais nous devons toujours appliquer les règles d'une saine gestion financière et opérationnelle.

Parfois, des escortes armées ou des vols humanitaires peuvent nous donner accès à des zones d'insécurité. Notre but est de trouver un équilibre entre la nécessité humanitaire d'intervenir en situation d'urgence et la nécessité de respecter nos principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Cela va de pair avec notre obligation légale de rendre des comptes au contribuable européen. Nous finançons également un programme de renforcement des capacités destiné à nos partenaires afin d'améliorer leur responsabilisation et l'efficacité de leurs programmes et activités.

***Passons aux événements en Libye, où ECHO s'est engagé activement dans la coordination. Que vous a appris cette expérience? Et plus généralement, comment concevez-vous la coordination de la réponse humanitaire dans son ensemble? Quelle est la solution idéale vers laquelle nous devons tendre dans le monde humanitaire du futur?***

**Jakob Kellenberger :** Voilà un thème qui me passionne ! Je souhaite une coordination plus concrète, mieux adaptée au terrain, et moins de discussions futiles et répétitives à ce sujet. Nous avons besoin d'une coordination *réelle*, je veux dire par là d'une coordination qui a une plus-value humanitaire. Elle doit se faire sur le terrain, et les participants doivent fournir des informations claires et précises sur les capacités et les ressources humaines dont ils disposent, ainsi que sur les lieux auxquels ils ont ou n'ont pas accès. Ils doivent indiquer s'ils réalisent l'action eux-mêmes ou s'ils la délèguent à des organismes opérationnels. Je pense qu'il est indispensable d'améliorer la coordination, pas vraiment comme cela se fait souvent – provoquant un gonflement coûteux de la bureaucratie – mais plutôt en incitant les organismes qui ont la capacité d'agir à se transmettre des informations transparentes sur les questions pertinentes. Dans le secteur humanitaire, le risque est réel de voir se creuser le fossé entre le monde bureaucratique et le monde opérationnel.

**Kristalina Georgieva :** Dans la plupart des crises humanitaires, la rapidité et la capacité à résoudre des problèmes nouveaux, souvent difficiles, sont essentielles. C'est pourquoi je suis d'accord avec Monsieur le Président Kellenberger pour dire que la coordination n'est pas un but en soi. Elle doit permettre d'atteindre les personnes plus rapidement, plus efficacement. Donc, une coordination effective est une question de compétences, de capacité d'acheminement de l'aide, parfois dans des zones dangereuses. Nous voulons tous avoir notre place – mais le choix de ceux qui peuvent participer doit dépendre de la contribution qu'ils apportent à la solution. Et nous devons être très honnêtes dans notre évaluation.

Chaque situation est différente, mais il faut accorder moins d'attention au processus et plus aux résultats. C'est important pour les personnes que nous tentons d'aider et c'est important pour la crédibilité de la communauté humanitaire. Le monde actuel, où les besoins augmentent, mais pas les ressources – donc où nous sommes tous en compétition pour les ressources – est une période difficile pour en appeler à la générosité de nos citoyens. Cet appel ne peut se fonder que sur une action crédible. Ce n'est plus suffisant pour moi de dire: Monsieur Kellenberger, je suis responsable d'une aide de 1,1 milliard d'euros. Non, je ne suis crédible que si je peux dire que ma responsabilité, c'est d'aider 140 millions de personnes dans le monde, le chiffre atteint l'année dernière. Mais qui sont ces gens? Qui peut les aider? Comment? Ce sont là les questions qui doivent régir la coordination.

***Madame la Commissaire, c'est à vous que j'adresse cette question. Vous avez parlé d'opérations « à distance ». Pouvez-vous préciser la position d'ECHO sur le soutien accordé à des activités contrôlées à distance, lorsqu'il n'est pas possible de satisfaire à toutes les exigences de responsabilisation ?***

**Kristalina Georgieva :** Les projets financés par ECHO concernent souvent des zones où l'accès est difficile à cause de l'insécurité ou d'autres problèmes. Il est essentiel que nous atteignons les personnes ayant besoin d'aide, même dans les situations les plus dangereuses. Nous essayons de minimiser les risques au moyen de systèmes de contrôle à distance et de surveillance. Nous nous appuyons sur notre réseau d'experts sur le terrain et nos partenaires opérationnels locaux. Mais nous acceptons les risques résiduels, car sinon, nous serions parfois obligés d'abandonner des personnes nécessitant notre aide, ce qui est contraire à nos principes et à nos valeurs humanitaires. En Somalie, plus de 80 % des opérations que nous finançons ont lieu dans des zones contrôlées par Al-Shabab, où nos partenaires, en raison de l'insécurité et d'un accès limité, gèrent leurs opérations à distance. Tout en acceptant les risques croissants, nous avons aussi essayé de les réduire, par exemple en faisant une sélection rigoureuse de partenaires dont la fiabilité a fait ses preuves.



*Notre dernière question, qui s'adresse à tous les deux, concerne l'évolution du secteur humanitaire. Que pensez-vous de sa composition future (surtout de l'augmentation de donateurs non occidentaux), de sa professionnalisation et de ses pratiques ?*

**Kristalina Georgieva :** Comme je l'ai dit au début de cette interview, le monde connaît des changements d'une vitesse et d'une dimension difficiles à saisir, et tout cela influence l'ampleur et la nature des défis humanitaires que nous devons relever. Les besoins humanitaires, au niveau mondial, se sont non seulement accrus, mais les situations humanitaires sont devenues plus complexes et plus difficiles pour les raisons déjà mentionnées.

Dans ce contexte humanitaire en mutation, la coopération est vitale. Nous n'avons aucune chance de progresser vers un consensus mondial sur l'aide humanitaire si la gouvernance du système humanitaire n'est pas modifiée. Le système actuel est trop fragmenté, il est divisé entre donateurs traditionnels et nouveaux donateurs, et entre donateurs et organisations humanitaires. Les nouveaux donateurs tendent à agir en dehors du cadre multilatéral, souvent dominé par les pays occidentaux. Cela donne une impression négative de division de la communauté internationale, avec une concurrence entre les systèmes de normes et les pratiques d'assistance.

Un premier pas important consisterait à ouvrir le débat sur l'action humanitaire internationale à tous les donateurs – traditionnels, non traditionnels et nouveaux. Organiser des réunions régulières à haut niveau pour mener ce dialogue conférerait plus de légitimité et d'efficacité au système humanitaire. Et cela favoriserait la compréhension commune et l'engagement en faveur des buts et des principes fondamentaux qui sous-tendent l'action humanitaire.

Une autre mesure essentielle consisterait à renforcer la coordination entre les organismes civils et militaires, car les forces armées s'engagent de plus en plus dans les actions de réponse aux crises. La compréhension insuffisante

des mandats et des responsabilités des uns et des autres rend souvent les limites très floues, ce qui menace l'accès et la protection, éléments essentiels pour les agences humanitaires. C'est pourquoi la coordination précoce et l'interaction entre les différentes agences sont si importantes. Actuellement, il existe deux instruments pour guider l'usage des ressources militaires dans les situations humanitaires: les Directives d'Oslo en cas de catastrophe et les Directives de l'ONU sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes. Ils permettent l'utilisation de moyens militaires dans certaines circonstances, tout en évitant d'ouvrir la porte à un déploiement intempestif de ressources militaires lors de chaque urgence.

Le nombre croissant de sociétés privées qui fournissent une myriade de services – de la sécurité à l'assistance – est une difficulté supplémentaire. Les États qui font appel à ces sociétés devraient s'assurer qu'elles assument les responsabilités que leur confère le droit international, surtout dans des situations de conflit.

Pour toutes ces raisons, il est plus important que jamais d'être très professionnels dans le domaine humanitaire et c'est pourquoi mes services sont très exigeants en matière de professionnalisme et de responsabilisation dans la fourniture de l'aide. Nous concluons un contrat-cadre de partenariat avec les organisations que nous finançons, et ce contrat garantit que nos partenaires aient et conservent un niveau élevé de compétence, d'engagement et de savoir-faire. En outre, nos exigences pour la présentation de rapports sur la mise en œuvre de projets spécifiques figurent parmi les exigences les plus strictes imposées par des donateurs publics.

**Jakob Kellenberger:** Je pense que le nombre d'acteurs étatiques et privés va continuer d'augmenter dans le domaine humanitaire. « Humanitaire » est une bonne étiquette. Il y a aussi de nouveaux besoins à satisfaire, en tout cas en partie. Je ne m'attends pas à ce que tous ces nouveaux acteurs soient plus respectueux des principes. Une plus grande concurrence – pas tellement dans les zones opérationnelles difficiles et dangereuses, mais dans des contextes relativement sûrs qui bénéficient d'une grande attention politique et médiatique – peut rendre certaines organisations plus vulnérables à la politisation. De telles organisations pourraient préférer rester à un certain endroit, en renonçant à des principes tels que l'évaluation indépendante des besoins et la maîtrise des distributions. Elles préféreraient peut-être pouvoir dire aux donateurs qu'elles sont présentes, au lieu de partir parce qu'une action humanitaire indépendante et impartiale n'est plus possible. Si une concurrence accrue suscite une meilleure réponse humanitaire, au moment approprié, je ne peux que m'en féliciter. Mais ce serait dommage que l'argent des donateurs aille à ceux qui parlent le plus fort et non à ceux qui fournissent réellement des secours.

Deuxièmement, les organisations de secours islamiques et les sociétés privées vont certainement jouer un rôle plus important dans certaines activités, à l'avenir, surtout dans les pays islamiques (pour le premier type d'acteurs).

Il est probable (et c'est une bonne chose) que les acteurs humanitaires locaux prendront aussi une plus grande place. Il est plus difficile de voir quelles en seront les conséquences pour les organisations humanitaires internationales qui sont de moins en moins opérationnelles et qui transfèrent l'argent des donateurs à des acteurs locaux. Ces organisations seront certainement mises davantage sous pression pour justifier la valeur ajoutée humanitaire de l'argent retenu au passage entre les donateurs et ceux qui travaillent sur le terrain.

La structure à plusieurs étages du bâtiment humanitaire sera de plus en plus remise en question, dans un contexte où les donateurs exigent une plus-value humanitaire pour leur argent. Je suppose que les organisations humanitaires ressentiront plus cette tendance dans leurs services administratifs que dans leurs opérations.

Enfin, je pense que la professionnalisation du secteur humanitaire va se poursuivre, notamment en raison de l'arrivée de nouveaux acteurs qui ont des compétences très spécifiques : par exemple dans le domaine de l'informatique ou de la logistique. Néanmoins, ces phénomènes nouveaux ne remplaceront jamais un engagement humanitaire sincère.

## Les « mégatendances » et l'avenir de l'action humanitaire

**Elizabeth Ferris\***

Elizabeth Ferris est associée principale de recherche à la Brookings Institution et co-directrice du Projet Brookings-LSE sur le déplacement interne. Son dernier livre, *The Politics of Protection : The Limits of Humanitarian Action*, est paru en 2011.

### Résumé

*Cet article passe en revue six tendances de fond, ou « mégatendances » – dans les domaines de la démographie, des techniques et des sciences, de l'économie, du pouvoir politique, du climat et des schémas des conflits – et leurs répercussions sur l'action humanitaire future. Les effets combinés de ces tendances de fond laissent présager un environnement particulièrement complexe pour les interventions humanitaires à venir. Ainsi, les conflits de demain ont une probabilité plus grande de se dérouler dans de grandes villes, en raison de facteurs tant économiques qu'environnementaux. Les médias sociaux favorisent des mutations sur le plan politique comme dans le domaine de l'action humanitaire, tandis que l'évolution des pouvoirs politique et économique mondiaux influencera vraisemblablement la manière dont le système humanitaire international est financé et soutenu.*

: : : : : : :

Les humanitaires savent mieux réagir aux crises que les prévenir ou s'y préparer. Se préparer aux crises de demain signifie non seulement concevoir des mécanismes d'acheminement des secours et des stratégies de protection plus efficaces, mais encore analyser l'environnement politique et économique qui

\* L'auteur remercie Chareen Stark pour son aide en matière de recherche. E-mail: eferris@brookings.edu. La version anglaise de cet article est disponible sous le titre « Megatrends and the future of humanitarian action », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 915-938.

déterminera la nature des obstacles futurs. Au cours des vingt-cinq dernières années, le système humanitaire international a connu des bouleversements considérables dans le sillage de crises telles que le tremblement de terre de Kobe, les conflits en Bosnie, au Rwanda et en Somalie, les attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis, la guerre en Afghanistan, le tsunami dans l'océan Indien, la famine et le conflit au Darfour, le tremblement de terre en Haïti, et des centaines d'autres situations d'urgence de moindre ampleur. Il est indéniable que le système s'est grandement amélioré pour réagir aux crises avec célérité, efficacité et professionnalisme. Les humanitaires savent, mieux qu'hier, agir dans l'urgence, et cette évolution a permis de sauver des vies.

Pourtant, depuis quelques années, le système humanitaire subit une pression énorme pour faire face à des crises d'une ampleur sans précédent, qui viennent s'ajouter à un nombre croissant de crises prolongées. C'est ainsi que les organisations internationales ont eu moins de mal à lever des fonds pour une situation d'urgence à forte visibilité – comme le séisme en Haïti – que pour les réfugiés fuyant la Côte d'Ivoire, ou les personnes déplacées qui vivent depuis des années dans des villes irakiennes ou depuis des décennies dans des villes colombiennes. Le système semble avoir déjà atteint ses limites; or, il est probable que les pressions s'accroissent encore dans les décennies à venir.

Le présent article passe en revue six « mégatendances » qui vont probablement façonner le contexte dans lequel se dérouleront les interventions humanitaires au cours des vingt-cinq prochaines années et tente d'en déduire les conséquences pour l'action humanitaire. Ces tendances ne sont pas nouvelles; à l'exception des techniques et de la science, elles étaient toutes citées voici déjà vingt-cinq ans dans le rapport *Notre Avenir à Tous*, publié par la Commission mondiale des Nations Unies sur l'environnement et le développement<sup>1</sup>. Même l'augmentation, pronostiquée aujourd'hui, du nombre de catastrophes naturelles soudaines était déjà anticipée dans ce rapport de 1987, bien qu'à l'époque, le rapport avec les changements climatiques ne fût pas aussi clairement établi. Depuis quelques années, on s'intéresse de plus en plus aux conséquences des tendances globales sur l'action humanitaire future<sup>2</sup>, ce qui représente en soi une reconnaissance du fait que le système humanitaire se doit d'évoluer pour relever les défis de demain.

Prédire l'avenir est particulièrement délicat dans un contexte où les techniques évoluent très rapidement. Qui eût pu imaginer, voici vingt-cinq ans, le rôle joué par les médias sociaux dans les soulèvements populaires connus

1 Voir Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre Avenir à Tous*, transmis à l'Assemblée générale en annexe au document Nations Unies A/42/427 (1987), disponible sur: [http://fr.wikisource.org/wiki/Notre\\_avenir\\_à\\_tous\\_-\\_Rapport\\_Brundtland](http://fr.wikisource.org/wiki/Notre_avenir_à_tous_-_Rapport_Brundtland) (dernière consultation le 11 janvier 2012).

2 Voir, par exemple, Kirsten Gelsdorf, *Global Challenges and their Impact on International Humanitarian Action*, OCHA Occasional Policy Briefing Series No. 1, New York: OCHA, Policy Development and Studies Branch, janvier 2010; et *Humanitarian Horizons: A Practitioner's Guide to the Future*, Tufts University, Feinstein Center, 2010, disponible sur: <http://sites.tufts.edu/feinstein/2010/humanitarianhorizons-a-practitioners-guide-to-the-future> (dernière consultation décembre 2011). Il s'agissait d'une initiative conjointe de plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) afin d'identifier les tendances futures.

sous le nom de « printemps arabe », ou la cartographie des dégâts causés par le tremblement de terre en Haïti, réalisée collectivement non par des humanitaires professionnels, mais par des personnes assises devant un ordinateur, loin de l'épicentre du séisme ? Prévoir un événement catastrophique de très grande ampleur comme une pandémie, une guerre nucléaire ou une collision avec un astéroïde, est non moins ardu. Rares, au sein de la communauté humanitaire, sont ceux qui envisagent de telles possibilités ; et pourtant – comme le suggère la conclusion de cet article – ils seraient bien inspirés de le faire.

Les six mégatendances que nous analyserons sont les suivantes :

- démographie : une population plus nombreuse, plus âgée et de plus en plus urbaine ;
- techniques et science : une évolution rapide ;
- économie : une croissance inégale, des inégalités croissantes ;
- pouvoir politique : évolution des équilibres planétaires et des facteurs déterminants à l'échelle nationale ;
- changements climatiques : multiplication des catastrophes ;
- conflits : des conflits qui couvent, qui durent, et de plus en plus urbains.

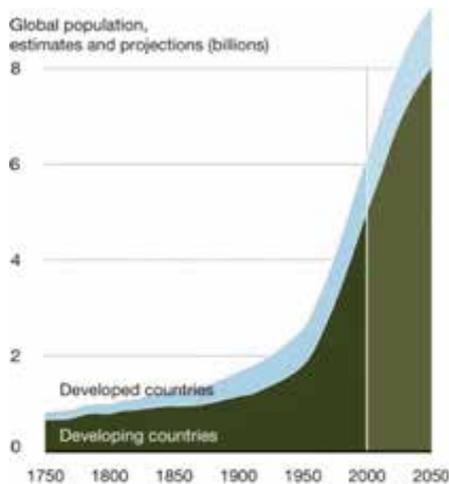


Figure 1. Population mondiale, 1750–2050. Source: Programme des Nations Unies pour l'environnement, <http://maps.grida.no/go/graphic/trends-in-population-developed-and-developing-countries-1750-2050-estimates-and-projections>

## Démographie : une population plus nombreuse, plus âgée et de plus en plus urbaine

Selon les Nations Unies, la population mondiale va poursuivre sa croissance pour atteindre en 2100 le chiffre de 10,1 milliards de personnes. Cette estimation marque une augmentation par rapport à des projections antérieures, qui

prévoient une stabilisation de la population vers le milieu du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>3</sup>. L'augmentation de la population mondiale, qui atteindra 8 milliards d'habitants en 2025, associée à l'évolution des modes de consommation, devrait conduire à une augmentation de 50 % de la production mondiale de nourriture<sup>4</sup>. La majeure partie de cette croissance aura pour théâtre les pays en développement et entraînera un rééquilibrage démographique entre pays développés et en développement. En 2003, la population du Canada, des États-Unis et de l'Europe représentait 17 % de la population mondiale; en 2050, cette proportion aura chuté à 12 %<sup>5</sup>. Alors qu'aujourd'hui, l'Europe et l'Afrique contiennent chacune environ un huitième de la population mondiale, en 2050 la part de l'Europe se sera contractée à 6,8 %, tandis que celle de l'Afrique aura gonflé à 21,8 %<sup>6</sup>.

La démographie changera aussi à l'intérieur des pays, avec l'augmentation du pourcentage de personnes âgées. Selon les Nations Unies, la croissance de la population mondiale sera due, à raison de 58 %, à l'augmentation du nombre de personnes de plus de 60 ans, et à 6 % seulement à la hausse du nombre des moins de 30 ans<sup>7</sup>. Cette tendance est déjà évidente dans les pays développés, en particulier en Europe, au Japon et en Corée, où le déclin de la main-d'œuvre et l'augmentation correspondante des dépenses au titre des systèmes de retraite pèse sur l'économie. Selon les prévisions, les populations vieillissantes freineront la croissance économique dans ces pays, augmenteront la demande de main-d'œuvre immigrée et limiteront la capacité de ces gouvernements d'agir en protagonistes sur la scène mondiale<sup>8</sup>.

Ce vieillissement de la population mondiale sera inégalement réparti. Phillip Longman relève, par exemple, que le phénomène est déjà visible dans les moyennes puissances, au nombre desquelles l'Iran ou le Mexique, des pays où le pourcentage de personnes de plus de 60 ans sera dans 35 ans, plus élevé que dans la France d'aujourd'hui<sup>9</sup>. Cette évolution aura de multiples conséquences: ainsi, la pression démographique qui pousse les Mexicains à tenter de gagner les États-Unis va fléchir (et de fait, cette migration décline déjà), alors même que la demande de main-d'œuvre étrangère va s'amplifier, aux États-Unis comme dans d'autres pays développés.

3 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, Division de la population de l'Organisation des Nations Unies, *World Population Prospects, the 2010 Revision*, 2011, disponible sur: <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm> (dernière consultation janvier 2012).

4 K. Gelsdorf, *op. cit.*, note 2, p. 6.

5 Jack A. Goldstone, « The new population bomb: the four megatrends that will change the world », dans *Foreign Affairs*, Vol. 89, N° 1, janvier-février 2010, pp. 31–43.

6 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, Division de la population de l'Organisation des Nations Unies, *World Population Until 2300*, New York, 2004, p. 22.

7 Phillip Longman, « The world will be more crowded – with old people », dans *Foreign Policy*, septembre-octobre 2011, p. 87.

8 Voir, par exemple, J. A. Goldstone, *op. cit.*, note 5, pp. 31–43.

9 P. Longman, *op. cit.*, note 7, p. 87.

La majeure partie de la croissance démographique attendue sera concentrée dans des pays qui sont déjà pauvres et jeunes, en particulier en Afrique et dans des pays qui ont une importante population musulmane. La fécondité reste très élevée dans certains pays, en particulier en Afrique au sud du Sahara, ce qui a amené la Division de la population des Nations Unies à réviser ses projections, tablant sur des taux de croissance démographique beaucoup plus élevés. Ainsi, le Malawi, un pays de 15 millions d'habitants à l'heure actuelle, pourrait en compter 129 millions en 2100. Le Yémen, dont la population est passée de 5 millions à 25 millions d'habitants entre 1950 et 2010, devrait voir sa population multipliée à nouveau par quatre, pour atteindre 100 millions d'ici à la fin du siècle<sup>10</sup>. L'Afghanistan compte aujourd'hui 28 millions d'habitants ; en 2025, ils seront 45 millions et en 2050 près de 75 millions<sup>11</sup>. Cette croissance démographique dans les pays en développement excédera les possibilités d'offre en matière d'éducation, et surtout d'emploi. Les gouvernements et les systèmes économiques des pays en développement seront dans l'incapacité de créer le nombre d'emplois correspondant à leur population croissante, ce qui entraînera des conséquences politiques ainsi que des pressions migratoires plus fortes. Cette augmentation massive du nombre de jeunes alourdira la pression sur les gouvernements des pays en développement à croissance rapide. Cas extrême, dans les territoires palestiniens, le nombre de jeunes pourrait augmenter de 84 % entre 2005 et 2025<sup>12</sup>. La pression pour créer des emplois destinés à ces jeunes s'intensifiera nécessairement.

En résumé, les pays riches réuniront un pourcentage proportionnellement plus réduit de la population mondiale, les pays riches et à revenu moyen verront leur population vieillir et la pression démographique sur les pays aujourd'hui pauvres va se maintenir. Ces tendances ne seront pas sans conséquences politiques et économiques. Sur le plan politique, les pays du Sud vont, du fait de leur poids démographique croissant, gagner en puissance dans les enceintes multilatérales. Parallèlement, les pays développés consacreront un pourcentage de plus en plus important de leur budget national aux retraites et aux coûts médicaux des soins à une population vieillissante.

La poursuite de l'urbanisation de la population mondiale, en particulier dans les pays en développement, constitue une autre tendance importante. Avec la mécanisation croissante de l'agriculture, l'exode des zones rurales vers les villes va se poursuivre, et le phénomène sera accéléré par la diffusion constante de messages médiatiques vantant la modernité de la vie urbaine. Les migrations intra-urbaines, elles aussi, iront en s'intensifiant. Les mégalo-poles – celles dont la population est supérieure à 10 millions d'habitants – poursuivront leur croissance, tandis que le nombre de villes de taille moyenne, de l'ordre du million

10 Justin Gillis et Celia W. Dugger, « UN forecasts 10.1 billion people by century's end », dans *New York Times*, 3 mai 2011, disponible sur : <http://www.nytimes.com/2011/05/04/world/04population.html> (dernière consultation décembre 2011).

11 J.A. Goldstone, *op. cit.*, note 5.

12 K. Gelsdorf, *op. cit.*, note 2, p. 5.

d'habitants, va exploser<sup>13</sup>. Ces tendances augmenteront la pression sur les terres en zone urbaine et engendreront des conséquences politiques, car les résidents urbains, sous toutes les latitudes, exigent davantage des pouvoirs publics que les habitants des zones rurales. À plus long terme, l'urbanisation conduit au ralentissement de la croissance démographique ; il semble que le coût considérable de fonder une famille dans les mégalo-poles soit l'une des principales raisons de la chute des taux de natalité dans le monde<sup>14</sup>. Les habitants des villes n'exigent pas seulement davantage de leur gouvernement : ils gagnent et consomment aussi davantage. Les dépenses consacrées à l'alimentation, par exemple, sont en moyenne de 30 % plus élevées en zone urbaine qu'en zone rurale<sup>15</sup>. La croissance urbaine a pour théâtre en premier lieu les taudis et les bidonvilles, ce qui augmente la vulnérabilité des populations aux catastrophes et à la maladie. Selon ONU-Habitat, 43 % des résidents urbains dans les pays en développement et 78 % dans les pays les moins avancés vivent dans des taudis, dans des logements bâtis avec des matériaux de fortune<sup>16</sup>, un facteur qui exacerbe leur vulnérabilité aux catastrophes en tout genre. Comme le dit Ronak Patel, « l'urbanisation constitue en fait un risque de santé pour certaines populations vulnérables<sup>17</sup> ». Étant donné la densité démographique croissante, le potentiel de diffusion des maladies augmente, tandis que la multiplication des voyages internationaux, associée à la mondialisation, rend la menace de pandémie très réelle<sup>18</sup>.

Enfin, 3 milliards d'habitants supplémentaires sur la planète produiront bien plus de gaz à effet de serre – en particulier s'ils vivent dans des zones urbaines – ce qui amplifiera le réchauffement climatique.

## Quelles conséquences pour l'action humanitaire future ?

Que signifient toutes les tendances qui viennent d'être évoquées pour l'action humanitaire future ? Premièrement, l'augmentation de la population et sa concentration croissante dans les zones urbaines signifient que davantage de personnes risquent à l'avenir d'être touchées par les conflits et par les risques

13 Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*, 2008, disponible sur : <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2562> (dernière consultation décembre 2011). Voir aussi Comité permanent interorganisations, *Final Strategy for Meeting Humanitarian Challenges in Urban Areas*, 2010, p. 10, disponible sur : [http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA\\_Images/IASC\\_Strategy\\_Meeting\\_Humanitarian\\_Challenges\\_in\\_Urban\\_Areas%5B1%5D.pdf](http://www.citiesalliance.org/ca/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/IASC_Strategy_Meeting_Humanitarian_Challenges_in_Urban_Areas%5B1%5D.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

14 P. Longman, *op. cit.*, note 7, p. 88.

15 Voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *Sécurité alimentaire urbaine*, 10-13 juin 2002, disponible sur : <http://www.fao.org/ag/fr/magazine/0206sp2.htm> (dernière consultation décembre 2011).

16 Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan, Londres, 2003.

17 Ronak P. Patel et Thomas F. Burke, « Urbanization: an emerging humanitarian disaster », dans *New England Journal of Medicine*, Vol. 361, N° 8, 2009, pp. 742-743 [traduction CICR].

18 Kate Jones *et al.*, « Global trends in emerging infectious disease », dans *Nature*, Vol. 451, février 2008, pp. 990-993.

naturels. Deuxièmement, les conflits portant sur les ressources risquent aussi de se multiplier, puisque davantage de personnes seront en concurrence pour des quantités finies de terres arables, d'eau et d'autres ressources. Troisièmement, une proportion plus importante de personnes âgées signifie que les acteurs humanitaires devront être capables de répondre aux besoins particuliers de cette classe d'âge dans les conflits et les catastrophes naturelles. Cela nécessite non seulement de tenir compte des besoins médicaux spécifiques des populations plus âgées (par exemple davantage de médicaments hypotenseurs et moins d'antidiarrhéiques pour nourrissons), mais aussi d'intégrer ce facteur à la planification de solutions à long terme aux problèmes des personnes déplacées par les conflits ou les catastrophes. Comme l'a montré le séisme de 2011 au Japon, non seulement les personnes âgées ont été beaucoup plus touchées que les autres par le séisme, mais encore elles éprouvent davantage de difficultés à reprendre le cours de leur existence<sup>19</sup>.

## Techniques et science : une évolution rapide

Il est difficile d'exagérer les effets de l'innovation technique et scientifique au cours des vingt-cinq dernières années. La croissance de la population mondiale résulte, en partie au moins, des rendements accrus des récoltes, eux-mêmes dus à l'amélioration des techniques agricoles. De même, l'amélioration de la santé et l'allongement de l'espérance de vie sont dus, dans une large mesure, à la recherche médicale et aux avancées qui en ont découlé en termes de qualité et d'accessibilité des soins de santé. L'accès facilité à la régulation des naissances a contribué à la baisse des taux de fécondité, même si la recherche médicale a rendu possible le choix du sexe de l'enfant. En chirurgie, des robots limitent les risques d'erreur, tandis que les technologies mobiles et des solutions faisant appel à des technologies simples, peuvent permettre à des communautés isolées d'avoir accès à des avis médicaux très qualifiés<sup>20</sup>. La recherche médicale trouvera des moyens nouveaux (et souvent plus coûteux) de garder les gens en bonne santé plus longtemps, et l'espérance de vie va probablement augmenter dans toutes les régions. Dans le même temps, l'accès à la technologie médicale sera inégal, avec un écart important entre les riches et les pauvres à l'intérieur des pays<sup>21</sup>.

19 US-Japan Research Institute (USJI), Reconstruction after the Great East Japan Earthquake, séminaire 2: « Reconstruction and beyond: the Great East Japan earthquake and its impact on an aging Japan », Washington, D.C., 9 septembre 2011, enregistrement disponible en ligne sur: <http://www.youtube.com/watch?v=5cXNQFKOZkk> (dernière consultation décembre 2011).

20 « Robotic surgery of 'tremendous benefit' to patients », dans *Science Daily*, 12 janvier 2011, disponible sur: [www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110112161000.htm](http://www.sciencedaily.com/releases/2011/01/110112161000.htm) (dernière consultation décembre 2011); Mark Tran, « Could donkey ambulances save lives in poor countries? », dans *The Guardian*, 8 septembre 2011, disponible sur: [www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/sep/08/appropriate-medical-devices-poor-countries?intcmp=122](http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/sep/08/appropriate-medical-devices-poor-countries?intcmp=122) (dernière consultation décembre 2011).

21 En outre, les maladies typiques des pays développés – diabète, hypertension, obésité – vont probablement gagner du terrain.

Le rythme de l'innovation technique et scientifique va s'accélérer. Les ordinateurs seront de plus en plus petits, rapides et peu coûteux, ce qui signifie que davantage de personnes, dans les pays développés comme dans les pays en développement, seront connectées à Internet. La technologie de la téléphonie mobile – qui est aujourd'hui l'outil de communication prédominant dans de nombreuses régions – va atteindre une couverture pour ainsi dire universelle pour la prochaine génération<sup>22</sup>. Les techniques deviendront bien plus que des réceptacles de connaissances : elles seront de plus en plus intelligentes, autonomes et adaptées à l'être humain, qui les commandera de la voix et du geste. Sur le plan économique, davantage de tâches seront automatisées, en particulier dans les pays développés, ce qui réduira le nombre d'emplois dans le secteur des services. Ainsi, l'automatisation s'accélère jusque dans la restauration, bastion traditionnel d'emplois pour les travailleurs sans qualification. Au Japon, le consommateur dispose déjà de bars à sushi automatiques, tandis que l'on évoque la possibilité de passer commande au moyen d'un écran tactile dans les restaurants McDonald's<sup>23</sup>. Des techniques telles que les services bancaires en ligne vont gagner du terrain, réduisant la circulation d'argent liquide<sup>24</sup>. Il en découle des conséquences pour l'assistance humanitaire, comme le montre la pratique de la distribution de l'assistance par cartes bancaires prépayées comme après les inondations de 2010 au Pakistan, mais aussi pour récolter des dons, comme après le tremblement de terre de 2010 en Haïti, les inondations de 2010 au Pakistan, le tsunami et la crise du séisme de 2011 au Japon et la sécheresse en cours en Afrique<sup>25</sup>.

La connectivité mondiale va poursuivre sa progression ; les médias sociaux comme Twitter et Facebook (et d'autres qui ne sont pas encore apparus) continueront à étendre leur emprise. Les médias traditionnels et les médias sociaux vont fusionner, comme le montre déjà l'utilisation régulière de Twitter par CNN, mais les médias traditionnels vont perdre de leur influence avec la montée des médias sociaux. Cette transformation entraîne un bouleversement

22 Euromonitor Global Market Research Blog, «Q&A: the importance and prospects of mobile telephony», 11 mai 2011, disponible sur : <http://blog.euromonitor.com/2011/05/qa-the-importance-and-prospects-of-mobile-telephony.html> (dernière consultation décembre 2011).

23 Econfuture, «Google's cloud robotics strategy could accelerate progress toward truly advanced robots», 2 janvier 2012, disponible sur : <http://econfuture.wordpress.com/2012/01/02/googles-cloud-robotics-strategycould-accelerate-progress-toward-truly-advanced-robots/> (dernière consultation janvier 2012).

24 Ayesha XXX et Parag Khanna, «Technology will take on a life of its own», dans *Foreign Policy*, septembre-octobre 2011, pp. 67-72.

25 Au sujet du système de cartes de débit prépayées au Pakistan, voir UNHCR/Protection Cluster Working Group, *The WATAN Scheme for Flood Relief: Protection Highlights 2010–2011*, disponible sur : [http://floods2010.pakresponse.info/LinkClick.aspx?fileticket=\\_SpKC9jJCIY%3D&tabid=206&mid=1604](http://floods2010.pakresponse.info/LinkClick.aspx?fileticket=_SpKC9jJCIY%3D&tabid=206&mid=1604) (dernière consultation décembre 2011) ; Joe Mwhia, «Kenans use mobile phones to send drought aid money», dans *Associated Press*, 29 août 2011, disponible sur : [www.usatoday.com/tech/news/story/2011-08-29/Kenyans-use-mobile-phones-to-send-drought-aid-money/50176520/1](http://www.usatoday.com/tech/news/story/2011-08-29/Kenyans-use-mobile-phones-to-send-drought-aid-money/50176520/1) (dernière consultation décembre 2011). Parmi les organisations à but non lucratif basées aux États-Unis qui ont organisé des campagnes de dons basées sur des messages texte (SMS) au profit d'organisations de secours humanitaires à la suite de crises survenues dans le monde, on peut citer Give Foundation ([www.mgivefoundation.org](http://www.mgivefoundation.org)) et Mobile Giving Foundation ([www.mobilegiving.org](http://www.mobilegiving.org)).

non seulement dans la nature des informations, mais aussi dans les possibilités d'interaction. L'information est aujourd'hui définie moins par des experts installés dans les sièges des médias que par des personnes qui décrivent leur expérience directe au sein de leur communauté. Dans le monde entier, les gens liront moins et dépendront davantage de sources visuelles pour leur information. Enfin, l'information conduira à davantage d'actions populaires, comme l'a démontré le printemps arabe<sup>26</sup>.

La révolution de la robotique dans la technologie militaire est visible dans les pays développés depuis un certain temps, mais elle s'étend rapidement aux pays en développement, aux acteurs non étatiques et même aux individus<sup>27</sup>. Les États-Unis mènent désormais des offensives militaires au Pakistan au moyen de drones, et ils ont utilisé des robots pour désamorcer des engins explosifs improvisés en Irak. Des robots vont évoluer dans des domaines de plus en plus complexes de l'intelligence artificielle<sup>28</sup>. Cette perspective remet en question la notion même de responsabilité. Qui est responsable lorsqu'un drone tue un civil? Le commandant de l'unité sur le terrain? Le programmeur du logiciel, à l'œuvre à des milliers de kilomètres de là? La situation est compliquée par le fait que des acteurs de plus en plus nombreux auront accès à ces armes militaires de haute technicité. Comme l'annonce Krepinevich, les acteurs non étatiques seront en mesure d'employer des armes beaucoup plus dangereuses, aux côtés desquelles les menaces des bombes d'accotement en Afghanistan et en Irak paraîtront « triviales »<sup>29</sup>.

Les innovations techniques sans doute les plus fascinantes – et parfois effrayantes – sont celles qui associent plusieurs domaines, comme la téléphonie mobile et les services bancaires, la nanotechnologie et la génétique, la circulation routière et les robots, les virus et le matériel militaire. L'évolution des techniques se démocratisera davantage encore. Alors que les pays développés dominaient nettement, au cours des dernières décennies, le domaine du progrès technique, la situation évolue car de plus en plus de pays en développement investissent dans leurs capacités de recherche, tandis que l'innovation individuelle est récompensée (quel que soit le lieu de résidence des inventeurs).

Ce progrès technique a, bien entendu, un versant négatif. Notre dépendance croissante, pour notre survie, à l'égard d'outils techniques très perfectionnés entraîne une dépendance croissante à l'égard de l'approvisionnement

26 Sur le rôle important des médias sociaux dans le printemps arabe, voir Michael S. Doran, « The impact of new media: the revolution will be tweeted », dans Kenneth M. Pollack *et al.*, *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2011, pp. 39–46. Comme le relève Doran, « C'est le livre *Smart Mobs*, publié en 2002, qui a le premier évoqué l'idée selon laquelle les techniques de communication de masse reposant sur les utilisateurs pourraient permettre à des groupes sans dirigeants d'organiser des actions collectives », (p. 42) [traduction CICR].

27 Peter W. Singer, *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21st Century*, Penguin Press HC, New York, 2009.

28 *Ibid.*

29 Andrew Krepinevich, « Get ready for the democratization of destruction », dans *Foreign Policy*, septembre-octobre 2011, pp. 80–81.

énergétique. En cas de coupure d'électricité ou de « panne informatique », c'est toute l'économie qui s'immobilise. Les dommages potentiels des cyberattaques sont chaque jour plus grands. L'expérience de l'attaque par le ver informatique Stuxnet contre l'Iran, associée à l'escalade quantitative des logiciels malveillants – 73 000 nouveaux cas par jour en moyenne au cours du premier trimestre de 2011, soit 26 % de plus qu'en 2010 à la même période – montre que le progrès technique va de pair avec une vulnérabilité accrue<sup>30</sup>. Lorsque les progrès en biologie et en biotechnologie sont associés à des visées militaires (comme la possibilité de concevoir non seulement des agents pathogènes nouveaux et mortels, mais aussi des vecteurs), ce sont des possibilités nouvelles et effrayantes qui s'ouvrent à l'action terroriste, en particulier avec la proportion croissante de personnes vivant dans des villes<sup>31</sup>.

### Quelles conséquences pour l'action humanitaire future ?

Sur la base des tendances décrites ci-dessus, on peut prédire, en premier lieu, que les acteurs humanitaires feront un usage croissant d'outils techniques, de manière inédite et créative. On peut penser à l'utilisation de téléphones mobiles pour surveiller la sécurité de réfugiés de retour dans leur pays; de techniques de services bancaires en ligne pour distribuer l'assistance; de techniques de géolocalisation pour cartographier les populations touchées par les conflits et par les catastrophes; de progrès récents dans la recherche médicale et nutri-

30 Au sujet de Stuxnet, voir Isaac R. Porche *et al.*, *A Cyberworm That Knows No Boundaries*, Rand Corporation, 2011, disponible sur: [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2011/RAND\\_OP342.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP342.pdf) (dernière consultation décembre 2011); Michael Schrage, « Stuxnet was about what happened next », dans *Financial Times*, 16 février 2011, disponible sur: [www.ft.com/intl/cms/s/0/c8142b5a-3a04-11e0-a441-00144feabdc0.html#axzz1iWzVPYTy](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c8142b5a-3a04-11e0-a441-00144feabdc0.html#axzz1iWzVPYTy) (dernière consultation décembre 2011); William J. Broad, John Markoff et David E. Sanger, « Israeli test on worm called crucial in Iran nuclear delay », dans *New York Times*, 15 janvier 2011, disponible sur: [www.nytimes.com/2011/01/16/world/middleeast/16stuxnet.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2011/01/16/world/middleeast/16stuxnet.html?pagewanted=all) (dernière consultation décembre 2011). La société de sécurité technologique ESET a signalé 100 000 nouveaux cas de logiciels malveillants par jour en 2009 sur 500 000 micro-ordinateurs; voir ESET, « Proactive protection », disponible sur: [www.eset.com/me/business/why eset/technology](http://www.eset.com/me/business/why eset/technology) (dernière consultation décembre 2011), et eWeek, « Compromised computers host an average of 3 malware families », 3 septembre 2009, disponible sur: [http://securitywatch.eweek.com/online\\_malware/compromised\\_computers\\_play\\_host\\_an\\_average\\_of\\_3\\_malware\\_families.html](http://securitywatch.eweek.com/online_malware/compromised_computers_play_host_an_average_of_3_malware_families.html) (dernière consultation décembre 2011). Pour une analyse de la cybercriminalité, voir Noah Shachtman, « Pirates of the ISPs: tactics for turning online crooks into international pariahs », Brookings Institution, juillet 2011, disponible sur: [www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/0725\\_cybersecurity\\_shachtman/0725\\_cybersecurity\\_shachtman.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/0725_cybersecurity_shachtman/0725_cybersecurity_shachtman.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

31 Certains experts considèrent la menace d'attaques terroristes au moyen d'armes biologiques comme grave et imminente: voir, par exemple, The Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism, *World at Risk: The Report of the Commission on the Prevention of WMD Proliferation and Terrorism*, décembre 2008. À l'opposé, le Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons considère la menace de bioterrorisme comme « exagérée »; voir Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons, Center for Arms Control and Non-Proliferation, « Biological threats: a matter of balance », dans *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2 février 2010; voir aussi, sur ce même point de vue, Scientists Working Group on Biological and Chemical Weapons, *Biological Threats: A Matter of Balance*, 26 janvier 2010. Voir encore Laurie Garrett, « Flu season », dans *Foreign Policy*, 5 janvier 2012, disponible sur: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/05/flu\\_season](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/05/flu_season) (dernière consultation janvier 2012).

tionnelle pour concevoir des moyens plus efficaces d'apporter une assistance médicale et des aliments très protéinés aux populations dans le besoin, et à l'utilisation des médias sociaux comme système d'alerte avancée, afin de cibler plus efficacement les secours humanitaires et de lever des fonds<sup>32</sup>. En second lieu, de nouvelles menaces surgiront, sous forme de cyberattaques, de groupes insurgés ou terroristes utilisant des armes de plus en plus perfectionnées – qui ne manqueront pas d'avoir des conséquences sur les populations civiles – voire d'événement catastrophique d'une ampleur dépassant aussi bien les capacités nationales que le système humanitaire international.

### **Économie : une croissance inégale, des inégalités croissantes**

Au cours des deux dernières décennies, le monde dans son ensemble s'est considérablement enrichi. Le produit intérieur brut a augmenté dans tous les pays, avec des améliorations correspondantes des niveaux d'éducation, de l'espérance de vie et de l'accès aux services publics. Depuis vingt ans, le revenu par habitant s'est accru de 47 %, la scolarisation brute de 20 % et l'espérance de vie de 7 %<sup>33</sup>. Parallèlement, les inégalités se sont creusées. Les pays riches sont devenus plus riches en comparaison avec les pays en développement, et les inégalités se sont exacerbées à l'intérieur des pays. En 1970, les pays figurant dans le quart supérieur du tableau de la distribution mondiale des richesses disposaient d'un revenu par habitant 23 fois plus élevé que celui des pays du quart inférieur. En 2010, ce ratio était passé à 29 fois, car les pays riches ont, en moyenne, connu une croissance plus rapide que les pays plus pauvres. Cependant, plusieurs des pays les plus pauvres ont vu leur revenu moyen réel baisser au cours des quarante dernières années. Pour 13 pays figurant dans le quart inférieur du tableau de la distribution mondiale des revenus, le revenu moyen effectif est aujourd'hui plus faible qu'il ne l'était en 1970<sup>34</sup>. Environ la moitié de la population mondiale dispose de moins de 1 % de la richesse mondiale<sup>35</sup>, et plus d'un milliard de personnes dans le monde – un sixième de la population du globe – souffrent de la faim<sup>36</sup>. L'Afrique, en particulier, semble risquer tout particulièrement de prendre du retard sur d'autres régions du monde en développement en termes de progrès économique.

32 Toutes ces techniques sont déjà employées à l'heure actuelle. Voir, par exemple, Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *Disaster Relief 2.0: The Future of Information Sharing in Humanitarian Emergencies*, mars 2011; Daniel Stauffacher et al. (éd.), *Peacebuilding in the Information Age: Sifting Hype from Reality*, ICT4Peace Foundation, janvier 2011, disponible sur: <http://ict4peace.org/updates/peacebuilding-in-the-information-age-sifting-hype-from-reality> (dernière consultation décembre 2011).

33 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « La Vraie Richesse des Nations: Les chemins du développement humain », *Rapport sur le développement humain 2010*, PNUD, New York, 2010, p. 34.

34 *Ibid.*, p. 52.

35 K. Gelsdorf, *op. cit.*, note 2, p. 4.

36 *Ibid.*, pp. 4 et 18.

Avec la croissance démographique et l'avancée des techniques, la richesse mondiale va probablement croître à l'avenir, mais la structure du pouvoir économique va vraisemblablement se modifier. En 2010, la Chine a ravi au Japon la place de deuxième économie mondiale, bien que sa population devrait chuter, après un pic à 1,4 milliard d'habitants au cours des deux décennies à venir, à 941 millions d'habitants en 2100<sup>37</sup>. Le malaise de l'économie américaine, les graves problèmes économiques dans des pays de l'Union européenne et les coûts prévisibles des soins à une population vieillissante laissent prévoir une stagnation relative pour les pays les plus riches, tandis que le potentiel de croissance de certains pays en développement va beaucoup augmenter. Moins handicapés par la nécessité de s'occuper d'une population vieillissante ou d'entretenir de lourds arsenaux militaires, ces pays ont accès à une main-d'œuvre jeune et peu coûteuse, et ils ont déjà, ou vont acquérir prochainement, une large classe de consommateurs stimulant la croissance économique. Bien entendu, le pronostic économique varie beaucoup selon les pays en développement, qui présentent autant de différences que de similarités. Certains d'entre eux, comme le Brésil, l'Indonésie, la Turquie, la Pologne et l'Afrique du Sud, deviendront de grandes puissances économiques, tandis que les États considérés aujourd'hui comme « déstructurés » – par exemple Haïti, la République démocratique du Congo et la Somalie – resteront dans le bas du tableau.

L'évolution des techniques semble promettre un changement radical dans la relation entre la productivité et l'emploi, comme l'illustre la Figure 2. On s'aperçoit en effet que l'économie peut croître sans générer beaucoup d'emplois, une tendance particulièrement significative pour les pays qui ont toujours une population croissante de jeunes, des pays qui ont tendance à se trouver tout au bas de l'échelle des puissances mondiales.

Malgré la démocratisation de la technologie, ou tout au moins de certaines de ses formes, il y a peu de raisons d'attendre une réduction des inégalités. Les tendances à l'aggravation des inégalités économiques, en particulier l'augmentation du nombre de personnes très riches, risquent de se maintenir. La croissance économique sera tirée par les techniques qui ont la capacité d'accroître le pouvoir des grandes entreprises. On assistera à davantage de fusions de grandes sociétés, une tendance déjà bien engagée, comme le montre un rapide coup d'œil à l'industrie aérienne ou à toute autre grande industrie. Dans les pays riches, les activités à forte intensité de main-d'œuvre seront de plus en plus décentralisées en Asie, et l'on verra se multiplier l'automatisation et les robots dans des secteurs où les travailleurs non qualifiés trouvent traditionnellement des emplois, ce qui donnera naissance à une sous-classe permanente de chômeurs.

37 J. Gillis et C.W. Dugger, *op. cit.*, note 10.



Figure 2. Productivité et emploi, 1947–2010. Tiré de Econfuture, <http://econfuture.wordpress.com/>. Source: BLS.

Dans toute prévision relative à la croissance économique, la grande inconnue est la variable énergétique. Les tendances vont toutes dans le sens d'une augmentation de la consommation d'énergie, due à la fois à la dépendance continue du monde développé et à la volonté de croissance économique des pays en pleine industrialisation. La consommation mondiale d'énergie va probablement doubler d'ici à 2030, la Chine pesant pour moitié dans cette augmentation<sup>38</sup>. Si l'on peut raisonnablement supposer une augmentation régulière des sources d'énergie renouvelables et un recours croissant aux techniques permettant d'améliorer le rendement énergétique, le charbon et le pétrole vont probablement demeurer les sources d'énergie dominantes à vues humaines. Dans le monde d'après Fukushima, il semble moins probable que la dépendance à l'énergie nucléaire connaisse une augmentation spectaculaire. L'énergie est fondamentalement liée au pouvoir économique, lui-même lié au pouvoir politique. L'augmentation de la consommation de combustibles fossiles résultera en une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, le facteur principal des changements climatiques.

De nouvelles structures de gouvernance vont apparaître pour faire leur place aux puissances économiques émergentes<sup>39</sup>, mais les pays au bas de l'échelle vont se trouver encore plus marginalisés, car les nations qui étaient leurs porte-parole (comme l'Afrique du Sud ou le Brésil) vont passer dans le camp des puissants. Les entreprises multinationales opèrent depuis longtemps sans se soucier des frontières nationales, et il est possible que les moteurs économiques de demain, associés aux avancées techniques, créent une classe de technocrates mondiaux qui sera moins liée aux frontières traditionnelles des États.

38 Robert D. Kaplan «The South China Sea is the future of conflict», dans *Foreign Policy*, septembre-octobre 2011, pp. 76–84.

39 Anne-Marie Slaughter, «Problems will be global – and solutions will be too», dans *Foreign Policy*, septembre-octobre 2011, p. 89.

Les tendances économiques mondiales exerceront des effets sur le financement du système humanitaire international, qui reposait jusqu'ici sur les pays développés. Sur le total des contributions humanitaires internationales de 2010, soit 16,7 milliards de dollars, les gouvernements ont versé 12,4 milliards, les 4,3 milliards restants venant de sources privées. Sur le total des contributions gouvernementales, 11,8 milliards – soit environ 95 % – ont été versés par des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les pays extérieurs au CAD ont versé 623 millions de dollars, soit 5 % de la somme totale versée par les gouvernements<sup>40</sup>. On peut se poser la question de savoir si les pays développés maintiendront leur engagement en faveur de l'assistance humanitaire internationale, au vu en particulier des tendances actuelles – difficultés économiques et vieillissement démographique – et des besoins probablement croissants d'assistance à l'avenir. D'autre part, on peut aussi se demander si les pays émergents vont amplifier leur engagement dans le domaine de l'assistance humanitaire, et si cet appui passera par les organisations multilatérales ou s'il sera fourni sous forme bilatérale, y compris par des organisations internationales non gouvernementales, à l'appui d'objectifs de politique étrangère.

À l'heure actuelle, près de 25 % des dons viennent de contributions privées. Les dons individuels en faveur de l'action humanitaire vont probablement augmenter, grâce à l'influence croissante des médias sociaux et aux possibilités nouvelles d'organiser la réaction citoyenne.

La possibilité d'un financement privé plus important de l'action humanitaire – par des personnes privées et par des entreprises – ne saurait être négligée. Cette évolution, qui pourrait se produire dans les pays en développement comme dans les pays développés, sera sans doute facilitée par les médias sociaux, et probablement axée sur les situations d'urgence très en vue. Cependant, l'appui des entreprises à l'action humanitaire a de fortes chances d'être axé plutôt sur les catastrophes naturelles, de nature « moins politique », que sur les conflits qui couvent à long terme. Si cette tendance s'affirme, on pourrait se trouver dans une situation où les organisations internationales multilatérales se trouveraient seules à supporter le fardeau des conflits insolubles.

Il est intéressant, à cet égard, d'examiner le cas de la Chine. En 2010, ce pays a versé 37,6 millions de dollars au titre de l'aide humanitaire, ce qui en fait le cinquième donateur parmi les pays non membres du CAD<sup>41</sup>. Il s'agissait de la deuxième contribution la plus importante versée par la Chine en dix ans, et d'une somme nettement supérieure à la plupart de ses contributions annuelles précédentes<sup>42</sup>. La majeure partie de la contribution de la Chine pour 2010, soit

40 Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011*, Development Initiatives, juillet 2011, pp. 4, 6 et 13; Global Humanitarian Assistance, *Non-DAC Donors and Humanitarian Aid, Changing Trends*, Development Initiatives, juillet 2011, p. 8.

41 Global Humanitarian Assistance, *Non-DAC Donors*, *op. cit.*, note 40, p. 8.

42 *Ibid.* L'année atypique était l'année 2005, lorsque la Chine a versé 65,8 millions de dollars d'assistance humanitaire internationale, dont une grande partie était destinée aux secours après le tsunami dans l'océan Indien.

28,5 millions de dollars (75 % environ) a été donnée bilatéralement aux gouvernements concernés<sup>43</sup>, tandis que 10,9 % seulement de ces fonds ont transité par des organisations multilatérales<sup>44</sup>. Pour mettre ces chiffres en perspective, l'aide humanitaire de la Chine est inférieure à celle du Luxembourg, pays de 500 000 habitants<sup>45</sup>, qui a donné 52 millions de dollars<sup>46</sup>. La contribution de la Chine aux organisations multilatérales telles que le Programme alimentaire mondial (PAM) est nettement inférieure à celle de l'Algérie, qui a versé au PAM 8,1 millions de dollars en 2010<sup>47</sup>.

### Quelles conséquences pour l'action humanitaire future ?

Il est fort probable que l'Afrique restera la région ayant le plus besoin d'une assistance humanitaire internationale, bien que des besoins nouveaux et des possibilités inédites pourraient apparaître au Moyen-Orient. Les pays considérés aujourd'hui comme des États « déstructurés » continueront à nécessiter des injections massives d'aide internationale pour simplement maintenir en vie leur population, mais on peut s'interroger sur la volonté des pays développés, eux-mêmes confrontés à des pressions croissantes sur leurs modèles économiques, de fournir indéfiniment un tel soutien. Dans le pire des scénarios, ceci pourrait signifier que les pays développés réagiront aux menaces de sécurité immédiates posées par les États déstructurés (par exemple la piraterie somalienne), mais abandonneront les civils souffrant à un sort incertain.

D'autre part, les acteurs humanitaires doivent redoubler d'efforts dans leurs contacts avec les puissances émergentes pour élargir l'assise du soutien au-delà des puissances traditionnelles, occidentales pour l'essentiel, qui ont créé le système humanitaire et continuent à le financer à hauteur de plus de 95 %. Il ne s'agit sans doute pas uniquement d'encourager les pays en développement à soutenir le système actuel, mais encore de leur offrir un rôle pour le remodeler à l'avenir. C'est une entreprise quelque peu risquée pour les acteurs humanitaires engagés tant en faveur des principes humanitaires que de valeurs comme l'égalité hommes-femmes. Parallèlement, certains pays qui ont reçu une aide internationale à grande échelle, comme l'Indonésie, seront bien plus à même de réagir aux catastrophes naturelles. Il en est enfin d'autres, comme les Philippines, qui sont prêts et disposés à offrir une assistance technique accrue à d'autres pays sur la base de leur expérience.

43 Voir Global Humanitarian assistance, *Country Profile: China – Who, What, How*, disponible sur: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/countryprofile/china> (dernière consultation le 9 septembre 2011).

44 *Ibid.*

45 Central Intelligence Agency, « Luxembourg », dans *The World Factbook*, août 2011, disponible sur: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lu.html> (dernière consultation le 9 septembre 2011).

46 Global Humanitarian Assistance, *GHA Report 2011, op. cit.*, note 40, p. 101.

47 Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *Financial Tracking Service*, disponible sur: [http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=search-reporting\\_disp lay&CQ=cq090911173656bWlhVKbnSS](http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=search-reporting_disp lay&CQ=cq090911173656bWlhVKbnSS) (dernière consultation le 9 septembre 2011).

## **Pouvoir politique : évolution des équilibres planétaires et des facteurs déterminants à l'échelle nationale**

À l'échelon international, le pouvoir relatif des démocraties libérales occidentales va décliner tandis qu'elles se débattent pour lutter contre les mutations démographiques et économiques, alors même que d'autres pays montent en puissance. S'il semble évident que la Chine gagne en influence tandis que le pouvoir hégémonique des États-Unis s'effrite, ces tendances vont probablement se maintenir pendant plusieurs générations. Le pouvoir passe, lentement mais clairement, des pays de l'Alliance atlantique à ceux du Pacifique (même si les différences entre les pays d'Asie sont sans doute plus grandes que celles qui séparent les pays de la région atlantique). La dynamique du pouvoir va probablement devenir plus complexe avec le nombre croissant de puissances intermédiaires qui gagnent en puissance militaire et économique, laquelle se traduit en pouvoir politique. S'il semble probable que les organisations et les initiatives régionales prendront plus de poids, l'évolution de ces dernières années au sein de l'Union européenne semble indiquer que les progrès de telles initiatives régionales seront, dans le meilleur des cas, mitigés. À l'échelle internationale, l'exercice du pouvoir va devenir plus complexe, puisque le consensus global devra émerger entre des acteurs plus nombreux. Avec la baisse d'influence du monde occidental et le flux des équilibres de pouvoir, on ne saurait exclure le risque d'affrontements militaires. Ainsi, Robert Kaplan affirme que l'expansion navale de la Chine est porteuse de conflits potentiels dans la mer de Chine méridionale, des conflits qui pourraient différer grandement des guerres sur terre des dernières décennies, avec moins de victimes civiles et moins de dilemmes ethniques<sup>48</sup>.

Si l'évolution économique et technique semble aller dans le sens d'un affaiblissement du rôle de l'État, il est peu probable que les questions de souveraineté et de nationalisme perdent de l'importance. Tout d'abord, les pays d'Asie, qui sont de plus en plus influents, sont de ceux qui ont défendu vivement la souveraineté nationale. D'autre part, les préoccupations constantes au sujet des interventions militaires des États-Unis et de l'OTAN entretiennent les tendances nationalistes. Si les puissances occidentales, et les États-Unis en particulier, se retirent de leur rôle de policiers de la planète, plusieurs scénarios sont possibles : un système multilatéral de réponse plus fort, de nouveaux schémas de gouvernance, avec des responsabilités accrues pour les puissances émergentes, ou (dans le pire des cas) l'anarchie.

Pourtant, comme le « printemps arabe » vient d'en apporter la preuve, il est probable que les relations entre gouvernants et gouvernés connaissent des mutations de grande ampleur. Même s'il est sans doute un peu tôt pour l'affirmer, l'ère des dictateurs – ou tout au moins celle des dictateurs à l'ancienne – semble toucher à sa fin. L'influence des médias sociaux, l'élévation du niveau de vie, l'accès accru à l'éducation et l'urbanisation sont autant de facteurs qui inciteront

48 R.D. Kaplan, *op. cit.*, note 38.

les citoyens à exiger davantage de leur gouvernement. Cette évolution conduira, d'un côté, à des formes de gouvernement plus démocratiques, mais elle peut aussi amener à une recrudescence du populisme, y compris des appels à l'action nationalistes et d'inspiration religieuse ou sectaire, de la part de dirigeants politiques qui doivent compter sur le soutien de la rue pour rester au pouvoir. Dans les pays occidentaux, la tendance à blâmer la Chine et les autres pays d'Asie pour le relatif déclin économique de l'Occident sera certainement présente. Il est probable que la population et les dirigeants politiques de ces pays insisteront pour que l'on accorde davantage d'attention aux problèmes intérieurs, ce qui entraînera à la fois une montée de l'isolationnisme et une montée de l'exploitation de sentiments de peur par des responsables politiques de droite. Dans les pays en développement, les politiques devront, pour être élus, faire des promesses – en matière d'emploi notamment – qu'ils ne pourront pas tenir. Lorsque le mécontentement de la population augmente, les gouvernements risquent d'être remplacés par des dirigeants politiques qui font encore plus de promesses. Si les gouvernements alterneront sans doute sans que le sang ne coule (sans révolutions armées), on risque de voir émerger l'instabilité politique et de nouvelles formes d'« autoritarisme démocratique ». Les médias sociaux seront un élément clé – non moins important peut-être que les élections officielles – dans l'accession au pouvoir et dans la chute des dirigeants politiques; ils offrent aussi l'espoir d'une obligation renforcée, pour la classe politique, de répondre de ses actes<sup>49</sup>.

Il est probable par ailleurs que les autorités municipales se voient accorder davantage d'importance et subissent des pressions accrues: le développement des zones urbaines, l'incapacité des bureaucraties centralisées de faire face à l'éventail de problèmes à l'échelon local et le militantisme citoyen accru sont autant de facteurs susceptibles de placer davantage l'accent sur les maires. L'un des grands enjeux politiques futurs, dans des pays aussi divers que la Turquie, la Colombie et le Zimbabwe, est la relation entre autorités centrales et municipales. On constate depuis quelques décennies une série de mesures visant à décentraliser le pouvoir de décision politique, mais cette décentralisation est rarement accompagnée de transfert de compétences et de ressources financières.

## Quelles conséquences pour l'action humanitaire future ?

La manière dont un gouvernement réagit en situation de catastrophe a toujours eu des conséquences politiques, mais ces réactions feront demain l'objet d'une couverture accrue dans les médias. Les pressions en faveur des interventions après les catastrophes urbaines seront toujours plus vives, et le risque de voir

49 Comme l'a relevé Clay Shirky, les médias sociaux n'ont sans doute pas toujours réussi à transformer le contexte politique, mais ils ont servi de catalyseur pour chasser du pouvoir le président des Philippines Joseph Estrada en 2001, le premier ministre espagnol José María Aznar en 2004 et le parti communiste en République de Moldova en 2009; voir Clay Shirky, « The political power of social media: technology, the public sphere, and political change », dans *Foreign Affairs*, Vol. 90, N° 1, janvier-février 2011, pp. 28–41. Cependant, les médias sociaux peuvent aussi être utilisés par les gouvernements pour retrouver et réprimer les contestataires.

les interventions humanitaires internationales exploitées par les responsables politiques nationaux à l'appui de leurs objectifs politiques s'accroîtra lui aussi.

Du côté positif, les démocraties ont tendance à mieux réagir que les dictatures aux besoins de leur population<sup>50</sup>. Le développement des communications mondiales et des médias sociaux conduira à une participation citoyenne plus vigoureuse aux interventions (davantage de groupes réunissant des citoyens vont s'engager plus activement dans des activités humanitaires plus variées), mais cela ne sera pas sans poser des problèmes aux acteurs humanitaires traditionnels et au système de coordination humanitaire déjà faible.

Quant aux acteurs humanitaires eux-mêmes, ils devront redoubler d'initiative dans leurs contacts avec les autorités municipales. Les États – certains d'entre eux tout au moins – vont se montrer beaucoup plus stricts dans leurs relations avec les acteurs humanitaires internationaux. Les jours où des organismes internationaux administrant des « fiefs » autonomes (comme dans les camps de réfugiés) sont sans doute comptés. Le renforcement des capacités locales, pour ardu qu'il soit, va devenir un impératif, non seulement parce que cela relève de bonnes pratiques humanitaires, mais aussi parce que cela deviendra politiquement nécessaire.

Enfin, les équilibres changeants du pouvoir devraient conduire les pays qui ont le vent en poupe, comme le Brésil, la Turquie et l'Afrique du Sud, à jouer un rôle beaucoup plus affirmé, non seulement dans le financement de l'action humanitaire internationale, mais aussi dans la définition et l'appui des activités des organisations multilatérales. Or, comme ces institutions sont en général liées aux pays actuellement développés, de nouvelles formes de gouvernance mondiale pourraient voir le jour. Il est probable par ailleurs que les BRIC (le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine) consacrent plus d'énergie et de travail au renforcement de mécanismes régionaux conçus pour réagir aux situations d'urgence humanitaire régionales.

## Changements climatiques : multiplication des catastrophes

Les tendances probables, dans les trente années à venir, sont à l'augmentation de la gravité et de l'ampleur des catastrophes naturelles soudaines, en particulier les catastrophes d'origine météorologique (tempêtes, ouragans, cyclones et inondations). Les populations urbaines seront de plus en plus touchées, en partie parce que les habitants des villes seront tout simplement plus nombreux, et en partie parce que davantage de personnes vivront sur des terres qui seront de plus en plus à faible rendement. Les changements climatiques stimuleront l'exode rural. Avec l'augmentation des épisodes de sécheresse et l'imprévisibilité des précipitations, les pressions pesant sur les communautés rurales vont redoubler, poussant leurs membres à gagner les agglomérations, puis les grandes villes. Les groupes d'éleveurs et les populations autochtones seront particulièrement

50 Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981.

touchés. Les changements climatiques devraient aussi réduire la production agricole potentielle d'un facteur allant jusqu'à 30 % en Afrique et jusqu'à 21 % en Asie<sup>51</sup>, ce qui augmentera la pression sur les prix des denrées alimentaires, déjà élevés, puisqu'ils sont actuellement supérieurs de 41 % par rapport à leurs niveaux de 2002–2004<sup>52</sup>. Les pronostics de sécheresses accrues, parallèlement à la croissance démographique, font craindre une aggravation de l'insécurité alimentaire, en particulier dans les pays qui connaissent déjà une situation difficile.

L'élévation du niveau des mers touchera tout particulièrement les immenses deltas de l'Asie, mais l'impact de ce phénomène se fera sentir de bien des manières, allant de la salinisation de l'eau dans les îles du Pacifique à de nouvelles voies maritimes s'ouvrant dans l'Arctique.<sup>53</sup> À l'heure actuelle, près de 634 millions de personnes, soit un dixième de la population mondiale, vivent dans des zones côtières à risque, quelques mètres à peine au-dessus du niveau actuel de la mer<sup>54</sup>. La hausse des températures aura aussi pour effet une augmentation de la prévalence et de la portée géographique de la dengue, du paludisme et des maladies d'origine hydrique.

Les catastrophes naturelles toucheront les pays riches comme les pays en développement. Les pertes en vies humaines seront plus lourdes dans les pays en développement, tandis que le coût économique des catastrophes sera bien plus élevé dans les pays développés. Qui plus est, ce coût va augmenter, du fait de l'urbanisation et de l'augmentation de la richesse. Comme l'a écrit John Seo :

Le tremblement de terre de cette année au Japon, qui a causé des dommages s'élevant à plus de 300 milliards de dollars, n'était qu'un avant-goût de ce qui nous attend ; d'ici une quinzaine d'années, un ouragan ou un séisme pourrait entraîner des coûts dépassant le billion de dollars<sup>55</sup>.

Les catastrophes ont toujours eu des conséquences sur la croissance économique et sur le développement, mais dans un monde où davantage d'habitants et de richesses seront concentrés dans les grandes villes, et où le nombre et l'intensité des catastrophes iront en augmentant, ces effets seront démultipliés. Les cas où la réaction aux catastrophes naturelles sera influencée par le conflit vont se multiplier, de même que les cas où les catastrophes naturelles seront associées à des catastrophes industrielles, technologiques ou nucléaires.

51 Voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « 2050 : le changement climatique aggravera la situation déjà critique des pauvres », 30 septembre 2009, disponible sur : <http://www.fao.org/news/story/fr/item/35831/icode/> (dernière consultation décembre 2011) ; voir aussi FAO, « Les défis de l'agriculture à l'horizon 2050 », 12 octobre 2009, disponible à l'adresse <http://www.fao.org/news/story/fr/item/36193/icode/> (dernière consultation décembre 2011).

52 K. Gelsdorf, *op. cit.*, note 2, p. 18.

53 Voir Intergovernmental Panel on Climate Change, *IPCC Fourth Assessment Report : Climate Change 2007, Working Group II : Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 2007, disponible sur : [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/contents.html) (dernière consultation décembre 2011).

54 International Institute for Environment and Development, cité par K. Gelsdorf, *ibid.*, p. 17.

55 John Seo, « Everything will be too big to fail », dans *Foreign Policy*, septembre-octobre 2011, p. 75 [traduction CICR].

Les médias sociaux fourniront une couverture immédiate des grandes catastrophes et des interventions (qui seront, dans presque tous les cas, bien trop lentes par rapport aux attentes). Les pressions politiques redoubleront pour que les réactions soient plus rapides ; les gouvernements qui seront perçus comme réagissant lentement en pâtiront sur le plan politique. Dans les démocraties, les gouvernements voudront montrer qu'ils prennent au sérieux les catastrophes, comme l'ont montré les réactions aux États-Unis, de la part tant du gouvernement Obama que des collectivités locales, après l'ouragan Irène en août 2011, ou les efforts récents de l'Union européenne de mettre au point des dispositifs de protection civile plus efficaces et coordonnés.

### Quelles conséquences pour l'action humanitaire future ?

Tout d'abord, si, comme attendu, les catastrophes naturelles soudaines augmentent en gravité et en fréquence, les acteurs humanitaires seront soumis à des pressions croissant en proportion. À l'heure actuelle, le système international éprouve beaucoup de difficultés à réagir à plus d'une grande catastrophe naturelle par an, comme l'a montré l'année 2010<sup>56</sup>. La nécessité de réagir à un plus grand nombre de catastrophes naturelles soudaines détournera probablement des ressources des situations de conflit prolongées. Si le système n'est pas capable de réagir de manière rapide et efficace à une catastrophe, le risque existe de susciter le ressentiment, surtout si l'on établit un lien avec les changements climatiques causés par les pays développés.

Deuxièmement, du fait de leur coût économique exorbitant, les catastrophes naturelles dans les pays développés pourraient limiter la capacité et la volonté des pays développés de soutenir des efforts de secours dans d'autres régions du monde, en particulier dans des zones considérées comme de moindre importance stratégique.

Troisièmement, la communauté humanitaire devra renforcer notablement ses compétences afin d'élaborer et de planifier des interventions en cas de combinaison meurtrière de catastrophes naturelles, de conflits sous-jacents et d'accidents industriels ou technologiques frappant tous en zone urbaine. La destruction d'une usine de produits chimiques par un tremblement de terre dans une zone urbaine d'un pays en développement, par exemple, poserait d'immenses problèmes en termes d'intervention humanitaire.

Enfin, si l'on ne saurait totalement exclure que l'humanité agisse afin d'éviter les pires conséquences des changements climatiques à long terme, par des mesures améliorées de réduction de leurs effets et d'adaptation, force est de constater que les perspectives ne sont guère favorables. Si l'on en croit les tendances actuelles, il semblerait que les scénarios effrayants formulés en 1990 par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) pourraient se réaliser plutôt dans la fourchette haute des prédictions, c'est-à-

56 Elizabeth Ferris et Daniel Petz, *A Year of Living Dangerously: A Review of Natural Disasters in 2010*, Brookings-LSE Project on Internal Displacement, The Brookings Institution, Washington, D.C., 2011.

dire avec une augmentation des températures de 4°C d'ici à la fin du siècle, plutôt que de 1,5°C dans l'hypothèse basse. Si ce scénario venait à s'avérer, les conséquences pour les acteurs humanitaires (mais aussi pour les gouvernements, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de développement) seraient énormes. Une élévation du niveau des mers ne serait-ce que d'un mètre entraînerait des conséquences humanitaires dévastatrices auxquelles la communauté humanitaire n'est pas préparée.

### **Conflits : des conflits qui couvent, qui durent, et de plus en plus urbains**

La première chose à relever en ce qui concerne les tendances futures en matière de conflits est qu'il est probable qu'un grand nombre des conflits qui couvent aujourd'hui perdureront dans les décennies à venir. Le conflit israélo-palestinien est entré dans sa septième décennie et peu de signes laissent espérer une solution à brève échéance. Des pays comme la République démocratique du Congo et la Somalie continueront probablement à avoir besoin d'une aide internationale pendant un certain temps. Dans certaines situations, cependant, des changements politiques pourraient se produire et faire entrevoir la fin de régimes répressifs, ce qui pourrait réduire les conflits, offrir davantage de stabilité et limiter les besoins d'assistance humanitaire, par exemple en Égypte, au Zimbabwe, au Venezuela, en Libye et au Yémen. Pourtant, si l'on en croit l'expérience du passé, il est peu probable que tous les changements politiques de ce type débouchent sur la paix et la stabilité. Des différends anciens, comme ceux qui opposent la Chine à Taïwan, l'Inde au Pakistan ou encore les deux Corée, risquent fort de se prolonger, avec des risques d'escalade soudaine.

Les conflits civils de demain se produiront probablement dans les pays en développement autour d'enjeux ethniques et religieux, qui recourent généralement des lignes de faille économiques et sociales; il est possible que des efforts soient entrepris pour résister à la normalisation qu'entraîne la propagation inexorable du mode de vie occidental, en affirmant des identités particulières<sup>57</sup>. Les conflits portant sur les terres et sur l'accès aux ressources risquent de redoubler d'intensité. Il est cependant probable que le nombre de victimes des conflits civils représente un pourcentage inférieur de la population mondiale par rapport aux périodes précédentes, du fait de la combinaison de la croissance démographique mondiale<sup>58</sup>, de la baisse du nombre de victimes civiles dans les conflits, et de la présence continue d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Les conflits susciteront un écho médiatique plus important et exigeront une réaction humanitaire de plus en plus visible. Le terrorisme continuera vraisemblablement à frapper, sous des formes à la fois rudimentaires et de haute technicité.

57 Benjamin R. Barber, « Jihad vs. McWorld », dans *Atlantic Magazine*, mars 1992.

58 Bien que le nombre de victimes civiles soit susceptible d'augmenter, il est probable qu'il représente un pourcentage plus faible qu'aujourd'hui de la population mondiale, en raison de l'accroissement de celle-ci.

La plupart des conflits futurs risquent d'être de longue durée, avec des groupes armés motivés par le gain personnel, et de se dérouler dans un cadre urbain. Les lignes de partage s'estompent entre les gangs, les seigneurs de guerre, les insurgés, les enfants soldats, les forces paramilitaires et les trafiquants de stupéfiants, qui tous seront de plus en plus actifs dans des milieux urbains. Certes, il y a longtemps que des acteurs non étatiques mènent des activités criminelles afin de financer leurs luttes; la nouveauté aujourd'hui réside dans la croissance du nombre et des capacités des gangs exclusivement criminels, et dans la limite de plus en plus floue entre les gangs de la rue et d'autres acteurs non étatiques. Dans des pays dépourvus d'appareil solide de sécurité publique, les riches engageront pour leur protection, comme on le constate depuis quelques années au Mexique, des sociétés de sécurité privées qui peuvent parfois elles-mêmes devenir des parties au conflit (comme cela s'est produit en Colombie dans les années 1980)<sup>59</sup>. Dans une autre partie du monde, la milice sud-africaine « People Against Gangsterism and Drugs » a commencé en tant qu'organisation destinée à protéger les quartiers du Cap contre les criminels locaux, mais elle est ensuite devenue elle-même une entité criminelle<sup>60</sup>.

Un nombre croissant de zones de conflit et de zones de besoins humanitaires aigus vont devenir inaccessibles. Selon Peter Singer, « la CIA dénombre actuellement une cinquantaine de pays comportant des « zones de non-droit », dans lesquelles les autorités locales n'ont plus aucun pouvoir, ou ont tout bonnement renoncé<sup>61</sup> ». Lorsque les conflits durent longtemps, il s'instaure une dynamique de violence particulière qui est difficile à vaincre, même lorsque des accords de paix sont signés. L'effondrement des valeurs sociales et la perte d'autorité de l'État et des institutions civiles peuvent conduire à l'apparition de gangs criminels qui tirent parti de l'état d'anarchie qui en résulte pour menacer, voler, violer et tuer des civils. Cet ensemble de facteurs compliquera la tâche des acteurs humanitaires lorsqu'il s'agit de réagir soit aux conflits, soit aux catastrophes naturelles frappant des métropoles.

Si d'aucuns considèrent que l'Irak et l'Afghanistan préfigurent les guerres de demain, il est peu probable que les États-Unis s'engagent dans un grand nombre d'entreprises aussi longues et coûteuses à l'avenir. Les pressions intérieures contre les enlisements à l'étranger, la prise de conscience du fait que le terrorisme n'est pas lié à un territoire géographique particulier et la difficulté de gagner ce genre de guerre, ainsi que les pressions économiques de plus en plus fortes dans les pays développés, rendent peu probable la multiplication de

59 Mark Lacey, « For more of Mexico's wealthy, cost of living includes guards », dans *New York Times*, 16 novembre 2008, disponible sur: [www.nytimes.com/2008/11/17/world/americas/17mexico.html?pagewanted=all](http://www.nytimes.com/2008/11/17/world/americas/17mexico.html?pagewanted=all) (dernière consultation décembre 2011).

60 Robert J. Norton, « Feral cities: problem today, battlefields tomorrow ? », dans *Marine Corps University Journal*, Vol. 1, N° 1, printemps 2010, p. 60.

61 P. Singer, *op. cit.*, note 27, p. 286 [traduction CICR].

guerres de cette nature à l'avenir<sup>62</sup>. Il est plus probable que les États-Unis et d'autres puissances militaires cherchent à préserver leurs intérêts de sécurité dans des pays stratégiquement importants par d'autres moyens que l'invasion militaire pure et simple, par exemple en tablant de plus en plus sur des initiatives militaires et policières internationales, ainsi que sur le déploiement de forces spéciales, le recours à d'autres États agissant à leur place, et l'utilisation accrue d'armes de haute technologie.

Cependant, dans des zones où l'armée des États-Unis est directement impliquée dans le conflit, des mesures de stabilisation seront essentielles pour la conduite de la guerre, et elles placeront les acteurs humanitaires devant des choix difficiles en matière de collaboration avec les forces armées. Les avancées techniques des systèmes militaires d'armement auront des conséquences considérables pour la conduite de la guerre à l'avenir, mais aussi pour les civils. L'emploi croissant de techniques faisant appel à des robots aura des répercussions pour les conflits de demain, pour l'armée en tant qu'institution, ainsi que pour le droit de la guerre. Les guerres auxquelles participent les États-Unis ou d'autres pays développés seront de plus en plus combattues au moyen de drones et de robots, télécommandés par des techniciens informatiques installés loin du front. Qui plus est, comme l'explique Peter Singer, des robots peuvent être programmés pour prendre des décisions sans intervention humaine<sup>63</sup>, ce qui crée la possibilité de guerres menées entre machines, et de guerres dont les seules victimes seront des civils. Il est difficile de dire si ce type de technologie réduira les atrocités des conflits de demain en évacuant une partie des passions et des angoisses personnelles.

Reste, enfin, le terrorisme. Les armes de haute technicité vont devenir plus petites, moins chères et plus largement disponibles ; elles seront employées de ce fait par un éventail de groupes encore plus étendu qu'à l'heure actuelle. De plus, les risques d'attaques plus meurtrières – bioterrorisme et cyberattaques – vont croître avec le temps. On ne saurait exclure, dans les vingt-cinq ans à venir, une attaque lancée contre des populations civiles avec des conséquences d'une ampleur inimaginable<sup>64</sup>. Et demain comme aujourd'hui, les efforts des gouvernements pour protéger leur population contre le terrorisme poseront des limites à l'action humanitaire<sup>65</sup>.

62 Voir, par exemple, Sarah Collinson *et al.*, *States of Fragility: Stabilisation and Its Implications for Humanitarian Action*, Humanitarian Policy Group Working Paper, Overseas Development Initiative, Londres, mai 2001.

63 P. Singer, *op. cit.*, note 27.

64 Voir par exemple Russell D. Howard, Reid Sawyer et Natasha Bajema (éd.), *Terrorism and Counterterrorism: Understanding the New Security Environment: Readings and Interpretations*, McGraw-Hill/Dushkin, Dubuque, IA, 2004. John Parachini, « Putting WMD terrorism into perspective », dans *Washington Quarterly*, automne 2003, Vol. 26, N° 4, pp. 37–50. Pour une analyse des tendances de 2011, voir Sunny Peter, « Review of Maplecroft's Terrorism Risk Index 2011 », disponible sur : <http://foreignpolicyblogs.com/2010/12/04/review-of-maplecrofts-%E2%80%99Cterrorism-risk-index-2011%E2%80%9D/> (dernière consultation décembre 2011).

65 Voir par exemple Sara Pantuliano *et al.*, « Counter-terrorism and humanitarian action », HPG Policy Brief N° 43, Overseas Development Institute, octobre 2011, disponible sur : <http://www.odi.org.uk/resources/docs/7347.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

## Quelles conséquences pour l'action humanitaire future ?

Les nouvelles méga-catastrophes attireront une attention considérable, et engendreront de très fortes pressions pour que des ressources soient consacrées à combattre leurs conséquences plutôt qu'aux conflits prolongés, mais il est probable néanmoins que la majeure partie des ressources financières, du personnel et de l'énergie consacrés à l'action humanitaire continueront à être consacrés aux situations de conflit anciennes. À l'heure actuelle, les deux tiers du financement humanitaire sont destinés à des situations datant d'au moins cinq ans, voire, dans certains cas, durant depuis des décennies. Si l'action humanitaire consiste, par définition, à dispenser une assistance immédiate permettant de sauver des vies et si l'accent est placé sur la rapidité de l'intervention, la réalité n'en est pas moins qu'une grande partie de l'assistance humanitaire consiste tout simplement en soins et en entretien : maintenir des personnes en vie, des années durant parfois, en l'absence de solution politique. Toutefois, si l'échelle et l'intensité des catastrophes naturelles augmentaient de manière significative, comme on peut le penser, par suite des changements climatiques, les pressions pesant sur les acteurs humanitaires redoubleront.

Agir en milieu urbain deviendra plus dangereux, étant donné la concentration de gangs criminels, de trafiquants de drogue et de forces de sécurité privées dans les grandes villes. Malgré les efforts entrepris par certains gouvernements pour rétablir leur autorité dans les zones urbaines par le recours à la force militaire, il est probable que des quartiers des métropoles continueront à échapper à la maîtrise des forces de l'ordre<sup>66</sup>. Même une intervention après une catastrophe naturelle telle qu'un tremblement de terre pourrait placer les acteurs humanitaires en situation de risque d'attaque par des groupes armés. Les autorités municipales deviendront, de ce fait, des acteurs de plus en plus importants.

Enfin, l'importance croissante que revêtent les armes très perfectionnées soulève des questions clés touchant l'applicabilité du droit international humanitaire, que la communauté internationale n'a jusqu'ici pas abordées. L'emploi d'armes de haute technicité devrait permettre des frappes plus précises, faisant moins de victimes civiles ; cependant, des erreurs se produisent, comme le montre l'expérience des drones employés par les États-Unis au Pakistan et en Afghanistan. Qu'en est-il de la responsabilité lorsque les décisions militaires entraînant des décès de personnes civiles sont prises par des informaticiens qui se trouvent loin du champ de bataille<sup>67</sup> ?

Le système humanitaire international actuel n'est pas en mesure de relever les défis actuels et il semble, de fait, incapable de réagir à plus d'une méga-catastrophe à la fois. Quelles sont donc les perspectives d'avenir ?

66 Voir Vanda Felbab-Brown, « Bringing the state to the slum: confronting organized crime and urban violence in Latin America », 5 décembre 2011, The Brookings Institution, disponible sur : [www.brookings.edu/papers/2011/1205\\_latam\\_slums\\_felbabbrown.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2011/1205_latam_slums_felbabbrown.aspx) (dernière consultation décembre 2011).

67 P. Singer, *op. cit.*, note 27.

## Autres conséquences pour l'action humanitaire future

L'architecture actuelle de l'assistance internationale repose sur l'idée que les personnes déplacées à cause de la violence sont particulièrement vulnérables et ont spécialement besoin d'assistance. Pour preuve, le développement progressif du régime international des réfugiés au cours du siècle écoulé, et la préoccupation croissante touchant le sort des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. C'est ainsi que parmi les grandes ONG internationales d'aujourd'hui, nombreuses sont celles qui ont été créées pour répondre aux besoins des réfugiés. S'il est indéniable que les personnes déplacées ont des besoins particuliers de protection (en particulier les réfugiés, qui par définition ne jouissent pas de la protection de leur gouvernement), de logement et de pièces d'identité, cette conception des choses devrait être réexaminée. Il arrive que les personnes les plus vulnérables soient celles qui ne sont pas déplacées : des personnes qui n'ont pas pu échapper à la violence ou aux effets d'un phénomène naturel. À l'heure, en particulier, où les activités humanitaires sont de plus en plus menées en zone urbaine, il est probable que la distinction entre les déplacés et les pauvres des villes perde de plus en plus sa pertinence, comme le démontre la situation actuelle en Haïti. Voilà qui devrait relancer la réflexion sur la relation entre acteurs humanitaires et acteurs de développement. Certes, le thème occupe la communauté humanitaire depuis au moins vingt-cinq ans, avec peu de signes d'amélioration notable, mais il est appelé à devenir plus essentiel encore à l'avenir. Il existe des possibilités de renforcer la synergie entre la préparation aux situations d'urgence, la réduction des risques des catastrophes, les techniques de protection des communautés et les mesures de réduction des effets ou d'adaptation aux changements climatiques, mais il faudra des dirigeants inspirés, visionnaires et d'envergure mondiale pour réunir des intérêts institutionnels, des méthodes et des réponses divergents<sup>68</sup>.

La prolifération d'acteurs dans le domaine humanitaire, en particulier dans les situations d'urgence très visibles, rendra plus délicats et plus complexes les enjeux de coordination et soulèvera des questions fondamentales sur l'équilibre entre l'inclusion, d'une part, et l'efficacité dans la réaction, d'autre part. L'expérience de l'approche sectorielle en Haïti illustre ce dilemme : le secteur de la santé, par exemple, réunissait plus de 500 participants dans ses réunions régulières de coordination<sup>69</sup>. Avec un si grand nombre d'acteurs, toute coordination efficace devient impossible ; la conséquence en est que les protagonistes bien établis et chevronnés vont tout simplement trouver d'autres

68 L'Union européenne a cherché à mettre en œuvre la notion de « Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement » (LARD) pour combler le fossé existant entre l'aide humanitaire et l'aide au développement ; voir, pour plus d'informations à ce sujet, Union européenne, « Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD) », sur : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/humanitarian\\_aid/r10002\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r10002_fr.htm) (dernière consultation le 10 décembre 2011) ; voir aussi « European Union humanitarian aid policy in the world », dans *Australian Development Review*, 18 mars 2011, disponible sur : [www.theadr.com.au/wp/?p=347](http://www.theadr.com.au/wp/?p=347) (dernière consultation décembre 2011).

69 Communication personnelle avec l'auteur, Port-au-Prince, janvier 2011.

cadres pour assurer la coordination indispensable. La multiplication des ONG qui cherchent à répondre aux catastrophes de grande ampleur va probablement conduire à un processus d'agrément qui instituera un système gradué d'intervenants publiquement reconnus. Pourtant, si les situations d'urgence très visibles seront caractérisées par l'intervention d'une pléthore d'acteurs, les urgences moins criantes ou moins visibles pâtiront d'un manque d'attention de la communauté humanitaire. C'est ainsi que la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) estime que 90 % des catastrophes naturelles font moins de 50 victimes, et que la réaction à ces catastrophes de faible ampleur souffre souvent d'un manque de financement<sup>70</sup>.

La question de la participation militaire aux interventions humanitaires va devenir de plus en plus cruciale et complexe dans les années à venir. Dans les catastrophes naturelles de grande ampleur, par exemple, les moyens d'intervention militaires seront nécessaires. Pour les forces militaires, une participation accrue à ces interventions peut se justifier pour des raisons de sécurité nationale, mais aussi par l'argument selon lequel la réaction aux catastrophes naturelles est applicable à des rôles militaires dans d'autres circonstances (pour l'image de marque, pour la formation ou pour éprouver le matériel). Si les acteurs militaires et civils parvenaient à mieux définir leur coopération optimale, il pourrait en résulter de nouvelles possibilités d'action humanitaire. Les technologies militaires, par exemple, pourraient être utiles pour modifier la manière dont les agents humanitaires internationaux réagissent aux violences à caractère sexuel ou basées sur l'appartenance sexuelle, avec le perfectionnement d'appareils de protection personnels (comme les pistolets Taser) et d'autres techniques. Plutôt que de donner aux femmes, dans les camps pour personnes déplacées en Haïti, des sifflets pour appeler à l'aide lorsqu'elles sont agressées, il pourrait y avoir des moyens, à l'avenir, d'utiliser la technique de géolocalisation et des téléphones portables pour susciter une réaction immédiate de la police.

L'armée participe aussi aux efforts nationaux de préparation et à la planification des situations d'urgence dans les scénarios-catastrophes. Il est ainsi un domaine auquel la communauté humanitaire internationale ne s'est pas consacrée jusqu'ici (tout au moins pas publiquement), à savoir la planification en vue d'une éventuelle attaque terroriste de grande envergure ou d'une catastrophe naturelle grave associée à un accident nucléaire ou industriel de grande ampleur. On se préoccupe de plus en plus, depuis une vingtaine d'années, de la sécurité des humanitaires qui travaillent dans des situations de conflit ; les cas d'attaque, de meurtre et d'enlèvement sont en constante augmentation. Or, ces préoccupations de sécurité sont dérisoires par rapport aux risques d'un accident nucléaire, ou même d'un grave accident industriel entraînant la propagation de substances chimiques mortelles. Une telle situation pourrait être

70 Malcolm Lucard, Iolanda Jaquemet et Benoît Carpentier, « Loin des yeux, loin du cœur », dans *Croix-Rouge, Croissant-Rouge*, magazine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, N° 2, 2011, pp. 18–19, disponible sur : [http://www.redcross.int/FR/mag/magazine2011\\_2/18-23.html](http://www.redcross.int/FR/mag/magazine2011_2/18-23.html) (dernière consultation le 10 décembre 2011).

causée par un accident naturel (comme le séisme au Japon) ou par une attaque terroriste (comme la diffusion de substances chimiques létales lors des attentats du 11 septembre 2001, qui ont eu des effets sanitaires à long terme pour les secouristes). Elle pourrait aussi résulter d'une attaque terroriste délibérée : ainsi, l'attentat au gaz sarin, dans le métro de Tokyo en 1995, a fait 13 morts, mais laisse présager le risque d'attaques beaucoup plus graves.

La capacité des acteurs humanitaires de réagir à ce type de menace est limitée. En cas d'attentat terroriste employant des agents biologiques, chimiques ou nucléaires – comme une attaque lancée contre le système de transports publics d'une grande ville – la communauté humanitaire internationale serait bien en peine de réagir. Avec le tremblement de terre et le tsunami qui ont frappé l'est du Japon en 2011, nous avons assisté à la première occurrence d'une catastrophe naturelle entraînant un accident nucléaire grave, ce qui a soulevé une série de préoccupations de sécurité nouvelles pour les agents humanitaires. Avec les schémas de développement urbain et industriel actuels, il n'est pas improbable de voir un phénomène naturel tel qu'un ouragan ou un cyclone, un séisme ou un tsunami, causer des dégâts à un réacteur nucléaire et entraîner l'émission de particules radioactives. Peu d'acteurs humanitaires auraient les capacités de faire face à une telle situation ; rares sont ceux qui l'auraient planifiée. Les interventions se dérouleraient plutôt dans le cadre des plans nationaux en cas de catastrophe ou de la planification militaire en cas d'urgence. Dans certains pays hautement développés, des plans existent pour faire face à de telles situations catastrophiques ; reste à savoir s'ils seraient adéquats. Dans d'autres pays, le niveau de la planification est bien inférieur et il semble peu probable que les systèmes résisteraient au choc. Dans toutes ces situations, il est difficile de savoir si, et comment, les acteurs humanitaires, nationaux ou internationaux, seraient sollicités ou capables d'intervenir.

Le devoir de rendre compte de ses actes est aujourd'hui, à bien des niveaux, un thème crucial. Ainsi, la Cour pénale internationale fait peser une menace sur les dictateurs, dont les atrocités peuvent être sanctionnées. Les médias sociaux accroissent la visibilité d'actes – ceux des dictateurs comme ceux des ONG humanitaires – qui échappaient naguère totalement à l'attention générale. Voici longtemps que les humanitaires débattent de la transparence de leur action à l'égard des bénéficiaires ; or, il existe aujourd'hui des possibilités nouvelles de traduire cette idée en actes. Ainsi, l'évaluation participative des besoins est intégrée progressivement aux procédures opérationnelles des organismes humanitaires, et de nombreuses initiatives visent à mieux rendre compte aux bénéficiaires des mesures prises dans leur intérêt<sup>71</sup>. Avec l'accès plus large à l'information, les bénéficiaires interpellent aussi les acteurs humanitaires de manière inédite. Pour citer une expérience personnelle, l'auteur du présent article

71 Katherine Haver et Conor Foley, *International Dialogue on Strengthening Partnership in Disaster Response: Bridging National and International Support*, Background Paper No. 2, Regional and International Initiatives, septembre 2011, disponible sur : [www.ifrc.org/PageFiles/90118/Background%20paper%202.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/90118/Background%20paper%202.pdf) (dernière consultation en décembre 2011).

a eu la surprise d'entendre, au cours d'une visite dans un camp pour personnes déplacées en compagnie d'un représentant d'une ONG en Haïti, un représentant des personnes déplacées s'adresser au membre de l'ONG en ces termes : « Nous avons vu sur votre site Web que vous avez récolté un million de dollars de plus pour Haïti, mais que faites-vous de cet argent ? On n'en voit pas la couleur ici<sup>72</sup>. »

Plus fondamentalement, les changements qui s'annoncent imposent de repenser notre modèle humanitaire de base, qui repose sur la pratique consistant à parachuter des expatriés sur les lieux d'une catastrophe. Nous n'avons toujours pas réussi à renforcer les capacités locales de manière optimale. La capacité de l'État touché et des organisations locales de réagir aux conséquences humanitaires des crises doit être améliorée. Les puissances émergentes doivent jouer un rôle plus actif, non seulement en apportant des moyens financiers pour les victimes des guerres et des catastrophes naturelles, mais aussi pour adapter le système existant afin qu'il réponde mieux aux besoins futurs.

Au cours des années récentes, la communauté complexe d'acteurs qui forme le système humanitaire international a gagné en professionnalisme et en efficacité. Dans l'ensemble, le système s'est amélioré en termes de vitesse de réaction, de capacité de sauver des vies et de prévenir les décès. Les informations faisant état de milliers d'enfants somaliens mourant de malnutrition en 2011 ont choqué, montrant combien ce type d'événement est devenu rare dans les vingt dernières années. Pour autant, le système humanitaire n'a pas été en mesure d'empêcher les conflits qui créent des situations d'urgence humanitaire. Même lorsque les signaux d'alerte sont clairement lisibles – comme en Somalie, en Côte d'Ivoire, au Burundi, au Yémen et dans une bonne douzaine d'autres lieux – les acteurs humanitaires n'ont pas pu désamorcer l'escalade des hostilités ni empêcher les violations des droits de l'homme. Telle n'est d'ailleurs pas leur responsabilité : assurer la paix et la sécurité relève plutôt du devoir des dirigeants et des institutions politiques (au même titre que les mesures pour combattre les effets des changements climatiques). Les humanitaires, quant à eux, doivent répondre aux besoins humains qui voient le jour lorsque l'action politique n'est pas efficace. Et pourtant, la limite entre prévention et réaction n'est pas si claire, comme le montre le rôle de sensibilisation croissant d'un grand nombre d'ONG humanitaires et l'engagement de plus en plus fort du Conseil de sécurité de l'ONU en matière humanitaire. Approfondir et élargir les liens entre prévention et réaction sera, à n'en pas douter, l'un des enjeux essentiels de l'action humanitaire future.

Relever les défis lancés par les six mégatendances examinées dans le présent article exigera une réflexion plus approfondie et créative et des initiatives inspirées par une vision à long terme. Il importe aussi que les acteurs humanitaires prennent du recul par rapport à leurs opérations quotidiennes pour réfléchir aux enjeux de plus grande envergure qui auront des incidences sur leur action. Comprendre les tendances de demain est le premier pas pour s'y préparer.

72 Notes prises par l'auteur, Port-au-Prince, janvier 2011.

## Planifier en se projetant vers l'avenir : un changement de perspective

**Randolph C. Kent\***

Randolph Kent dirige le programme *Humanitarian Futures* au King's College de Londres. Ce programme, créé en 2006, a pour but de renforcer les capacités d'adaptation et d'anticipation des organisations humanitaires pour les mettre en mesure de faire face aux types de menaces qui pèseront sur la planète dans l'avenir.

### Résumé

*Dans un avenir prévisible, il faut s'attendre à une augmentation – exponentielle dans certains cas – des types de facteurs de crise, de leur ampleur et de leur dynamique. Si un nombre croissant d'organisations ayant un rôle et des responsabilités humanitaires perçoivent que de tels changements sont à l'œuvre, peu d'entre elles se sont interrogées sur l'influence fondamentale qu'ils risquent d'avoir non seulement sur ce qu'elles font, mais aussi sur la manière dont elles le font. Dans cet article, l'auteur affirme qu'il est temps pour les organisations humanitaires d'examiner de façon nettement plus systématique tous les facteurs de transformation qui rendront les populations du monde plus vulnérables face aux catastrophes, ainsi que les moyens dont nous disposons pour en atténuer les effets. Il prévoit que certains des facteurs ayant le*

\* Randolph Kent a accepté le poste qu'il occupe aujourd'hui au terme de son mandat de Coordonnateur résident et Coordonnateur des opérations humanitaires pour la Somalie, en avril 2002. Avant son affectation en Somalie, il a été Coordonnateur humanitaire des Nations Unies au Kosovo [1999], Coordonnateur humanitaire des Nations Unies au Rwanda (1994-1995), Chef du Groupe interorganisations du Comité permanent interorganisations (1992-1994), Chef du Bureau des Nations Unies pour les secours d'urgence au Soudan (1989-1991) et Chef du Groupe de la prévention des situations d'urgence et de la planification en Éthiopie (1987-1989).

La version originale en anglais de cet article est publiée sous le titre « Planning from the future: an emerging agenda », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 939-963.

*potentiel d'induire les transformations les plus massives au niveau de l'action humanitaire résulteront des nouvelles structures politiques du monde hérité de la période d'hégémonie occidentale et de la centralité politique croissante des crises humanitaires. Les conséquences de ces facteurs de transformation, parmi d'autres, font que ceux qui ont un rôle et des responsabilités humanitaires devront faire montre d'une bien plus grande capacité d'anticipation et d'adaptation que ce n'est le cas aujourd'hui. Ils devront accorder une bien plus grande attention à l'innovation et aux pratiques innovantes, et élargir sensiblement les voies et modes de collaboration ainsi que le choix des acteurs avec lesquels ils veulent collaborer.*

: : : : : :

Les enseignements du passé nous guideront de moins en moins dans l'attitude à adopter face aux conjonctures humanitaires futures. Les types de facteurs de crise humanitaire, tout comme leur ampleur et leur dynamique, connaissent une croissance exponentielle, alors que les systèmes, les institutions et les postulats que nous avons bâtis durant les deux décennies écoulées ne nous permettront pas de relever les défis humanitaires des deux décennies à venir et au-delà. Qui plus est, le problème n'est pas seulement que les types, l'ampleur et la dynamique des facteurs de crise progressent sensiblement, mais aussi que l'on assiste à une modification spectaculaire du contexte mondial, au sens large, dans lequel apparaissent les situations de crise. C'est l'interaction entre le caractère changeant des menaces et le contexte dans lequel leurs effets se feront de plus en plus sentir qui réclame un nouvel ordre du jour humanitaire – auquel entend répondre la démarche de *planification par projection dans l'avenir*<sup>1</sup>.

Conceptuellement parlant, cette démarche prend sa source dans différentes disciplines – gestion, sciences politiques, approches nouvelles en matière de gouvernance, gestion de l'environnement. Ce que bon nombre de ces domaines ont en partage, c'est une appréciation des éclairages donnés par la théorie de la complexité. Ces éclairages donnent à penser que l'analyse réductionniste, qui débouche sur des stratégies imposées d'en haut – avec des objectifs et des moyens prédéfinis pour les atteindre – n'est ni réalisable ni souhaitable dans un monde où prédominent les changements économiques et technologiques aujourd'hui à l'œuvre, en même temps qu'une situation de complexité sociale croissante. Néanmoins, dans un certain nombre de cas, c'est l'adaptation de telles approches classiques qui a couronné de succès une démarche de « planification par projection dans l'avenir ». Comme l'a commenté Ben Ramalingam dans son analyse des programmes fructueux de vaccination dans le secteur de la santé :

1 Outre que l'auteur en a fait le titre de cet article, l'expression « Planifier en se projetant vers l'avenir » (*Planning from the future* en anglais) est le slogan du programme *Humanitarian Futures*, du King's College de Londres. Elle désigne une approche dans laquelle l'analyse conventionnelle des futurs, normalement tributaire de l'analyse des tendances, est remplacée par une analyse de scénarios mettant l'accent sur l'interaction complexe de facteurs non linéaires qui, en soi, ne rendent pas forcément compte de modes de comportement cohérents.

Nous assistons à une évolution claire à partir d'un modèle prescriptif, d'une approche conceptuelle large, formelle et rationnelle, soucieuse de « l'assemblage du puzzle »... vers une approche d'apprentissage, évolutive, politiquement avisée, dans laquelle le contexte guide la manière et où des efforts sont consciemment déployés afin d'adapter le projet à mesure qu'il progresse<sup>2</sup>.

En d'autres termes, la démarche de « planification par projection dans l'avenir » part du postulat que l'on ne peut pas prédire ce qui sera, mais que l'on peut apprendre à mieux s'accommoder de l'incertitude et de la complexité et à y tracer son chemin, et aussi qu'il s'agit d'une démarche que l'on peut apprendre et qui a en fait déjà été apprise. De plus en plus, l'idée fait son chemin, dans les sciences sociales et naturelles modernes, que « la plupart des phénomènes qui se produisent dans l'univers se situent quelque part à mi-chemin [entre l'aléatoire et le déterministe] ; elles mêlent le déterminisme et l'aléatoire selon des méthodes complexes et imprévisibles. Au XX<sup>e</sup> siècle, la science en est venue à accepter le désordre et l'indétermination »<sup>3</sup>. À partir de là, il apparaît évident que les capacités de faire face à des problèmes complexes se trouvent dans un large éventail d'acteurs et de systèmes hiérarchisés, sur un plan tant vertical qu'horizontal, qu'elles répondent à des types de problèmes qui ne relèvent pas d'un ensemble unique de disciplines et qu'elles peuvent refléter des interprétations antagonistes, divergentes et également plausibles<sup>4</sup>. Comme le montre cet article, cette façon de voir a des implications considérables quant à la manière dont ceux qui exercent un rôle et des responsabilités dans l'humanitaire élaborent des politiques, se prononcent sur qui doit avoir le pouvoir de décision et, dans une perspective de planification, de quelle manière pourront interagir les objectifs poursuivis et les contextes – par nature fluides – dans lesquelles ils s'inscriront.

Tout en reconnaissant que l'« industrie humanitaire », comme on l'a appelée, s'est davantage professionnalisée au cours des deux dernières décennies<sup>5</sup>, nous montrons, dans la première partie de l'article sous le titre « Les zones d'ombre de la perception et la nature changeante de la menace », que cette professionnalisation ne s'est pas faite en réponse à une prise de conscience accrue des implications de la complexité. Nous estimons au contraire que, dans l'ensemble, le secteur humanitaire ne semble guère prêter attention à ce que cela implique, ni à ce dont il sera question dans l'article, à savoir l'expansion constante des types de crise humanitaire, de leur ampleur et de leur dynamique. Comme on ne le constate que trop souvent, les acteurs du secteur humanitaire se font de la professionnalisation

2 Ben Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford University Press, à paraître en 2012.

3 Eric Beinhocker, *The Origin of Wealth: Evolution, Complexity and the Radical Remaking of Economics*, Random House Business Books, Londres, 2005, p. 99.

4 Harry Jones, *Taking Responsibility for Complexity: How Implementation Can Achieve Results in the Face of Complex Problems*, document de travail N° 330, Overseas Development Institute, Londres, juin 2011.

5 John Holmes, « New Dimensions of Collaboration and the Corporate Sector », allocution prononcée à la conférence de Londres RedR/King's College: Hard Realities and Future Necessities: The Role of the Private Sector in Humanitarian Efforts, Londres, 3 décembre 2009, p. 12.

l'idée de capacités accrues en termes de coordination, de contrôle et d'exécution, mais pas nécessairement d'innovation et de création de connaissances<sup>6</sup>.

Une question qui interpelle tout aussi clairement le « secteur humanitaire », comme l'appellent Paul Harvey et d'autres<sup>7</sup>, est celle de savoir si ceux qui représentent ce secteur sont suffisamment réceptifs aux changements qui naissent de tout « système adaptatif complexe ouvert » soit, en l'occurrence, de la myriade de circonstances formant le vaste contexte où s'inscrivent les facteurs de crise humanitaire et leurs conséquences et auxquels il s'agit de répondre. Dans la deuxième partie de l'article, sous le titre « Un contexte mondial en évolution », nous nous efforcerons de cerner les aspects de ce contexte à facettes multiples et en évolution rapide où l'on peine souvent à distinguer les conséquences des macro- et des micro-impacts.

Pour ceux qui exercent un rôle et des responsabilités dans l'humanitaire, le caractère toujours plus complexe et apparemment aléatoire des crises humanitaires, et le contexte dans lequel elles se produisent, imposeront de nouvelles méthodes de préparation pour relever les défis du futur. Dans la dernière partie de l'article, intitulée « Planifier en se projetant dans l'avenir », nous énoncerons différentes mesures que doivent prendre les organisations humanitaires pour se tenir prêtes. Si ces mesures apparaissent utiles aux yeux d'un nombre croissant d'organisations, elles s'appuient toutes, d'une façon ou d'une autre, sur la prise de conscience plus élémentaire du fait que ce qui importe le plus pour faire face à l'avenir, c'est d'abord d'opérer un « changement de mentalité ».

## Les zones d'ombre de la perception et la nature changeante de la menace

En 2011, M. R. Pridiyathorn, ancien ministre thaïlandais des finances, a mis en garde le gouvernement de son pays contre le maintien de la promesse d'augmentation du prix payé aux producteurs de riz, dans laquelle il voyait une mesure propre à « aggraver les catastrophes naturelles »<sup>8</sup>. Au Cambodge voisin, les autorités ont découvert avec étonnement qu'une source majeure de création de richesses, à savoir les casinos de Phnom-Penh, était à l'origine d'une augmentation significative des suicides dans la population locale<sup>9</sup>.

L'un et l'autre cas ont valeur de rappel, sinon d'enseignement, pour le secteur humanitaire. Le lien entre les promesses d'augmentation du prix du riz faites par le Gouvernement thaïlandais et les « catastrophes naturelles » souligne le fait que les crises humanitaires reflètent en général la manière dont les sociétés s'organisent et allouent leurs ressources. Il ne s'agit pas de phénomènes aber-

6 E. Beinbocker, *op. cit.*, note 3, p. 378.

7 Paul Harvey et al., *The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress: A Pilot Study*, ALNAP, Overseas Development Institute, Londres, novembre 2010.

8 Wichit Chaitrong, « Government policies threatening to aggravate natural disasters », dans *The Nation*, 26 septembre 2011, p. 2A.

9 David Chandler, *A History of Cambodia*, 4<sup>e</sup> édition, Westview Press, États-Unis, 2008, p. 249.

rants, éloignés de la vie normale; il s'agit au contraire de reflets de la « vie normale ». De même, les casinos cambodgiens viennent nous rappeler que les hypothèses concernant les effets des facteurs de crise ne sont pas linéaires mais que, le plus souvent, il faut en mesurer les conséquences en fonction du contexte et de la multiplicité des phénomènes pouvant influencer sur ledit contexte. On rappellera à ce sujet l'analogie fréquemment évoquée du battement d'ailes d'un papillon au Brésil, capable de provoquer une tornade au Texas<sup>10</sup>.

Ces deux cas sont le reflet de ce que l'on pourrait appeler des « zones d'ombre ». Ils tendent à indiquer une vision linéaire des relations de cause à effet, une approche compartimentée du savoir-faire et une réticence générale à explorer des contextes potentiellement complexes. Ces zones d'ombre sont omniprésentes dans le monde des experts et des professionnels de l'humanitaire. Leur perpétuation s'explique en partie par les tendances institutionnelles à compartimenter les problèmes, par le besoin de se focaliser sur les domaines perçus comme acceptables, et par l'habitude consistant à écarter tout ce qui n'entre pas dans des compartiments reconnus. Le fait que les membres du Conseil du Forum économique mondial (*World Economic Forum*, WEF) aient débuté en 2011 leurs délibérations à propos de la gestion des catastrophes par les questions de collaboration entre le monde des entreprises et le secteur humanitaire est instructif à cet égard.

D'entrée de jeu, l'attention des membres du Conseil a été appelée sur le caractère particulier des « catastrophes naturelles », catégorie qu'il convenait de distinguer des autres motifs de préoccupations humanitaires du WEF telles que les « catastrophes » et les désastres scientifiques et technologiques<sup>11</sup>. Postuler que l'on puisse classer les catastrophes par catégories en fonction de types particuliers de facteurs de crise revient à ignorer la réalité qui se fait jour, selon laquelle peu de crises humanitaires résultent d'un unique facteur de causalité, tel qu'une catastrophe naturelle. La crise de Fukushima en mars 2011 l'a bien montré.

L'interaction entre le tsunami et la fuite du réacteur nucléaire n° 1 qui en a résulté montre que, s'il peut être commode, linguistiquement parlant, d'utiliser des catégories toutes faites telles que « catastrophes naturelles » ou « urgences complexes », de telles catégories sont inappropriées sur le plan du concept. Au travers de la première expression, on ne peut pas reconnaître que c'est l'action de l'homme qui fait des risques naturels une menace pour la vie et les moyens d'existence des populations, tandis que la deuxième n'est que trop souvent utilisée comme fourre-tout pour décrire les conséquences des violences qui éclatent entre les États ou en leur sein, en ignorant les complexités pluridimensionnelles qui sont à l'origine de ces violences. S'agissant de Fukushima, la crise, qui a coûté la vie à 22 000 personnes – tuées ou portées disparues – et causé le déplacement de près de 250 000 autres, s'est produite sous l'action de facteurs multiples<sup>12</sup>. Un

10 Edward N. Lorenz, *The Essence of Chaos*, University of Washington Press, Seattle, WA, 1993.

11 Réflexion personnelle de l'auteur, qui a siégé en qualité de membre du Conseil sur la gestion des catastrophes du Forum économique mondial de 2011 à 2012.

12 « Nuclear Energy: 2011 Japan Nuclear Crisis Overview », dans *New York Times*, disponible sur : <http://topics.nytimes.com/top/news/business/energy-environment/atomic-energy/index.html> (dernière consultation le 10 décembre 2011).

tremblement de terre, un tsunami, une fuite de matières radioactives et l'effondrement de l'infrastructure, toutes circonstances ayant interagi de différentes façons les unes avec les autres, ont provoqué une crise humanitaire sans précédent, exigeant des interventions à de multiples niveaux. Il ne s'est agi ni d'une « catastrophe naturelle », ni d'une « catastrophe technologique », mais du résultat de facteurs de crises multiples et interactifs.

Il est habituel que les catastrophes soient le fruit de facteurs multiples, comme en attestent des exemples récents. Ainsi, les conséquences des inondations de Mumbai en 2005 s'expliquent par la décision des autorités de réduire les plantations de mangroves qui, jusque-là, assuraient une barrière protectrice contre les marées de tempêtes et atténuaient l'intensité des pluies. L'affaissement des réseaux d'égouts dans les parties spécialement vulnérables de la ville et l'inadéquation de l'infrastructure portent la même part de responsabilité que l'intensité particulière des précipitations dans les conséquences qu'ont eues les inondations. En Hongrie, en 2011, il s'en est fallu de peu pour que la combinaison de fortes précipitations, du défaut d'attention apportée aux boues toxiques déposées dans un site de stockage de bauxite et du défaut de test des mesures de sécurité devant permettre de contenir les résidus de bauxite n'entraîne une pollution des eaux du Danube par des « boues rouges » toxiques. De la même façon, la tragédie ayant frappé la Nouvelle-Orléans au lendemain du passage de l'ouragan Katrina en 2005 est due en bonne partie à la défaillance du système de protection du Corps des ingénieurs de l'armée des États-Unis contre les assauts de l'océan et à l'insuffisance des dispositifs d'alerte des villes côtières de la Louisiane.

Trop souvent, les experts se focalisent sur un type de facteurs et n'en viennent que plus tard à reconnaître que d'autres types de facteurs étaient à l'œuvre. Comme ils tendent à compartimenter les risques sur la base de leurs connaissances propres et de leurs intérêts institutionnels, ils échouent non seulement à anticiper la survenue probable de facteurs interactifs, mais aussi à explorer l'éventualité qu'il puisse falloir faire face à de nouveaux types de facteurs de crise.

## De nouveaux types de facteurs de crise

Si les catastrophes reflètent la manière dont les sociétés s'organisent et allouent les ressources dont elles disposent, il est plus que probable que la complexité croissante des systèmes économiques, les conséquences de la mondialisation et les interrelations étroites qui unissent les divers secteurs technologiques, la croissance démographique, les déplacements de populations et les phénomènes naturels tels que les changements climatiques, donneront lieu à de nouveaux types de facteurs de crise et aussi à de nouveaux types de crises interactives.

Les conséquences potentiellement désastreuses d'une défaillance des moyens cybernétiques en sont un bon exemple. Dans un monde toujours plus dépendant de communications et de réseaux interconnectés, de transmission d'informations et d'accès à un large éventail de systèmes cybernétiques, il est

à craindre que des défaillances en cascade ou de graves dommages causés à des réseaux à la suite de dysfonctionnements des matériels ou des programmes informatiques ne se traduisent par des facteurs de crise de grande ampleur. Qu'il s'agisse des chaînes d'approvisionnement alimentaire, des communications mobiles, des systèmes d'approvisionnement en eau, de la logistique d'urgence par air, terre et mer, de l'accès aux moyens de paiement ou du commerce des marchandises, tous ces moyens dépendent dans une mesure sans cesse croissante de systèmes complexes eux-mêmes tributaires des communications par l'Internet et des moyens connexes de transmission par satellite. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, la vulnérabilité potentielle de ces systèmes ne fait que s'accroître; des défaillances non intentionnelles de la cybernétique ou des attaques délibérées contre celle-ci apparaissent comme ayant le potentiel de mettre à genoux des pans entiers de la société humaine<sup>13</sup>.

En 2009, l'Académie nationale des sciences des États-Unis a rédigé un rapport à l'adresse de la NASA, intitulé *Severe Space Weather Events – Understanding Societal and Economic Impacts* (Comprendre l'impact économique-sociétal de graves événements météorologiques survenant dans l'espace). Dans ce rapport de 132 pages, les experts envisagent l'éventualité d'une très forte éruption solaire, suivie d'une tempête géomagnétique extrême, et leur conclusion est que, dans nos sociétés dépendantes de technologies de haut niveau, aucun secteur ne serait épargné. La perte de production électrique se répercuterait sur l'infrastructure sociale, ce qui se traduirait entre autres par :

la perturbation de la distribution d'eau au bout de quelques heures, la perte d'aliments périssables et de médicaments en l'espace de 12 à 24 heures et la défaillance des systèmes de chauffage et de climatisation, d'évacuation des eaux usées, des services de téléphonie, de réapprovisionnement en carburants, etc. Le concept de l'interdépendance est clairement démontré par l'incapacité des systèmes de distribution d'eau à fonctionner en cas de panne prolongée d'électricité et par l'impossibilité de démarrer un générateur électrique sans alimentation en eau<sup>14</sup>.

La détermination affichée par la Chine d'assurer un approvisionnement adéquat en eau et en électricité aux zones urbaines en expansion du pays témoigne de la dimension connexe des facteurs de crise que l'on voit émerger : en l'occurrence, l'interface entre des technologies sophistiquées et des facteurs de crise classiques. Le tremblement de terre de 7,9 sur l'échelle de Richter survenu au Sichuan en 2008 serait dû, selon une source digne de foi, à la pression énorme exercée sur une faille sismique fragile à la suite de la mise en eau du barrage de

13 Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, déclaration du sommet de Lisbonne, 20 novembre 2010, para. 40, disponible sur : [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm) (dernière consultation le 10 décembre 2011).

14 Académie nationale des sciences des États-Unis, *Severe Space Weather Events-Understanding Societal and Economic Impacts*, National Academies Press, Washington D.C., 2008, pp. 17-18.

Zipingdu récemment construit. Le résultat, selon l'ingénieur en chef du Bureau des recherches géologiques et minières du Sichuan, a été un impact 25 fois supérieur à celui des pressions naturelles exercées par les mouvements tectoniques durant une année entière<sup>15</sup>.

Dans une étude récente sur les conséquences de la fonte des glaciers dans la région himalayenne de l'Hindu-Kush, en Asie du Sud, un groupe d'analystes a estimé que l'impact des eaux de fonte des glaciers résultant du changement climatique constituait dans une bien moindre mesure un facteur de crise que les mesures prises par les gouvernements pour accroître la production agricole et la génération d'électricité. Trop souvent, les experts comme les décideurs se focalisent sur les avantages à court terme de la construction de barrages et sur l'énergie hydroélectrique, en négligeant les autres usages de l'hydraulique<sup>16</sup>. Ce sont les frontières des États et non le flux naturel des cours d'eau qui guident le choix des experts dans leurs réponses aux besoins d'infrastructures, comme l'irrigation. En retour, cette façon de faire aggrave les conséquences potentielles des risques naturels et crée des sources de conflit.

### La prise de décision face à l'improbable

Les décideurs se plaisent à faire des distinctions entre événements peu probables mais potentiellement lourds de conséquences, événements tout à fait probables mais n'entraînant que des conséquences relativement faibles, et événements non seulement probables mais en même temps probablement lourds de conséquences. Trop souvent, ils ignorent la première catégorie, à savoir celle des événements peu probables mais potentiellement lourds de conséquences, car ils tendent à en minimiser l'éventualité et considèrent trop élevé le prix à payer pour s'y préparer. Le fait que les autorités chinoises aient ignoré les avertissements concernant les conséquences potentielles de projets de barrage de si grande envergure dans une zone sismiquement active rappelle les accusations plus récentes portées contre des fonctionnaires japonais ayant négligé de tenir compte de la menace que faisait courir le réacteur Daiichi à Fukushima<sup>17</sup>.

15 Richard Kerr et Richard Stone, « A human trigger for the great quake of Sichuan? », dans *Science*, 16 janvier 2009, Vol. 323, N° 5912, p. 322. Il convient de faire remarquer que l'analyse de Kerr et Stone ne fait pas l'unanimité, notamment auprès de Kai Deng, *et al.*, « Evidence that the 2008 Mw 7.9 Wenchuan Earthquake Could Not Have Been Induced by the Zipingpu Reservoir », dans *Bulletin of the Seismological Society of America*, N° 1, novembre 2010, pp. 2805-2814.

16 On notera la préface de Michael Jones, Coordonnateur résident des Nations Unies, au rapport du programme Humanitarian Futures (HFP), *Integrated Action Plan: A Phase One Analysis of the UN Country Team in Tajikistan*, HFP, King's College, Londres, 2008, disponible sur : [www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/IAP\\_Tajikistan\\_Report\\_Phase1.pdf](http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/IAP_Tajikistan_Report_Phase1.pdf) (dernière consultation en décembre 2011). On notera aussi HFP, *China Dialogue and University College, Londres, The Waters of the Third Pole: Sources of Threat; Sources of Survival*, HFP, King's College, Londres, mai 2010, disponible sur : [www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Wares%20of%20the%20Third%20Pole.pdf](http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Wares%20of%20the%20Third%20Pole.pdf) (dernière consultation le 10 décembre 2011).

17 Norimitsu Onishi et Martin Fackler, « Japan Held Nuclear Data, Leaving Evacuees in Peril », dans *The New York Times*, 8 août 2011, disponible sur : <http://www.nytimes.com/2011/08/09/world/asia/09japan.html?pagewanted=all> (dernière consultation le 11 décembre 2011).

L'usage de telles catégories conventionnelles de probabilités et de conséquences conduit trop souvent à ignorer les hypothèses sur lesquelles se fondent les *calculs* de probabilité et d'impact. En soi, les éruptions solaires, tout en ayant le potentiel d'occasionner des perturbations considérables, peuvent être perçues comme des phénomènes relativement rares si on les compare, par exemple, aux cyclones récurrents au large de la baie du Bengale. Pourtant, ces calculs se fondent uniquement sur la tentative d'identification de ce que l'on a appelé la « connaissance des systèmes », ou, en l'occurrence, ce qui fait ou non « partie intrinsèque d'un système ». Un monde complexe et en interconnexion globale exige l'identification et la gestion des problèmes par des méthodes qui n'imposent pas la recherche nécessaire de faits concrets dûment constatés ou l'appui des lois incontestables et scientifiquement attestées de la nature. La question qui se pose ici n'est pas nécessairement la relative probabilité qu'une éruption solaire se produise à intervalles plus ou moins rapprochés qu'un cyclone au large de la baie du Bengale, mais plutôt celle de savoir quel rapport il pourrait y avoir entre ces deux types d'événements.

Trop souvent, la quête de la « connaissance étayée par des données factuelles », l'exigence d'« objectivité » et la recherche de données concrètes aveuglent ceux qui sont chargés d'anticiper les « méga-crisis » et les « méga-désordres » au point de les empêcher de voir les liens de causalité plus raisonnables, plus envisageables, sinon plausibles<sup>18</sup>. C'est pourquoi la « pensée systémique » offre un moyen plus incontestable de s'attaquer aux types de complexité qui forment les paramètres lâches, flexibles et malléables des facteurs de crise futurs :

Dans la pensée systémique, la physique et certainement la connaissance du monde physique sont inséparables des sciences sociales et de la connaissance de la réalité sociale... [Q]ue nous l'admettions ou non, la recherche en physique est menée par des êtres humains qui ne le sont d'ailleurs que trop, non seulement dotés de « facultés psychologiques » mais agissant de surcroît dans un « contexte social ». La psychologie et la sociologie du chercheur ou de l'« expert » affectent non seulement la production de connaissances dans le domaine de la physique, mais aussi son existence-même<sup>19</sup>.

## La prise de décision et la science

Comme cela a été dit précédemment, l'une des principales difficultés face à la complexité tient notamment au moyen d'engager un large éventail d'acteurs à

18 Can M. Alpasalan et Ian I Mitroff, *Swans, Swine and Swindlers: Coping with the Growing Threat of Mega-crisis and Mega-messes*, Stanford University Press, Stanford, Californie, 2008, pp. 37-38. Pour ces auteurs, « toutes les crises sont des désordres » et ce pour trois raisons : i) les parties prenantes touchées par ces crises en donnent toutes une version différente et sont souvent en désaccord sur ce qui est en train de se produire et pourquoi ; ii) toutes les crises se caractérisent par un large ensemble de questions, de problèmes et d'hypothèses qu'il faut embrasser simultanément ; iii) les crises ne sont pas des événements isolés et déclenchent habituellement des réactions en chaîne.

19 *Ibid.*, p. 118.

de très nombreux niveaux sur un plan tant horizontal que vertical. Bon nombre de ces acteurs offriront des interprétations contradictoires de tout phénomène spécifique soumis à leur attention. L'attitude des décideurs face aux sciences naturelles et sociales en est un bon exemple.

En juin 2011, le Comité Science et Technologie de la Chambre des Communes du Royaume-Uni a produit un rapport intitulé *Scientific advice and evidence in emergencies* (Conseils et témoignages scientifiques en rapport avec les urgences). Dans ce rapport, le Comité souligne que, lors de deux menaces de crise récentes ayant concerné le Royaume-Uni, le gouvernement n'a pas fait ce qu'il fallait pour recueillir efficacement l'avis de ses conseillers scientifiques principaux (CSA) – s'agissant en particulier de l'évaluation des risques. Comme le Comité l'a observé :

L'état de préparation repose sur l'évaluation des risques, qui doit elle-même être étayée par les meilleurs éléments de preuve disponibles. Nous avons été très déçus d'apprendre que le Conseiller scientifique principal du gouvernement (GCSA) n'avait été que très peu impliqué dans un processus qui est transgouvernemental. Il semble que, tant en ce qui concerne l'urgence des cendres volcaniques que l'épisode récent de conditions hivernales rigoureuses, le GCSA a été invité à donner son avis alors que la situation d'urgence était déjà installée, même si – nous en prenons note avec intérêt – les conditions hivernales rigoureuses qu'a connues le pays n'ont pas été considérées comme une situation d'urgence. Nous ne pouvons tout simplement pas nous satisfaire de cet état de fait : il faut que les conseils et les témoignages scientifiques soient intégrés d'emblée à l'évaluation des risques<sup>20</sup>.

S'il est de plus en plus fréquemment fait appel à la science, celle-ci n'est encore que trop rarement invitée à la table des décideurs. Cela s'explique en partie par le fait que les décideurs ont trop souvent tendance à privilégier les certitudes, aussi peu nuancées soient-elles. Dans le même ordre d'idées, l'analyse des menaces sur le long terme est toujours considérée comme un luxe par les décideurs, habituellement sous pression pour satisfaire l'exigence de résultats immédiats.

Lors de la crise qui a frappé la Corne de l'Afrique en 2011, par exemple, au moins trois problèmes se posaient aux décideurs lorsqu'il s'est agi de convoquer les scientifiques<sup>21</sup>. Le premier concerne les conclusions de la Commission parlementaire, à savoir qu'il n'existait pas – et qu'il n'existe toujours pas – d'approche systématique et cohérente concernant la contribution de la science à la prise de décision. La pratique qui veut que l'on ne sollicite souvent la caution de la science que pour confirmer l'avis des praticiens, et non pour les guider, n'y est

20 Commission Science et technologie de la Chambre des Communes, *Third Report: Scientific Advice and Evidence in Emergencies*, mars 2011, para. 110, disponible sur : <http://parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/science-and-technology-committee/publications/> (dernière consultation en décembre 2011).

21 Randolph Kent, «Famine in the Horn of Africa: Never Again?», dans *New Scientist*, N° 2829, 14 septembre 2011, pp. 28-29.

pas étrangère. Il faut aussi en chercher les raisons dans les incertitudes que trahit fréquemment la manière dont les conclusions sont présentées, et aussi dans le fait que les conclusions scientifiques, lorsqu'elles font leur chemin jusqu'à la table des décideurs, doivent passer le crible de multiples priorités parfois antagonistes qui ont peu à voir avec ces mêmes conclusions en tant que telles, et plus avec les réalités politiques, administratives et opérationnelles du moment.

Le deuxième problème tient au fait que l'information scientifique utilisée par les décideurs et les planificateurs a besoin d'être davantage contextualisée. En d'autres termes, ce que l'on sait des effets de la sécheresse dans la crise qui a frappé la Corne de l'Afrique n'apporte pas, en soi, suffisamment d'informations précises permettant par exemple de distinguer entre les effets produits sur les populations, le bétail et l'agriculture. En l'occurrence, il est possible de combiner la télédétection par satellite et les technologies mobiles pour vérifier au sol les observations faites, ou pour vérifier et distinguer les effets produits, mais ces deux types d'apports ne sont pas suffisamment bien coordonnés et intégrés.

Enfin, il faut encore citer un problème plus fondamental qu'illustrent bien la crise dans la Corne de l'Afrique et un nombre croissant d'autres crises. À ce jour, on ne peut guère citer d'exemple de déploiement d'actions cohérentes si ce n'est lorsque se dessinent les premiers signes d'une crise imminente. Il n'existe pas de cadre dominant ou de stratégie qui traduise un engagement à prévenir de telles situations et à s'y préparer. En ce sens, cette absence totale d'engagement à dresser un ordre de priorité dans le traitement de catastrophes qui se multiplient et y apporter une réponse systématique ne plaide guère en faveur d'un dialogue systématique et cohérent entre scientifiques et décideurs pour affronter des facteurs de crise toujours plus nombreux, pas plus qu'elle n'incite les décideurs à apprendre comment épauler les scientifiques et vice versa.

Dans le même ordre d'idées, les gouvernements d'une bonne partie de la communauté internationale ne disposent simplement pas d'institutions suffisamment pointues et pouvant consacrer un temps suffisant pour mener des recherches sur les catastrophes. Ainsi que cela a été relevé dans le projet Forensic Investigations of Disasters (FORIN),

s'il est vrai que les connaissances scientifiques et les technologies modernes ne sont pas uniformément distribuées et que bon nombre de pays en développement, par la faute de contraintes institutionnelles ou sociales, ont plus de mal à utiliser ou introduire les connaissances scientifiques et technologiques qui sont théoriquement disponibles,... le fait que des catastrophes majeures continuent de se produire dans les pays développés laisse penser que ni l'accès aux moyens scientifiques et à la technologie, ni la localisation géographique, ni la rareté des ressources – pour importants que soient ces facteurs – ne sont des explications suffisantes en soi. La vérité est que la recherche consacrée aux catastrophes souffre de lacunes et n'occupe pas une place prépondérante<sup>22</sup>.

22 Disaster Risk (IRDR), The FORIN Project: Forensic Investigations of Disasters (IRDR RIA Publication N° 1), octobre 2011, p. 6.

Une interaction accrue entre les décideurs de l'humanitaire et la communauté scientifique n'est pas *la* solution devant permettre de dépasser l'approche linéaire et surcompartimentée des facteurs de crise complexes et interactifs. Elle n'aplanit pas davantage la tension entre les exigences de certitude des décideurs et l'appréhension plus circonspecte des sciences naturelles et sociales concernant la nature de la preuve. En revanche, elle doit élargir les opportunités d'une plus grande compréhension interdisciplinaire et de ce que l'on a autrefois appelé les aptitudes à l'innovation et à la création de connaissances, tellement essentielles pour l'identification des types de menaces humanitaires et des moyens de les contrer, moyens dont nous devons être armés pour faire face à l'avenir.

## Le contexte mondial changeant

Une zone d'ombre persiste dans le paysage des décideurs traditionnels de l'humanitaire. Elle s'observe non seulement dans la manière dont ils procèdent pour déceler les risques potentiels et chercher les solutions à y apporter, mais aussi dans les hypothèses qu'ils bâtissent à propos du contexte dans lequel pourraient s'inscrire ces risques et ces solutions. Cela ne veut pas dire qu'ils ne soient pas conscients, par exemple, de l'ascension de puissances émergentes telles que le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (BRICS), ou de la résurgence du concept de souveraineté dans le monde. C'est plutôt qu'ils semblent éprouver des difficultés à dépasser les systèmes et les approches traditionnels pour embrasser de nouveaux paradigmes. Pour beaucoup d'entre eux, la difficulté reste de trouver le moyen de faire que les systèmes et les approches traditionnels puissent continuer d'opérer dans de nouveaux contextes, plutôt que de chercher de nouveaux systèmes et de nouvelles approches pouvant opérer dans des contextes changeants.

En octobre 2011, 25 dirigeants d'organisations non gouvernementales canadiennes réunis à Ottawa pour réfléchir aux difficultés risquant de se poser dans le futur ont souligné la valeur qu'ils accordaient à cette rencontre en se félicitant de cette parenthèse dans la « routine quotidienne » de la conduite de leur organisation, qui leur avait permis de se ménager ce « temps de réflexion »<sup>23</sup>. Trop souvent, les tâches courantes font obstacle aux transformations institutionnelles qui seraient nécessaires pour répondre aux changements qui s'opèrent dans le monde. L'accent qui continue d'être mis par exemple sur les « principes humanitaires universels », l'approche des opérations de secours privilégiant la « présence sur le terrain », l'engagement s'effectuant avec l'appui de « donateurs traditionnels » et l'amélioration du « secteur humanitaire »

23 Voir : « Foul Humanitarian Words », a comment on the dangers of the misuse of the terms *practical, academic and the field* for humanitarian policy-makers, arising out of discussions at the Policy and Advocacy Group for Emergency Relief, Ottawa, Canada, 20 octobre 2011, *HFP Newsletter* – novembre/décembre 2011, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/newsletters/nov-dec11/foulwords> (dernière consultation en décembre 2011).

existant, laisse entrevoir que l'on s'apprête vraisemblablement à faire face aux défis du futur avec les armes du présent. La probabilité que les transformations actuellement à l'œuvre puissent forcer les décideurs à modifier fondamentalement leur façon de cerner les problèmes et d'envisager les moyens à mettre en œuvre pour y remédier n'est pas près d'entrer dans le processus d'analyse politique<sup>24</sup>.

Il est pourtant évident que des transformations majeures sont à l'œuvre dans le monde et qu'elles exigeront de nouvelles méthodes, de la part de ceux qui exercent un rôle et des responsabilités dans le domaine humanitaire, pour y réfléchir et se tenir prêt à relever les défis du futur. Les exemples de telles transformations ne manquent pas dans le monde, mais il y a au moins cinq facteurs en interaction que les décideurs humanitaires devraient prendre en considération : les conséquences de la fin de l'hégémonie occidentale, la centralité politique des crises humanitaires, la résurgence de la souveraineté, la multipolarité fluide et le paradoxe de la mondialisation.

### La fin de l'hégémonie occidentale

On a abondamment évoqué l'avènement de nouvelles puissances dans le monde, parmi lesquelles le Brésil, la Chine, l'Inde, la Russie et l'Afrique du Sud. Ses conséquences sur l'économie, la sécurité et les régimes d'envergure mondiale ont été largement étudiées. Les postulats traditionnels sur l'influence et l'autorité du monde occidental sont partout remis en cause. Même la puissance militaire des États-Unis est considérée par certains comme étant en déclin pour ce qui est de sa capacité à peser sur les autres puissances<sup>25</sup>. Peut-être a-t-on moins bien étudié les implications découlant du nombre croissant de puissances secondaires aux contours mal définis – de l'Indonésie et de la Malaisie à l'Argentine, et du Nigéria à tout un ensemble d'États du Moyen-Orient et

24 La difficulté, pour les décideurs, de s'écarter de ce que l'on peut décrire comme leur « zone de confort », est illustrée par une critique qu'a faite Stanley Hoffmann, de l'université Harvard, d'un ouvrage récemment publié par les distingués analystes politiques Thomas L. Friedman et Michael Mandelbaum sous le titre *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented And How We Can Come Back*, chez Farrar, Strauss et Giroux, 2011. Hoffmann fait ainsi observer que, même si les auteurs de cet ouvrage reconnaissent que le monde a fondamentalement changé et que les États-Unis sont désormais une puissance parmi d'autres, dans un monde qui en compte beaucoup d'autres, ils en reviennent cependant toujours à l'idée contradictoire de « la spécificité américaine », à savoir le caractère unique de l'expérience américaine, devant lui permettre de reprendre son rôle de leader mondial. Autrement dit, il est difficile, même pour des analystes rompus à leur pratique, de renoncer aux postulats fondamentaux en dépit des implications que supposent des transformations majeures. Voir Stanley Hoffmann, « A Cure for a sick country? », dans *New York Review of Books*, Vol. 58, N° 16, 27 octobre – 9 novembre 2011.

25 Kishore Mahbubani, « A letter to Netanyahu: Time is no longer on Israel's side », dans *Financial Times*, 11 novembre 2011, p. 9, lettre dans laquelle le Professeur Mahbubani, doyen de la Lee Kuan Yew School of Public Policy, à l'université nationale de Singapour, laisse entendre que « les réductions budgétaires (aux États-Unis) entraîneront des coupes dans les budgets de la défense et de l'aide... Les pays n'hésiteront plus à se prononcer contre les choix américains ». Disponible sur : <http://www.ft.com/cms/s/0/15537caa-0bc8-11e1-9310-00144feabdc0.html> (dernière consultation en décembre 2011).

du Golfe. S'ajoutant aux pays BRICS, ce nouvel ensemble d'acteurs remet plus encore en question le semblant de stabilité relative conférée par des institutions, des traditions, des principes et des structures économiques conçus par le monde occidental, sinon dirigés par lui et, au bout du compte, une domination militaire occidentale écrasante.

Il ne s'agit pas de laisser entendre que pratiquement rien ne subsistera de tout ce qui a fait la *Pax Americana*. Le système multilatéral – essentiellement les Nations Unies et les structures de Bretton-Woods – subsistera très probablement dans un avenir prévisible, encore que des mécanismes tels que le Conseil de sécurité de l'ONU et ses procédures puissent subir de profondes transformations. Une approche globale des questions d'intérêt mondial – les questions « de régime » comme on les appelle – à l'instar de celles qui régissent le droit de la mer, par exemple, sera appliquée pour traiter des préoccupations nouvelles et émergentes qui entourent les facteurs de crises humanitaires, tels que les menaces cybernétiques et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique. Il n'est pas certain que restent en place les structures économiques qui ont amené, durant le demi-siècle qui vient de s'écouler, une croissance économique sans précédent, encore que trop souvent asymétrique, et on peut s'attendre également à voir évoluer sensiblement la manière dont s'exerceront les contraintes physiques. La différence fondamentale, toutefois, sera la diversité des acteurs qui pèseront sur le cours des événements locaux, régionaux et mondiaux.

Cette diversité sera source de multipolarité fluide, comme expliqué ci-après, et de la résurgence du concept de souveraineté. En outre, elle fera naître la perspective d'obstacles beaucoup plus disparates, voire propres à semer la division, qu'il s'agira de surmonter pour concilier les intérêts divergents. Dans un monde ayant jusqu'à présent considéré comme universelles des valeurs telles que les « principes humanitaires », ce déclin de l'influence hégémonique signifiera très probablement, selon les mots de l'anthropologue Arjun Appadurai, qu'il appartiendra au secteur humanitaire de concevoir une nouvelle approche de ces principes qu'il décrit comme un *humanisme tactique* – c'est-à-dire un humanisme reposant non pas sur des principes universels préétablis, mais sur la poursuite d'un processus de négociation sans fin<sup>26</sup>.

Dans ce contexte, un responsable du CICR s'est montré surpris lorsque, à l'occasion d'un exposé classique sur les principes humanitaires, un membre du public, dans un pays du Moyen-Orient, lui a fait poliment mais fermement observer que, dans sa société également, la « justice » était un principe humanitaire. L'inévitable question à se poser, pour ce responsable, était : « Où vos principes et les nôtres se rencontrent-ils ? »<sup>27</sup>.

26 « [This is] not a recommendation in disguise for relativism, for tactical humanism does not believe in the equal claims of all possible moral worlds. It believes in producing values out of engaged debate ». (Le résultat n'en serait pas pour autant un encouragement au relativisme du fait que l'humanisme tactique ne croit pas à l'équivalence de toutes les valeurs, mais à la production de valeurs à l'issue d'un débat). Arjun Appadurai, « Tactical Humanism », dans Jerome Binde, *The Future of Values*, UNESCO, Paris, p. 18.

27 Communication personnelle, CICR, Genève, 2004.

## La centralité politique des crises humanitaires

Il y a une trentaine d'années, les crises humanitaires étaient considérées comme des phénomènes aberrants, relativement éloignés des intérêts centraux des gouvernements. Et si la chute de l'empereur éthiopien Haïlé Sélassié en 1974 doit être imputée pour bonne part à son incapacité à gérer la famine dans le Wollo, aujourd'hui, les gouvernements du monde entier considèrent de plus en plus les répercussions de crises mal gérées sous l'angle de leur propre survie. De nouveaux cas d'école viennent sans cesse s'ajouter au catalogue, qui s'est encore enrichi récemment des réactions gouvernementales face au cyclone Nargis au Myanmar et de celles du Gouvernement thaïlandais face aux inondations de 2011, des réponses apportées par le Gouvernement turc au séisme de la province de Van en 2011 et de celles du Gouvernement japonais à la suite de la catastrophe de Fukushima en mars 2010. À l'heure actuelle, les crises humanitaires ont un poids politique bien supérieur à ce qu'il était dans la majeure partie de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Et comme on l'a vu avec l'ouragan Katrina en 2005 et la pollution pétrolière causée par la plate-forme de forage Deepwater Horizon cinq ans plus tard, même les gouvernements les plus puissants voient leur réputation sérieusement entamée s'ils ne réagissent pas aux crises comme il convient.

En même temps que les crises humanitaires prennent une place centrale dans les préoccupations des gouvernements, les milieux politiques nationaux et internationaux leur prêtent une grande attention. Alors que la survie d'un gouvernement peut dépendre de la manière dont il fait face à une crise humanitaire, la réponse qu'y apportent les autres gouvernements et les acteurs internationaux entraîne elle aussi des conséquences qui pèsent de plus en plus sur le plan politique. Il n'y a là rien de nouveau. Les conséquences politiques du soutien apporté de l'extérieur à un État aux abois sont un fait aussi ancien que l'action humanitaire elle-même<sup>28</sup>. Ce qui est nouveau et qui est appelé à jouer un rôle de plus en plus grand, c'est la politisation croissante de l'engagement humanitaire. Il ne s'agit pas simplement des formes d'assistance qui sont apportées, mais du contexte de l'assistance – la perception du soutien public ou, au contraire, son opposition déclarée ou implicite. Pour l'une et l'autre parties – les gouvernements bénéficiaires et donateurs – ce contexte est appelé à peser dans une mesure croissante sur leurs intérêts au sens large, notamment leurs relations commerciales et leurs arrangements communs en matière de sécurité.

Cela signifie notamment que l'origine de l'aide et la manière dont elle est apportée pèseront lourdement dans les décisions à prendre par les gouvernements bénéficiaires et donateurs, et que ces décisions seront influencées – plus encore qu'aujourd'hui – par les intérêts politiques durables liés à la fourniture de l'aide. De ce fait, ce que l'on appelle l'«instrumentalisation de l'aide humanitaire», dans laquelle il est fait usage de l'aide d'une manière presque subreptice

28 Peter Walker et Daniel G. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, Routledge, 2009.

pour atteindre des « objectifs non humanitaires », apparaîtra plus ouvertement comme un calcul politique<sup>29</sup>.

## La résurgence du concept de souveraineté

Que l'aide humanitaire – en particulier dans un contexte international – s'accompagne de calculs politiques et revête une importance politique n'est certainement pas un thème nouveau. Lors des nombreuses crises humanitaires qui ont secoué l'Afrique et l'Europe de l'Est à la fin des années 90, le Secrétaire général des Nations Unies alors en poste a mis en garde l'Afrique subsaharienne contre le fait que la communauté internationale ne pourrait pas tolérer plus longtemps la politisation des interventions humanitaires et les violations des droits de l'homme qui en découlaient<sup>30</sup>. Cependant, ces hauts principes moraux ont vu leur pertinence décroître à mesure que progressait la centralité politique des crises humanitaires. La République démocratique du Congo, le Soudan, l'Ouganda et le Zimbabwe ont ainsi manifesté une réticence grandissante à se soumettre à un impératif moral international, imposé de l'étranger.

Les efforts pour contrer cette tendance en Afrique et ailleurs dans le monde se poursuivent. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, par exemple, continue de demander aux gouvernements de s'engager à respecter les Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL)<sup>31</sup>; et des efforts continuent d'être déployés dans de nombreuses enceintes multilatérales et bilatérales afin de promouvoir le droit de protéger. Cependant, ces initiatives, avec d'autres, se heurtent à une tendance qui en restreint les effets : la résurgence de la souveraineté, ou la confiance grandissante d'un nombre croissant de gouvernements dans leur capacité à résister aux instances des États occidentaux et des institutions orientées vers le monde occidental et à ce qu'ils perçoivent comme des intrusions de leur part<sup>32</sup>.

Il ne s'agit ici, en aucune façon, de prétendre que la résurgence de la souveraineté entraîne automatiquement un déni des droits de l'homme, y compris le droit à l'aide humanitaire ou le droit à la protection. Ce qu'il s'agit plutôt de

29 Joanna Macrae, « Understanding Integration from Rwanda to Iraq », dans *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, N° 2, 2004, pp. 29-35. Voir aussi Antonio Donini, « The Far Side: The Meta-functions of Humanitarianism in a Globalized world », dans *Disasters*, 2010, Vol. 34, Supplement S2, pp. S220-S237, disponible sur : [www.humansecuritygateway.com/documents/ISA\\_thefarside.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/ISA_thefarside.pdf) (dernière consultation le 10 décembre 2011).

30 Kofi Annan, « Two concepts of sovereignty », dans *The Economist*, 18 septembre 1999, pp. 49-50.

31 David Fisher, « Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflicts: A comparative analysis », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 866, juin 2007, pp. 353-355.

32 Richard Falk, « Dilemmas of Sovereignty and Intervention », dans *Foreign Policy Journal*, 18 juillet 2011, disponible sur : <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/07/18/dilemmas-of-sovereignty-and-intervention/> (dernière consultation en décembre 2011) observe que l'argument de la souveraineté n'a que trop souvent été un mécanisme de légitimation de l'espace des États en tant que sanctuaires pour la commission de « méfaits humains ». Il note aussi que les pays occidentaux revendiquent depuis toujours un droit d'intervention « au nom de la civilisation », habituellement hors de leur propre espace – une revendication qui se heurte à des résistances croissantes.

faire comprendre, c'est qu'il y aura de moins en moins matière à négociation sur la manière d'interpréter ces concepts, sur les instances appelées à décider des mesures à prendre et à quel moment, et que, dans un avenir prévisible, ces mesures seront de plus en plus laissées à l'appréciation des autorités souveraines des États. En conséquence, l'indignation mondiale qu'a suscitée en 1984 la famine en Éthiopie et les « actions de type Geldof », envahissantes quoique relativement fructueuses, ont peu de chances de s'accorder avec les réalités géopolitiques qui se font jour. Les gouvernements seront davantage enclins à résister à des interventions externes jugées malvenues quoique bien intentionnées, et voudront davantage se prononcer sur le caractère nécessaire ou non d'une aide extérieure et, si elle est jugée nécessaire, indiquer par qui, quand, où et comment elle sera fournie.

S'agissant des acteurs humanitaires traditionnels, les conséquences d'une souveraineté plus affirmée feront paraître moins recevables les arguments relatifs au droit d'accès et pousseront les gouvernements à se tourner de préférence, pour tenir le rôle des humanitaires, vers des acteurs non traditionnels, notamment le secteur privé, et à tolérer de moins en moins les agences humanitaires autonomes fonctionnant sans contrainte, dont les ONG. Comme on a pu le voir à l'occasion de catastrophes récentes, comme lors des séismes de Van en Turquie en 2011 et du Chili en 2010, et lors du cyclone qui a frappé le Myanmar en 2009, les gouvernements ont dans bien des cas tenté de résister aux pressions extérieures exercées par les acteurs humanitaires; par ailleurs, certains aspects de la multipolarité fluide sont propres à renforcer les capacités des gouvernements à résister aux assauts de bienfaisance d'acteurs bien intentionnés et à insister pour un soutien qui soit davantage orienté vers la demande et moins vers l'offre.

## Les implications de la multipolarité fluide

L'affirmation de souveraineté des États ne viendra pas uniquement de leur capacité individuelle à résister aux interventions extérieures. Leur capacité d'affirmation en la matière reflétera en partie le déclin de l'hégémonie occidentale, et aussi une tendance à résister au changement par la constitution de blocs d'États partageant des intérêts communs. De tels blocs ou alignements politiques – qu'il s'agisse d'États-nations ou de villes-États –, formant des groupes constitués pour résister aux changements imposés de l'extérieur sont aussi anciens que le concept de gouvernance lui-même. Dans un avenir prévisible, ces blocs non seulement se maintiendront, mais croîtront également en nombre et en complexité, permettant à leurs membres de résister à différentes formes de pressions extérieures. Si la dénonciation, par l'Union arabe, des violences en Syrie en 2011 et son intervention antérieure en Libye peuvent sembler contredire l'idée d'une protection de la souveraineté des États assurée par les mécanismes des blocs et des coalitions, il existe deux raisons plus sérieuses qui étayent l'idée selon laquelle les blocs émergents et la résurgence de la souveraineté iront de pair.

Dans un avenir prévisible, deux types d'alignement lâche et mouvant, ou blocs multipolaires fluides, s'imposeront de plus en plus. Le premier type traduit un rapport de dépendance qui est l'expression d'un échange, pouvant satisfaire d'une part les intérêts du « suzerain », par exemple en termes de vivres ou de minerais et d'autre part ceux du « vassal », en termes de protection de sa souveraineté. De tels alignements sont déjà manifestes dans les rapports unissant la Chine et l'Inde d'un côté, et divers États africains de l'autre. Par opposition à la géopolitique d'autrefois, de tels alignements évoquent la fluidité des marchés de marchandises, la mouvance des besoins fonctionnels se reflétant dans des ajustements relativement rapides des relations entre les membres des blocs, tandis que leur existence permet aux gouvernements des États faibles de résister plus efficacement que par le passé aux pressions extérieures non désirées. Il en ira de même dans tous les types d'intervention – qu'il s'agisse d'une demande pressante de respect du droit humanitaire international ou de l'accès, par les humanitaires, à des zones que les autorités locales jugent sensibles.

Bien sûr, il pourra y avoir des cas où l'État le plus fort insistera à l'inverse pour que son « vassal » satisfasse aux exigences internationales, notamment celles ayant trait aux obligations humanitaires. Ce qui domine, cependant, c'est le fait que les certitudes dictées par l'impératif moral sont plus que jamais en déclin et que la clé de l'ordre nouveau, à cet égard, est d'anticiper et de comprendre ces nouvelles relations.

Une deuxième dimension de la multipolarité fluide est à chercher dans ce qui a été décrit comme le « minilatéralisme »<sup>33</sup>. Certains analystes politiques s'inquiètent de plus en plus à l'idée que le temps et les efforts consacrés à tenter de persuader les États membres du monde entier de consentir à des accords et des régimes multilatéraux soient intrinsèquement voués à l'échec. La position minilatéraliste veut que les petits groupements d'États ayant en partage des intérêts fonctionnels se montrent de plus en plus enclins à éviter la route tortueuse des négociations multilatérales pour projeter leur influence par le biais d'accords servant les intérêts de ceux qui ont les mêmes vues qu'eux. Il est difficile de dire si l'issue sera positive et si, le temps aidant, cela servira les intérêts d'une communauté entre les autres, mais cette tendance atteste encore, s'il en fallait davantage de preuves, de la fluidité du multilatéralisme dans un avenir prévisible, et de la résistance aux pressions extérieures qui pourrait en découler.

### Le « paradoxe de la mondialisation »

La mondialisation n'a rien d'une mode nouvelle et elle est reconnue depuis les années 70 comme l'un des facteurs de transformation de l'histoire de l'humanité. On observe, dans presque tous les aspects de la vie moderne, un haut degré d'interconnectivité mondiale, et le nouveau mantra, dans divers milieux,

33 Moises Naim, « Minilateralism: The magic number to get real international action », dans *Foreign Policy*, juillet/août 2009, disponible sur : <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism?page=full> (dernière consultation le 11 décembre 2011).

n'est plus « la politique est une affaire locale », mais « la politique est une affaire mondiale ». Des moyens de survie de base aux complexités du monde de l'industrie, et des sources d'innovation à la viabilité des infrastructures, il y a peu de domaines de l'activité humaine où on n'observera pas, dans un avenir prévisible, l'une ou l'autre forme d'interdépendance mondiale. Pourtant, comme des universitaires l'ont également noté, il existe un « paradoxe de la mondialisation », à savoir que, plus l'on s'engage dans la voie de la mondialisation, plus la dimension locale est visible. L'idée qui sous-tendait le concept de mondialisation était que le monde était appelé à devenir de plus en plus uniforme et à présenter de plus en plus de points communs, tandis que les différentes cultures étaient appelées à disparaître sous les assauts incessants de l'homogénéisation planétaire. C'est ce que contredit de plus en plus la montée nouvelle des nationalismes<sup>34</sup>, et l'on a d'ailleurs pu voir que la progression de la standardisation au niveau mondial et l'intensification des relations internationales ont en fait généré un intérêt plus marqué, chez un nombre croissant de nations, pour la protection de leurs coutumes, de leur culture et de leur langue<sup>35</sup>.

Pour les décideurs concernés par les questions humanitaires, le « paradoxe de la mondialisation » réunit de nombreux aspects de ce contexte en évolution dans lequel ils sont appelés à opérer. Le déclin de l'hégémonie occidentale, la centralité politique des crises humanitaires et la résurgence de la souveraineté conduiront, de différentes manières, à rendre non seulement préférable mais nécessaire, politiquement parlant, la voie consistant à privilégier la dimension locale, c'est-à-dire la préférence pour ses propres coutumes, sa propre culture et sa propre langue. Ce sera d'abord l'option de prédilection dans la mesure où elle reflétera un sentiment d'individualité et d'affirmation politiques qui, à son tour, trouvera son expression à travers la souveraineté, le minilatéralisme et la multipolarité fluide ; ce sera ensuite une nécessité politique en ce sens que la centralité politique des crises humanitaires fera qu'il apparaîtra de plus en plus important, aux yeux des gouvernements des États en crise, de prêter attention aux attitudes locales et au contrôle des opérations.

Les gouvernements des États en crise se montreront de plus en plus méfiants à l'égard des organisations humanitaires extérieures qui considèrent que leur principale contribution doit naître d'une « présence sur le terrain » et, là où une intervention extérieure sera jugée acceptable, un certain nombre de conditions préalables pourront être posées, telles que des compétences avérées dans la pratique de la langue locale et l'estime de la culture locale. L'aide extérieure sera de moins en moins orientée vers l'offre et de plus en plus vers la demande, et cette aide pourra être apportée sous la conduite d'organisations régionales acceptables, de préférence au système des Nations Unies ou aux

34 Mark Malloch-Brown, *The Unfinished Global Revolution The Limits of Nations and the Pursuit of New Politics*, Allen Lane, Londres, 2011.

35 Claire Shearman, « Communities, Networks, Creativity and Culture: Insights into localisation within globalisation », dans Michael Talalay, Chris Farrands et Roger Tooze, *Technology, Culture and Competitiveness: Change and the World Political Economy*, Taylor & Francis, New York, 2005.

représentants d’intérêts occidentaux. Le rôle de l’Association des nations de l’Asie du Sud-Est (ANASE), en tant qu’intermédiaire dans l’apport de l’aide au Myanmar après le passage du cyclone Nargis en 2008, est instructif à cet égard<sup>36</sup>.

## Planifier en se projetant vers l’avenir

Dans son analyse de l’évolution en tant qu’« échec des plus faibles » plutôt que « survie des plus forts », Harford observe que « contrairement à toute attente, étant donné notre croyance instinctive que, pour résoudre des problèmes complexes, il faut impérativement des solutions conçues de façon experte, [l’évolution] reste à l’écart de toute planification »<sup>37</sup>. En effet, pour les décideurs, le caractère aléatoire et l’imprévisibilité de la source des problèmes complexes et des solutions à y apporter peuvent être déconcertants. Comme cela a été dit précédemment dans cet article, les sciences sociales et naturelles modernes posent de plus en plus comme postulat que la plupart des phénomènes se produisant dans l’univers se situent entre l’aléatoire et le déterministe, et que la science en est venue à accepter le désordre et l’imprécision. Tel n’est cependant pas le cas des décideurs en général, qui sont en quête de solutions sans ambiguïté et directement applicables.

Dans le contexte des théories de complexité et d’incertitude, cette posture s’oppose à la réalité telle que nous la percevons. En l’espèce, ceux qui ont la responsabilité de la politique humanitaire devront s’adapter à un environnement opérationnel dans lequel les facteurs de crise, les facteurs déclenchants et les liens de cause à effet ne sont pas directement apparents, et leurs conséquences sont incertaines, tandis que les solutions risquent d’être évasives. Qu’on ne se méprenne pas : nous ne prônons ni passivité ni circonspection. Au contraire, la préparation active que l’on attend des organisations exerçant un rôle et des responsabilités dans le domaine de l’humanitaire, connaissant la nouvelle dynamique et les nouvelles dimensions auxquelles elles sont confrontées dans ce domaine, est peut-être encore plus essentielle et plus exigeante qu’elle ne l’a jamais été dans le passé.

En explorant les risques de menaces sur le plan humanitaire et les moyens qui s’offrent à nous pour les contrer, on dénombre au moins cinq caractéristiques interdépendantes pouvant définir des politiques et des organisations pertinentes et adaptées dans le paysage humanitaire du futur : l’anticipation, l’adaptation, l’innovation, la collaboration et le leadership stratégique. Chacune de ces caractéristiques suppose des changements structurels et institutionnels, mais – ce qui compte peut-être plus encore – chacune exige un « changement d’esprit » et d’attitude.

36 Yves-Kim Creac’h et Lillianne Fan, « ASEAN’s role in the Cyclone Nargis response: Implications, lessons and opportunities », dans *Humanitarian Exchange Magazine*, N° 41, décembre 2008, disponible sur : <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-41/aseans-role-in-the-cyclone-nargis-response-implications-lessons-and-opportunities> (dernière consultation le 10 décembre 2011).

37 Tim Harford, *Adapt: Why Success Always Starts With Failure*, Little Brown, Londres, 2011, p. 13.

## L'art de l'anticipation

L'art de l'anticipation n'a rien à voir avec la prédiction. L'anticipation doit offrir le moyen de faire progresser l'idée que l'exploration des « possibles » constitue un atout reconnu pour la réalisation des objectifs de l'organisation qui en fait usage et pour les politiques qui en découleront<sup>38</sup>. Il serait erroné de contester le fait que nous disposons aujourd'hui de capacités scientifiques et technologiques accrues nous permettant de prédire un large éventail de phénomènes – sociaux et naturels – mais il le serait tout autant d'ignorer la perspective omniprésente des « cygnes noirs » et les conséquences extraordinaires du « battement des ailes d'un papillon »<sup>39</sup>. Une organisation doit être réceptive à l'éventualité de se trouver confrontée à l'imprévu, et de se trouver désarmée pour y faire face à l'aide de ses seules procédures et répertoires stratégiques classiques.

En fin de compte, anticiper, c'est s'assurer que l'organisation et les décideurs encouragent et favorisent la flexibilité et la créativité voulues pour faire face à l'incertitude et à la complexité. Cela étant dit, il existe une combinaison d'étapes interdépendantes qui doivent permettre à l'institution dans son ensemble, et à ses agents considérés individuellement, d'atteindre ces buts. Nous en développerons deux.

Du point de vue du processus, il est essentiel que s'installe dans l'ensemble de l'organisation l'idée que la spéculation – par des voies de réflexion nouvelles et l'exploration du champ du plausible jusqu'à ses limites – est non seulement acceptée mais bénéficie en outre d'une image positive. Trop souvent, la créativité nécessaire pour spéculer sur les « possibles » est sacrifiée au profit de la quête de productivité, d'efficacité et de contrôle. Comme l'indique la Banque asiatique de développement dans sa publication *Knowledge Solutions*,

Les responsables disposent de cinq leviers pour gérer la créativité et l'innovation de manière à satisfaire les clients, le public et les partenaires: i) le degré de difficulté des défis qu'ils demandent à leur personnel de relever pour les stimuler, ii) le degré de liberté qu'ils accordent pour alléger autant que possible les procédures et processus, iii) la dispersion du personnel en groupes de travail de façon à exploiter les idées pouvant surgir de catégories diverses, (iv) les encouragements et les incitations, y compris les gratifications et la reconnaissance, et (v) la nature du soutien organisationnel<sup>40</sup>.

38 « The point is to challenge our preconceptions about how things will develop – not to predict the future, but to give an array of future worlds that seem to flow from these assumptions » (Ce qu'il faut, c'est lutter contre les idées préconçues quant à la manière dont évolueront les choses – afin non pas de prédire l'avenir, mais de proposer tout un ensemble de configurations envisageables à partir d'hypothèses émises). Liz Else, « Opinion Interview: Seizing tomorrow », dans *New Scientist*, 1<sup>er</sup> décembre 2001, pp. 43-44.

39 Voir E. N. Lorenz, *op. cit.*, note 10.

40 Oliver Serrat, *Harnessing Creativity for New Solutions in the Workplace*, Banque asiatique de développement, Knowledge Solutions N° 61, septembre 2009, p. 4.

D'un point de vue plus instrumental, une étude des conséquences futures du changement climatique donne à penser que le moyen essentiel d'élaborer des méthodes devant permettre d'affronter les conséquences possibles du changement serait d'identifier « une séquence d'étapes ayant chacune son lot d'incertitudes ». Il faut certes que les premières émissions de gaz à effet de serre et d'aérosols soient décrites, mais il faut aussi que le soit la mesure dans laquelle elles dépendent d'*inconnues* en termes de comportements socio-économiques. Ces inconnues peuvent être traitées en appliquant des scénarios conçus pour déboucher sur une analyse indicative plutôt que définitive<sup>41</sup>.

Un scénario – à la fois concept et outil pratique de planification – accepte la valeur de probabilités relatives. En d'autres termes, on accepte l'idée qu'une tentative de compréhension du futur débouche moins probablement sur une explication définitive et qu'il faut se faire à la nécessité de prendre appui sur un ensemble de probabilités fortes. La planification sur la base d'un scénario est conçue pour aider les dirigeants à « sortir des sentiers battus » ou pour stimuler leur aptitude à changer d'optique. Parallèlement, on y a recours pour donner des « descriptions de haut niveau devant aider à éclairer des orientations stratégiques, des menaces et des opportunités à très long terme »<sup>42</sup>. Planifier en s'appuyant sur des scénarios consiste d'abord à formuler diverses hypothèses et à tenter de voir ce qu'elles donnent dans différentes configurations, de façon à offrir un ensemble de possibilités.

Il n'y a guère d'autres options envisageables en dehors de l'ambiguïté des scénarios fondés sur la probabilité. Cette ambiguïté est considérée comme étant de plus en plus inévitable alors que

nous entrons dans une autre ère culturelle, où il semble futile de vouloir prédire ce que nous réserve l'avenir dans 50 ans. Il existe cependant un moyen de se préparer à l'inattendu, de sorte que la transition appropriée est facilitée, même si elle ne peut pas être prévue<sup>43</sup>.

## L'organisation capable d'adaptation

De nombreuses organisations exerçant un rôle et des responsabilités dans le domaine humanitaire déploient des efforts en vue de planifier et même d'élaborer des stratégies à plus long terme. On peut certes se demander si ces efforts visent suffisamment loin dans le temps ou s'ils ont un caractère suffisamment

41 The Royal Society, *Climate Change: What We Know and What We Need to Know*, Document directif 22/02, août 2002, p. 7.

42 Hugh Courtney, *20/20 Foresight: Crafting strategy in an uncertain world*, Harvard Business School Press, Boston, 2001, p. 1.

43 Brian Goodwin, « In the Shadow of Culture », dans J. Brockman (directeur de la publication), *The Next Fifty Years: Science in the First Half of the Twenty-first Century*, Vintage Books, New York, 2002, p. 42.

spéculatif<sup>44</sup>, mais on observe chez beaucoup d'organisations une volonté manifeste de se fixer des objectifs qui reflètent les hypothèses se rapportant aux valeurs vers lesquelles elles tendent, le contexte dans lequel elles doivent s'efforcer de les atteindre et la manière dont elles entendent y parvenir. À ce propos, quatre « tests » permettent de faire la différence entre une organisation capable d'adaptation et une organisation qui s'y prête mal : i) le degré de compréhension des plans et des stratégies au sein de l'organisation et dans toutes ses composantes ; ii) la mesure dans laquelle ces plans et ces stratégies s'accordent avec les activités opérationnelles de l'organisation ; iii) la fréquence à laquelle les hypothèses qui sous-tendent ces plans et ces stratégies sont réexaminées ; et iv) la mesure dans laquelle les résultats de ces réexamens permettent un « renvoi d'informations » aux activités opérationnelles.

Les obstacles rencontrés lorsqu'on veut faire passer des tests de ce type sont bien connus de quiconque a travaillé dans une organisation même modeste, pour ne pas parler des grandes. Nous allons en examiner au moins quelques-uns et tenter de voir si des solutions sont possibles.

### *Des organisations inter-système*

L'aveu d'une grande ONG basée aux États-Unis, comme quoi il n'y avait pas de vrai croisement d'informations entre le vice-président chargé de la politique de l'organisation et le vice-président en charge des urgences, est révélateur du type de défis auxquels ont à faire face les organisations<sup>45</sup>. À ce propos, il peut s'avérer utile, pour les organisations, de s'intéresser aux enseignements qu'a pu tirer récemment le monde de l'entreprise des réseaux de connaissances et des communautés de pratique. Les uns et les autres s'interpénètrent à partir de besoins reconnus d'échange d'informations (« points d'intérêt communs ») pour parvenir à des objectifs communs. Les réseaux de connaissances et les communautés de pratique ont pour caractéristiques d'être non hiérarchisés, fluides et interactifs et – contrairement au comportement institutionnel à bien des égards – de ne porter aucun jugement. Comme le font observer Olson et Sarmiento, la réduction des risques de catastrophe est un thème clé pour ces réseaux. Les conditions sur le terrain évoluent si rapidement, selon ces auteurs, qu'il faut un processus beaucoup plus rapide et beaucoup plus interactif que ce que proposent habituellement les organisations types. La prestesse est le mot clé<sup>46</sup>.

44 Le problème, pour de nombreux planificateurs, tient à ce qu'ils considèrent qu'un plan doit refléter des étapes relativement fixes et déterminées couvrant une période de temps définie. C'est pourquoi le cadre à l'emploi du temps très chargé ayant estimé qu'à l'heure actuelle, il fallait être fou pour faire des plans à cinq ou dix ans, sous-entendait que, pour pouvoir planifier, il fallait être relativement certain de l'environnement dans lequel on était appelé à intervenir. H. Courtney, *op. cit.*, note 42, p. 160.

45 Cette observation est fondée sur une consultation axée sur la préparation aux pandémies, entreprise par l'auteur en 2005.

46 Richard S. Olson et Juan Pablo Sarmiento, *Communities of Practice and Disaster Risk Reduction* (à paraître). Voir aussi Etienne C. Wenger *Communities of Practice: A Brief Introduction*, disponible sur : <http://www.ewenger.com/theory/> (dernière consultation le 10 novembre 2008).

## *Promotion de méthodes interdisciplinaires*

À ce propos, il est plus que probable que chaque organisation humanitaire apportant une forme quelconque d'assistance technique aura fait l'expérience du fossé qui sépare d'un côté les experts techniques et de l'autre les responsables et les décideurs. Cela peut même être amusant lorsque la direction – au siège ou sur le terrain – est prise en défaut d'incompréhension de ce qu'impliquent les communications techniques qui lui sont transmises. Ces petits groupes d'experts qui ne se comprennent qu'entre eux ont leur importance, mais en même temps, le fossé qui les sépare des autres membres du personnel sur le plan des concepts et de l'expression peut se révéler une sérieuse contrainte du point de vue de la compréhension au sein de l'organisation au sens large, tant pour le présent que pour le futur.

Chaque tentative d'analyse interdisciplinaire se heurte à la difficulté de supporter tout le poids des perspectives à prendre en compte sans pratiquer de simplification excessive ni diluer la contribution de chaque discipline concernée. C'est un test que l'on passe rarement avec succès dans son intégralité, si ce n'est peut-être au niveau de la planification et de la décision, dans des domaines qui sont essentiellement techniques par nature<sup>47</sup>. Trop souvent, en fait, même le concept de collaboration constitue un obstacle initial difficile à franchir.

L'un des problèmes fondamentaux à résoudre lorsqu'on veut promouvoir les pratiques interdisciplinaires est celui de la langue. C'est un problème bien connu et pourtant il continue à handicaper la contribution de la science au processus de planification<sup>48</sup>. Le défi qu'ont à relever à la fois les sciences exactes, les sciences sociales et les planificateurs est d'aplanir l'obstacle de la langue qui empêche la création de synergies, tellement nécessaires à la compréhension de la dynamique du changement.

## *Atténuer les effets de circonstances imprévues*

Ceux qui ont la responsabilité de la planification stratégique et de la formulation de politiques doivent communiquer régulièrement avec les décideurs pour s'assurer que « le futur » s'accorde bien avec une suite d'événements qui ne créeront pas la surprise. Dans un entretien récemment accordé à propos de

47 Il est intéressant de noter que, selon les études de RAND Corporation et de British Telecommunications Research, « les tendances et les interactions multidisciplinaires » viendront renforcer le progrès technologique. Voir Philip S. Anton, *The Global Technology Revolution: Bio/Nano/Materials Trends and their Synergies with Information Technology by 2013*, travail de recherche réalisé à la demande du National Intelligence Council, RAND, Santa Monica, 2001, p. 35. Pour Ian Pearson, « le retour d'informations positif », traduisant la manière dont les technologies interagissent les unes avec les autres est la preuve que la conjonction de technologies différentes doit entraîner une accélération des avancées technologiques dans leur ensemble. Voir I. D. Pearson, « What Next? », dans *BT Technical Journal*, Vol. 19, N° 4, octobre 2001, p. 101.

48 Gregory E. van der Vink, « Scientifically Illiterate vs Politically Clueless », dans *Science*, Vol. 276, 23 mai 1997, p. 1175; David E. Blockstein, « How to lose your political virginity while keeping your credibility », dans *BioScience*, Vol. 52, N° 1, janvier 2002, p. 92.

la manière d'aborder la planification stratégique au lendemain d'un conflit, des représentants des Ministères britanniques de la défense, des affaires étrangères et du Commonwealth, et aussi du Département du développement international, ont reconnu que l'une des difficultés se posant aux décideurs tenait aux questions et aux options « qui leur tombaient dessus » sans qu'ils aient pu s'y préparer et sans qu'ils puissent se raccrocher à aucune information utile en la matière. À cet égard, l'absence de familiarité avec une question donnée renvoie à ce qui a déjà été décrit précédemment comme utilité perçue et pertinence.

De nombreux participants ont fait observer que les décideurs travaillant sous une pression extrême avaient tendance à écarter les questions et les options qui ne leur étaient pas familières. Inversement, une façon d'y remédier serait de mettre en place un système par lequel les décideurs de haut rang seraient tenus régulièrement informés des tendances qui se font jour et de leurs conséquences – de telle façon qu'ils s'y familiarisent davantage et que soient ainsi atténuées les dissonances que risquent de créer des analyses, des options et des propositions n'ayant pas été anticipées<sup>49</sup>.

## Innovation et pratiques innovantes

L'importance de l'innovation et de l'adoption de pratiques innovantes a été soulignée de différentes manières d'un bout à l'autre de cet article. Comme l'a fait observer Stacey White :

À l'heure actuelle, les organisations humanitaires – responsables de la mise en œuvre de projets dans un laps de temps relativement court (habituellement 12 à 18 mois) – ont peu de temps pour réfléchir au profil et aux besoins changeants de leurs « clients » et à l'efficacité de mise en œuvre des biens et services qu'elles leur apportent<sup>50</sup>.

Cela étant dit, il ne fait pas de doute qu'un nombre croissant d'innovations scientifiques et technologiques ont le potentiel d'accroître les capacités des décideurs à prévenir des crises humanitaires toujours plus complexes, mais aussi à les anticiper et à y répondre. La difficulté, pour les décideurs et les praticiens de l'humanitaire, est d'identifier, de hiérarchiser et de mettre en œuvre des idées nouvelles et des pratiques innovantes en dépit de leur caractère non prévisible – dont le phénomène des téléphones portables est un bon exemple.

Malgré cette difficulté, les organisations ont à leur disposition des moyens leur permettant d'identifier, de hiérarchiser et de mettre en œuvre des idées nouvelles et des pratiques innovantes plus efficacement qu'elles ne le font

49 Communication personnelle, décembre 2003.

50 Stacey White, « Turning ideas into action: Innovation within the humanitarian sector – A think-piece for the HFP Stakeholders Forum », Humanitarian Futures Programme, King's College, Londres, 2008, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/InnovationsThinkPiece.pdf> (dernière consultation en décembre 2011).

aujourd'hui. En premier lieu, la plupart des organisations qui exercent un rôle et des responsabilités dans le domaine humanitaire doivent consacrer davantage de temps à étudier la nature des problèmes qu'elles souhaitent résoudre. Deuxièmement, la plupart doivent reconnaître que les idées nouvelles et les pratiques innovantes susceptibles de présenter un intérêt pour elles-mêmes et pour leurs besoins ont toutes les chances de venir d'une autre provenance que du secteur humanitaire classique, d'où l'importance réaffirmée des réseaux de connaissances et des communautés de pratique précédemment évoqués. Pour finir, les décideurs qui sont à la recherche d'idées nouvelles et de pratiques innovantes devront également se tourner vers ceux qui, de façon apparemment paradoxale, comprennent l'innovation et les pratiques innovantes aussi bien sinon mieux que la plupart, à savoir les personnes vulnérables qui survivent dans des conditions extrêmes, bien souvent du fait de leur aptitude à innover. Comme le dit Roz Lasker, les capacités d'innovation des populations vulnérables dans des situations telles que celle créée par l'ouragan Katrina sont trop souvent ignorées par ceux que l'on présume experts<sup>51</sup>.

Une organisation sachant anticiper aura une démarche nettement plus spéculative non seulement à propos des « possibles », mais aussi à propos des moyens pouvant être mis en œuvre pour y faire face. Selon les auteurs de *Radical Innovation*, « les compétences en matière d'exploration » ou l'aptitude à récolter des idées et des savoir-faire à partir d'un large éventail de sources, revêtent une importance vitale pour rester à la pointe de l'innovation et des effets qui en découlent<sup>52</sup>. Cependant, Wolpert met en garde contre le fait que l'innovation est trop souvent « internalisée » et constate que l'interfécondation externe nécessaire pour garder le cap et favoriser l'éclosion d'idées est sacrifiée sur l'autel d'intérêts institutionnels coupés du monde extérieur<sup>53</sup>. Les organisations capables d'adaptation devront développer des liens d'information et de communication libres avec de nouveaux types de partenaires, tant au plan institutionnel (structures de nature commerciale, organisations non gouvernementales), qu'au plan géographique. Elles devront aussi trouver le moyen de mettre en place « un nouveau type de relais », comme les réseaux de connaissances et les communautés de pratique, qui auront la responsabilité d'assurer les échanges et l'intégration des tendances et des idées innovantes dans les processus de planification<sup>54</sup>.

Parallèlement, il appartient aux organisations de déployer davantage d'efforts pour identifier et aider à faire progresser les idées nouvelles et les pratiques innovantes pouvant naître au sein des communautés vulnérables, avec l'idée, toujours présente à l'esprit, que « l'une des manières d'apprendre est d'aller au contact des personnes le plus directement exposées à un problème donné ».

51 Roz Lasker, *The Expert's Blindspot*, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/tools/mediacent/film/expertsblindspot> (dernière consultation en décembre 2011).

52 Richard Leifer, *et al.*, *Radical Innovation: How mature companies can outsmart upstarts*, Harvard Business School Press, Boston, MA, 2000.

53 John D. Wolpert, « Breaking out of the Innovation Box », dans *Harvard Business Review*, Special Innovation Edition, Vol. 80, N° 8, août 2002, p. 78.

54 *Ibid.*, pp. 81 et suiv.

Ce conseil, qui vient d'un haut fonctionnaire très expérimenté du Royaume-Uni, met en avant l'idée suivante :

Quiconque cherche le moyen de gérer les maladies chroniques ou le phénomène d'aliénation chez les adolescents sera bien avisé de chercher à savoir comment les gens tentent eux-mêmes de résoudre leurs problèmes, en commençant déjà par poser comme principe qu'ils sont des « interprètes compétents » de leur propre vie<sup>55</sup>.

Le défi à relever dans ce contexte est de s'assurer que les organisations acceptent le principe selon lequel « une approche induite par le client est essentielle pour l'adoption de pratiques innovantes appropriées. L'éventail potentiel des idées nouvelles et des pratiques innovantes provenant d'initiatives communautaires est impressionnant. Pourtant, il est trop souvent ignoré par ces acteurs extérieurs qui professent ostensiblement des intérêts communautaires. Lorsqu'on en vient à la réduction des vulnérabilités et à l'état de préparation aux catastrophes, en revanche, les initiatives d'origine communautaire peuvent être le point de départ<sup>56</sup>.

### Formes de collaboration nouvelles

En observant le spectre des crises et des solutions à venir, on se dit qu'il est tout à fait plausible que le secteur humanitaire tel qu'il existe aujourd'hui ne possède pas les capacités voulues pour faire face à ce qui a précédemment été décrit dans le présent article comme les types, l'ampleur et la dynamique en évolution des menaces humanitaires<sup>57</sup>. En d'autres termes, l'aptitude à faire face aux menaces futures, à renforcer les capacités d'anticipation et d'adaptation et à promouvoir des idées nouvelles et des pratiques innovantes est l'un des défis majeurs qui se posent à ceux qui exercent un rôle et des responsabilités sur la scène humanitaire. On voit ainsi que la question des capacités est directement liée aux partenariats et aux réseaux de collaboration que doivent développer les organisations humanitaires, et aux postulats que posent les acteurs humanitaires à propos du potentiel des « acteurs humanitaires non traditionnels ». Au nombre de ces derniers figurent toute une foule de nouveaux donateurs bilatéraux et d'organisations régionales, les forces armées, un large éventail d'organisations du secteur privé, les diasporas, les acteurs dits « non étatiques », ainsi que les réseaux virtuels en ligne d'approvisionnement et de financement des collectivités.

55 Geoff Mulgan, *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

56 Kamal Kar, avec Robert Chambers, *Handbook on Community-led Total Sanitation*, Plan International UK, Londres, 2008, disponible sur : <http://www.communityledtotalsanitation.org/resource/handbook-community-led-total-sanitation> (dernière consultation le 12 décembre 2011). Voir aussi King's College, *Talking Science, Talking Sense*, Humanitarian Futures Programme, Londres, 2011, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/content/talking-science-talking-sense> (dernière consultation en décembre 2011).

57 Voir par exemple, P. Harvey, *op. cit.*, note 7.

À mesure que grossissent les rangs de ces acteurs humanitaires non traditionnels, le défi à relever pour les acteurs traditionnels est de chercher le meilleur parti à en tirer, de déterminer ce que les premiers peuvent offrir comme valeur ajoutée et de cerner leurs avantages comparatifs. De la même façon, à mesure que les acteurs non traditionnels s'engagent de plus en plus dans l'action humanitaire, eux aussi devront avoir une meilleure compréhension de la valeur et des avantages qu'offre la collaboration avec ceux qui, jusqu'à présent, sont considérés comme le pivot de l'action humanitaire traditionnelle.

Différents obstacles devront être surmontés pour promouvoir une collaboration efficace. L'un de ces obstacles est celui de la « langue ». Il est parfaitement évident que les acteurs, tant traditionnels que non traditionnels, doivent avoir une meilleure compréhension de ce qu'ils entendent, les uns et les autres, par « s'engager dans l'action humanitaire ». Le problème de la langue peut se situer simplement au niveau des différences terminologiques existant par exemple entre l'acception qu'a le secteur privé du concept de « continuity planning » (planification prévisionnelle), et celle d'un grand nombre d'acteurs de la scène humanitaire, pour qui cela signifie réduction des risques de catastrophe et préparation. Mais ces écarts linguistiques cachent en fait un problème nettement plus complexe, qui est celui de la perception des motivations. Entre le secteur privé et les acteurs classiques de l'action humanitaire, les relations restent entachées de suspicion quant aux motivations des uns et des autres<sup>58</sup>. À ce propos, il faut ici faire état du nombre sans cesse croissant d'appels à la mise en place de plates-formes, au niveau communautaire comme au niveau national, où les décideurs de l'humanitaire, les représentants du secteur privé et ceux des organisations humanitaires et autres structures pareillement concernées pourraient débattre librement de ce que chacun a à offrir<sup>59</sup>.

Un deuxième obstacle tient à la compréhension des capacités intrinsèques des acteurs non traditionnels, qui, trop souvent, ne sont pas reconnues par les praticiens de l'humanitaire. Ainsi, il est intéressant de noter que le débat sur la valeur ajoutée des militaires dans l'action humanitaire se ramène habituel-

58 Joanne Burke et Randolph Kent, *Commercial and Humanitarian Engagement in Crisis Contexts: Current Trends, Future Drivers*, Humanitarian Futures Programme, King's College, Londres, juin 2011, disponible sur: [http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Commercial%20and%20Humanitarian%20Engagement%20\(EXEC%20SUMM.\).pdf](http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Commercial%20and%20Humanitarian%20Engagement%20(EXEC%20SUMM.).pdf) (dernière consultation en décembre 2011).

59 Le programme *Humanitarian Futures* du King's College de Londres mène une étude sur l'engagement du secteur privé dans l'action humanitaire. Cette étude met l'accent sur l'appui que peuvent apporter les « plates-formes » mondiales, régionales et nationales au secteur privé pour l'aider à jouer un rôle sur la scène humanitaire. Dans le passé, de multiples obstacles se sont dressés qui ont empêché la participation du secteur privé à l'action humanitaire, dont des différences de terminologie, de méthodes, de procédures et de calendrier. Il en résulte que « le débat ne va jamais guère au-delà des appels à davantage de collaboration stratégique avec les acteurs humanitaires et à une meilleure compréhension du rôle et de la valeur ajoutée des parties en présence. Par conséquent, cette étude entend porter ce débat à un niveau encore jamais atteint, en proposant des moyens pratiques devant permettre de « dépasser le problème » et des options quant au rôle que de telles plates-formes peuvent jouer en aidant le secteur privé à s'engager de façon plus stratégique dans l'action humanitaire ». Voir <http://www.humanitarianfutures.org/content/supporting-private-sector-take-active-humanitarian-role---joanne-burke-partnerships-manager-> (dernière consultation en décembre 2011).

lement à la logistique, aux moyens de transport (en termes d'opérations humanitaires, le poids des équipements et des biens que l'on peut transporter sur palette ou emporter dans les airs, habituellement par hélicoptère ou par avion), et à la protection des civils dans les conflits armés. Du point de vue opérationnel, ce type de soutien a certainement toute son importance, mais pour l'organisation humanitaire du XXI<sup>e</sup> siècle, la valeur ajoutée du potentiel militaire devrait également inclure les capacités stratégiques et de mouvement de masse (la capacité d'accroître les moyens opérationnels pour faire face à une crise imprévue), ainsi que la capacité de procéder à des transformations généralisées lorsqu'il s'agit d'appliquer des idées nouvelles et des pratiques innovantes.

Il faut encore citer un troisième obstacle, qui tient à la manière dont les organisations humanitaires traditionnelles s'engagent aux côtés de différents acteurs qui forment des réseaux mal constitués ou des groupements disparates. À titre d'exemple, on citera les communautés de la diaspora. La dépendance d'un grand nombre de pays en situation de vulnérabilité à l'égard des rapatriements de fonds effectués par les familles qui résident à l'étranger est un fait bien connu<sup>60</sup>. On observe cependant que, si les rapatriements de fonds et les diasporas sont des faits reconnus pour leur importance, peu d'organisations humanitaires se servent de ces réseaux comme système d'alerte rapide pour signaler le début d'une crise ou pour apporter un soutien dans des opérations de secours complexes<sup>61</sup>. Dans cette perspective, les réseaux sociaux offrent des opportunités supplémentaires permettant de s'engager de manière plus cohérente et plus systématique auprès de ces communautés d'acteurs non traditionnels.

## Leadership stratégique et environnement propice

Dans la critique que fait Amartya Sen de l'ouvrage de William Easterly, intitulé *The White Man's Burden*, il fait sienne la distinction d'Easterly entre « planificateurs » et « chercheurs »<sup>62</sup>. Les premiers enferment ceux à qui ils entendent venir en aide dans des processus de planification et des solutions préconçus,

60 Le 15 janvier 2010, le Département de la sécurité intérieure des États-Unis a annoncé son intention d'accorder à des citoyens haïtiens se trouvant sur le sol des États-Unis un statut légal temporaire et l'autorisation de travailler, en vertu d'un régime baptisé Statut de protection temporaire. Par cette mesure, notamment, les États-Unis reconnaissent l'importance de maintenir les rapatriements de fonds effectués par la diaspora haïtienne en faveur des familles restées au pays. Muzaffar Chishti et Claire Bergeron, « Haiti Tragedy Raises Important Immigration Issues for the United States », dans *Migration Information Source*, 16 février 2010, Migration Policy Institute, Washington D.C., disponible sur : <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=771> (dernière consultation en décembre 2011).

61 Randolph Kent et Karin von Hippel, avec Mark Bradbury, *Social Facilitation and the Diaspora: Support for Sustainable Health Services in Somalia*, Rapport destiné à l'Agence des États-Unis pour le développement international, International Policy Institute, King's College, Londres, novembre 2004, disponible sur : [http://csis.org/images/stories/pcr/04\\_hippel\\_somalia.pdf](http://csis.org/images/stories/pcr/04_hippel_somalia.pdf) (dernière consultation en décembre 2011).

62 Amartya Sen, « The Man without a Plan », dans *Foreign Affairs*, mars/avril 2006, disponible sur : <http://www.foreignaffairs.com/articles/61525/amartya-sen/the-man-without-a-plan> (dernière consultation le 10 décembre 2011).

tandis que les derniers montrent davantage de dispositions pour écouter et comprendre les conditions locales et prendre la mesure des besoins à satisfaire et du moment où ils doivent l'être. Dans un monde où la complexité et l'interconnectivité rendent obsolètes les stratégies imposées d'en haut, le planificateur, contrairement au chercheur, n'est pas le dirigeant stratège que l'on attend.

Au XXI<sup>e</sup> siècle, le leadership stratégique doit avant tout avoir une autre approche de la planification et mettre l'accent sur trois grands points : i) avoir recours à des méthodes de planification d'un style nouveau, reflétant tout un ensemble d'éventualités essentielles auxquelles il faut s'attendre dans la quête d'objectifs fondamentaux axés sur les valeurs ; ii) diffuser et vanter des formes de leadership où le leadership stratégique n'entre pas en conflit avec le « gestionnariat » et reçoit l'appui de différents dirigeants à divers niveaux ; et iii) mêler les atouts du leadership traditionnel avec ces nouvelles dimensions du leadership.

Les dirigeants stratèges du futur devront se positionner à l'endroit même où les différents réseaux sont en interconnexion ou là où l'on observe le chevauchement maximum entre les composantes d'un diagramme de Venn en environnement collaboratif. Il leur faudra du savoir-faire pour créer des réseaux collaboratifs multisectoriels et permettre à d'autres d'apprendre à leurs côtés. Le dirigeant stratège sera capable de détecter et de saisir les opportunités d'innovation et, en s'appuyant sur les « évaluations nettes des parties prenantes », sera mieux en mesure de comprendre la valeur qu'il leur apporte, et celle que ces dernières peuvent lui apporter en retour. Les dirigeants stratèges du futur devront sortir de leur zone de confort traditionnelle et affronter l'ambiguïté que reflète la réalité des situations, et devront par conséquent acquérir des aptitudes appropriées en termes d'anticipation et d'adaptation.

Le leadership stratégique dans le secteur humanitaire exigera donc au moins cinq compétences propres à rehausser la valeur générale et les buts du secteur humanitaire en général et des organisations humanitaires en particulier : i) une *vision*, c'est-à-dire l'aptitude à identifier et articuler des objectifs axés sur les valeurs qui revêtent la plus haute importance pour leur propre organisation et, plus généralement, pour la collectivité ; ii) l'*aptitude à poser la question critique*, c'est-à-dire la capacité de remettre en question des certitudes et de chercher d'autres explications ; iii) l'*externalisation*, autrement dit le travail en réseau sur une base multisectorielle et interactive ; iv) la *communication*, ou la diffusion d'objectifs axés sur les valeurs de telle sorte qu'ils viennent s'insérer profondément dans les objectifs de l'organisation tout entière ; et v) l'*écoute*, qui suppose un état de confiance suffisant pour ne jamais manquer l'occasion de rester silencieux.

Les dirigeants stratèges et les organisations qu'ils s'efforcent de guider doivent être conscients que le programme d'action à venir, qui leur donnera l'occasion de se montrer pertinents dans la perspective d'un futur humanitaire toujours plus complexe et prêt à déployer rapidement ses effets, ne sera pas une simple extension du passé. Ce sera un futur qui exigera une bien plus grande capacité d'écoute, de spéculation, de travail en réseau et, au bout du compte, de réactivité face à des événements et des contextes en évolution rapide – en un mot *une planification se projetant vers l'avenir*.

## L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR

**Claudia McGoldrick\***

Claudia McGoldrick est conseillère spéciale auprès de la présidence et du bureau du directeur général du CICR. Avant de rejoindre le CICR en 2006, elle a occupé les fonctions d'analyste pays sénior au Conseil norvégien pour les réfugiés, puis de directeur Afrique au Comité pour la protection des journalistes, à New York. Elle a travaillé plusieurs années en Afrique de l'Ouest, en Asie centrale et au Royaume-Uni en tant que journaliste collaborant à divers médias internationaux.

### Résumé

*L'évolution de l'environnement mondial dans lequel ils travaillent pose de profonds défis aux acteurs humanitaires, tant du fait de la complexité croissante des crises majeures et de leur impact sur les personnes touchées qu'en raison des changements que connaît le secteur humanitaire lui-même alors qu'il tente de répondre à ces enjeux. L'article présente ce que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) considère comme certains des défis essentiels auxquels l'action humanitaire est confrontée aujourd'hui et sera confrontée ces prochaines années; il indique ensuite comment l'institution entend relever ces défis sans trahir les principes fondamentaux d'impartialité, neutralité et indépendance qui guident son action.*

: : : : : :

\* L'auteure tient à remercier le grand nombre de collègues du CICR qui lui ont apporté leur contribution et leurs commentaires constructifs; Pascal Daudin, chef de l'unité politique du CICR, mérite une mention particulière pour sa contribution substantielle et inestimable. La version originale en anglais de cet article est publiée sous le titre « The future of humanitarian action: an ICRC perspective », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 965-991.

## Contexte général

« Nous sommes face à un événement isolé et prolongé qui rappelle par son ampleur le tsunami de 2004, par ses effets destructeurs le séisme haïtien et, par sa complexité, la situation au Moyen-Orient ». C’est en ces termes qu’un haut responsable humanitaire a évoqué la situation au Pakistan lors des inondations catastrophiques de 2010 qui ont fini par affecter plus de 18 millions de personnes sur un tiers du territoire<sup>1</sup>.

La crise humanitaire au Pakistan a véritablement été – et demeure – d’une grande complexité. Les centaines de milliers de personnes déplacées en raison des violences armées qui avaient éclaté dans le nord-ouest du pays au milieu de 2008 se sont trouvées parmi les plus vulnérables quand les inondations sont survenues. Les affrontements ont, depuis lors, provoqué plusieurs vagues successives de déplacements de populations, privant de tout accès aux services essentiels plusieurs dizaines de milliers de résidents déjà appauvris. Les combats ont exacerbé les violences sectaires et ethno-politiques dans les grandes villes comme Karachi et Lahore, où les conditions de vie se sont encore dégradées. En même temps, dans le sud-ouest du pays, la province du Baloutchistan restait affectée par le conflit armé en cours dans le pays voisin, l’Afghanistan, d’où affluaient un grand nombre de blessés en quête de soins médicaux.

Les inondations sont donc venues s’ajouter à une situation de crise déjà complexe. Les ressources et les capacités d’intervention dont disposait le gouvernement pakistanais étaient très insuffisantes par rapport à l’ampleur des dommages. La réponse humanitaire internationale n’a pas, dans l’ensemble, réussi à pallier les manques et elle a donné lieu à de vives critiques dans différents cercles. Plusieurs facteurs – brouillage des lignes de partage entre différents agendas (politique, militaire et humanitaire); manque de leadership; enfin, action lente, confuse et largement non coordonnée, menée par un nombre élevé d’organisations humanitaires rivalisant souvent entre elles – semblent s’être conjugués. De fait, de vastes besoins restaient encore non couverts plusieurs mois après la catastrophe<sup>2</sup>. Or, nombre des critiques émises faisaient écho à celles entendues à propos de l’action menée après le séisme qui a frappé Haïti début 2010 et qui avait déjà mis à rude épreuve les capacités de la communauté humanitaire internationale.

L’opération du CICR au Pakistan figure depuis plusieurs années, sans interruption, parmi les plus vastes et les plus complexes conduites dans le monde. Quand les inondations sont survenues, le CICR était ainsi déjà très

1 Jane Cocking, Directrice humanitaire d’Oxfam, citée parmi d’autres commentateurs dans *BBC News*, « Pakistan : Senior UN figure criticises response », 23 août 2010, disponible sur : <http://www.bbc.co.uk/news/monde-south-asia-11054958> (dernière consultation décembre 2011).

2 Parlement du Royaume-Uni, Comité du développement international, *Seventh Report: The Humanitarian Response to the Pakistan Floods*, 10 mai 2011, disponible sur : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmintdev/615/61502.htm#evidence> (dernière consultation décembre 2011). Des témoignages écrits ont été présentés au Comité par plusieurs organisations non gouvernementales et organisations humanitaires internationales.

présent dans les zones du pays affectées par la violence. Peut-être cette opération est-elle celle qui rassemble le plus grand nombre des défis que le CICR rencontrera toujours plus souvent dans différents contextes à travers le monde et auxquels l'institution devra s'adapter. Les multiples bouleversements de l'environnement mondial auront forcément un impact sur les personnes vulnérables et l'architecture humanitaire devra se modifier pour y faire face. Les difficultés comme celles rencontrées au Pakistan prendront donc probablement de l'ampleur ces prochaines années.

Pour le CICR, l'enjeu consiste à conserver sa capacité de mener une action humanitaire qui respecte les principes fondamentaux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance<sup>3</sup>. Ces principes sont d'une grande importance pour le CICR, car ils permettent à l'institution d'obtenir l'acceptation la plus large possible auprès de toutes les parties prenantes, et d'avoir ainsi accès en toute sécurité aux populations nécessitant protection et assistance. La pertinence, l'efficacité et, en fin de compte, la perception de l'action humanitaire sont essentielles pour obtenir cette acceptation.

Cela dit, bien peu des défis que l'action humanitaire rencontre aujourd'hui sont vraiment nouveaux. Le rôle des États, la politisation de l'aide et l'instrumentalisation des organisations humanitaires (et la performance de ces dernières, dont l'action n'est pas toujours fondée sur des principes ou professionnelle) ont exposé l'action humanitaire à de vives critiques au fil des décennies. Depuis la guerre du Biafra dans les années 1960 (le CICR s'est alors trouvé lui-même au cœur d'une controverse et la neutralité de son action a été sérieusement mise en doute)<sup>4</sup> jusqu'aux lendemains du génocide rwandais et à la débâcle des camps de Goma au milieu des années 1990, la réponse humanitaire internationale n'a pas répondu aux attentes dans de nombreux cas. Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 et ce qui a été appelé ensuite « la guerre mondiale contre le terrorisme » ont marqué un nouveau tournant. La confusion croissante entre les objectifs politiques, militaires et humanitaires des gouvernements donateurs occidentaux, ainsi que la prétendue connivence des organisations humanitaires dans leur propre exploitation par ces mêmes gouvernements, ont amené certains auteurs et universitaires à déclarer qu'en fait, l'action humanitaire neutre n'était pas en crise, mais bel et bien déjà morte<sup>5</sup>.

3 L'action humanitaire du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est spécifiquement basée sur sept Principes fondamentaux: humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité. Dans le présent article, les références aux « principes (humanitaires) fondamentaux » sont basées sur cette définition. Pour plus d'informations, voir: <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm> (dernière consultation décembre 2011).

4 David P. Forsythe, « The ICRC: a unique humanitarian protagonist », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 865, mars 2007, p. 69.

5 David Rieff, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, Simon & Schuster, New York, 2002; Kurt Mills, « Neo-humanitarianism: the role of international norms and organizations in contemporary conflict », dans *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 11, N° 2, p. 161.

La situation n’est pas aussi alarmante. Le contexte global dans lequel se déroule l’action humanitaire s’est modifié de manière importante au fil des ans et cette évolution se poursuivra. Le CICR, pour sa part, s’est toujours efforcé de s’adapter aux réalités changeantes et il continuera d’agir ainsi. Certains bouleversements d’ampleur planétaire – ou tout au moins la convergence de divers changements ou tendances – seront toujours plus difficiles à surmonter. Cela aura de lourdes conséquences pour l’avenir de l’action humanitaire en général, mais cela viendra accroître, et non pas diminuer, l’importance d’une démarche impartiale, neutre et indépendante. En termes d’accès aux personnes touchées et de résultat de l’action menée, il sera d’autant plus important de conserver une telle démarche et d’en démontrer la valeur.

Certes, l’analyse et la compréhension des contextes dans lesquels les praticiens humanitaires travaillent aujourd’hui leur permettent de faire certaines prévisions générales quant aux changements que le paysage humanitaire devrait connaître prochainement. Par contre, il ne serait ni réaliste ni vraiment utile de planifier et d’élaborer des stratégies opérationnelles portant sur plus de quelques années. D’une part, cela tient à la rapidité et à l’imprévisibilité des changements. Après tout, qui parmi les humanitaires avait réellement vu venir (et s’était préparé à affronter) les conséquences des événements récents en Afrique du Nord et au Moyen-Orient? La rapidité et l’ampleur des troubles violents ont surpris bien des gens, et nul ne sait quelles seront finalement les conséquences de ces événements. D’autre part, cela tient aussi au fait que le financement humanitaire et, donc, la planification des interventions ont intrinsèquement un caractère à court terme, et souvent réactif. Cet état de fait n’est modifié ni par la chronicité de nombreuses crises, ni par les appels à l’établissement de liens plus cohérents avec le développement (par le biais, notamment, de projets facilitant le relèvement rapide ainsi qu’une meilleure préparation aux situations de crise).

En quoi consistent donc, de l’avis du CICR, les principaux défis qui se posent aujourd’hui et se poseront demain à l’action humanitaire en termes, d’une part, de tendances mondiales ayant un impact sur les personnes vulnérables et, d’autre part, de changements induits par le système humanitaire lui-même pour rester en phase? De quelle manière l’institution entend-elle répondre à ces défis (principalement dans le cadre de sa stratégie institutionnelle 2011-2014), en maintenant les besoins individuels au cœur de son action et en s’appuyant sur la résilience des bénéficiaires pour s’acquitter de sa mission?

En réponse à ces questions, la première partie du présent article examine certains des principaux défis posés par les crises contemporaines, tels qu’observés dans les opérations du CICR à travers le monde, et considère en particulier la manière dont ces défis affectent les personnes auxquelles l’institution entend apporter protection et assistance. La deuxième partie décrit un certain nombre de pressions et de changements existant au sein du « système »

humanitaire<sup>6</sup> lui-même, en analysant leur impact sur l'action humanitaire fondée sur des principes. La stratégie du CICR et la façon dont l'institution entend relever les vastes défis qui se posent à elle sont examinées dans la troisième partie. Pour conclure, l'article revient sur certains des principaux défis et obstacles que tous les acteurs humanitaires auront probablement à surmonter dans les années qui viennent.

## Les défis posés par les crises contemporaines

### Convergence des crises mondiales

Ces dernières années, l'expression « crise mondiale » a pris un caractère quasiment générique. Elle est principalement utilisée pour désigner la convergence de trois crises – alimentaire, énergétique et financière – et de leurs effets. Ces phénomènes continuent d'avoir des conséquences aussi multiples que massives, affectant profondément la vulnérabilité, les besoins mais aussi la résilience d'une partie des personnes les plus pauvres du monde. Le taux de chômage continue de grimper dans de nombreux pays, les aliments sains et nutritifs sont souvent hors de portée de la population et les tensions restent vives entre les communautés qui s'efforcent de trouver les moyens de s'adapter. La diminution des envois d'argent par des proches vivant à l'étranger aggrave encore la situation. Dans bien des endroits, ces problèmes sont exacerbés par l'instabilité politique ou la violence, ainsi que par des pressions environnementales. Tout porte à croire que les changements climatiques – en redessinant les cartes de la disponibilité de l'eau, de la sécurité alimentaire et de la prévalence des maladies, ainsi qu'en modifiant le tracé des limites côtières – auront pour effet de réduire les ressources alimentaires et en eau disponibles, d'accroître la migration, d'aviver les tensions et, probablement, de provoquer de nouveaux conflits<sup>7</sup>. Viennent encore s'ajouter au tableau la croissance démographique et le déplacement de populations, ainsi qu'un phénomène relativement nouveau, celui des « réfugiés environnementaux » dont, selon certaines estimations, le nombre devrait atteindre

6 Dans *Future of the Humanitarian System: Impacts of Internal Changes*, Feinstein Center, novembre 2009, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/internal.pdf> (dernière consultation décembre 2011), John Borton relève qu'un trait marquant du « système humanitaire » réside dans le manque de clarté quant à ce qu'il est précisément et quant au tracé de ses limites. Il n'existe aucune définition universelle du « système humanitaire » : certains auteurs lui ajoutent le qualificatif d'« international » pour le distinguer des éléments nationaux et locaux dans le pays affecté ; d'autres auteurs rejettent le vocable même de « système », arguant qu'il suggère la présence d'acteurs poursuivant des buts communs. Borton lui-même emploie la définition de travail suivante : « une multiplicité d'organisations internationales, nationales et locales, déployant des moyens financiers et matériels ainsi que des ressources humaines afin de porter assistance et protection aux personnes affectées par les conflits et les catastrophes naturelles, l'objectif étant de sauver des vies, de réduire les souffrances et d'aider au relèvement » (p. 5) [traduction CICR].

7 Voir Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Sicherheitsrisiko Klimawandel- Hauptgutachten 2007*, mai 2007, disponible sur <http://www.wbgu.de/hauptgutachten/hg-2007-sicherheit/> (dernière consultation décembre 2011).

150 millions en 2050<sup>8</sup>. Si plusieurs de ces tendances convergent, en particulier dans les pays affectés à la fois par un conflit armé et par une catastrophe naturelle ou des problèmes environnementaux, le résultat risque d'être désastreux.

Un exemple frappant est donné par la situation alarmante en Somalie, où la crise alimentaire s'est dramatiquement aggravée en 2011. La rudesse des conditions climatiques (avec, notamment, la pire sécheresse que le pays ait connue depuis des décennies) a provoqué de dramatiques pertes de récolte et de bétail, et le prix des denrées alimentaires a encore augmenté<sup>9</sup>. Venue s'ajouter à l'insécurité chronique, aux affrontements et aux très grandes difficultés restreignant l'accès humanitaire, cette crise a anéanti les mécanismes d'adaptation d'une population déjà aux abois. L'ampleur de ses répercussions sur les pays voisins ne doit pas être sous-estimée : la montée des tensions après l'intervention militaire kényane en Somalie en est un exemple parmi d'autres<sup>10</sup>. Il est rare que les conséquences de crises aussi complexes restent confinées à l'intérieur d'un seul pays.

Les opérations en Somalie demeurent parmi les plus vastes, et les plus difficiles, que le CICR conduit à travers le monde. Intervenant dans le cadre d'un partenariat avec le Croissant-Rouge de Somalie, le CICR a surtout développé ses centres d'alimentation thérapeutique et ses structures de soins de santé, amplifiant ainsi une opération de secours déjà importante. Néanmoins, ce n'est un secret pour personne que, dans certaines zones de conflit, les problèmes de sécurité pèsent lourdement sur les conditions de travail. Ces problèmes sont tels que nombre d'organisations humanitaires ne peuvent tout simplement pas travailler dans le pays et que l'accès du CICR reste limité. Dans certaines régions (Somalie centrale et méridionale), le CICR ne peut travailler qu'avec la coopération et par le canal du Croissant-Rouge de Somalie et de ses agents locaux sur le terrain.

Les crises multidimensionnelles continuent de frapper diverses régions du monde, forçant toujours plus de personnes démunies et vulnérables à s'adapter à des difficultés chroniques. Dans de nombreux cas, leurs capacités de relèvement et d'adaptation à long terme étant affaiblies, ces personnes se retrouvent encore plus vulnérables aux secousses économiques soudaines. Dans bien des contextes de travail du CICR, tels que la République démocra-

8 Cité dans Rajesh Chhabara, « Climate change refugees seek a new international deal », dans *Climate Change Corp*, 27 décembre 2008, disponible sur : [www.climatechangecorp.com/content.asp?ContentID=5871](http://www.climatechangecorp.com/content.asp?ContentID=5871) (dernière consultation décembre 2011).

9 CICR, Communiqué de presse 11/49, « Somalie : la mort guette les enfants atteints de malnutrition », 13 juillet 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/news-release/2011/somalia-news-2011-07-13.htm> (dernière consultation le 20 décembre 2011); Chris Niles, « Amidst the region's worst drought in decades, Somali refugees crowd camps in Kenya », UNICEF, 11 juillet 2011, disponible sur : [http://www.unicef.org/infobycountry/kenya\\_59174.html](http://www.unicef.org/infobycountry/kenya_59174.html) (dernière consultation décembre 2011); UNHCR, « Crisis in Horn of Afrique: a worsening humanitarian situation », disponible sur : <http://www.unhcr.org/pages/4e1ff4b06.html> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

10 Pour des informations détaillées sur cette intervention, voir International Crisis Group, *The Kenyan Military Intervention in Somalia*, Africa Report N° 184, 15 février 2012, disponible sur : [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/kenya/184%20-%20The%20Kenyan%20Military%20Intervention%20in%20Somalia.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/africa/horn-of-africa/kenya/184%20-%20The%20Kenyan%20Military%20Intervention%20in%20Somalia.pdf) (dernière consultation mars 2012).

tique du Congo, le Pakistan, Haïti ou le Bangladesh, nombreuses sont les personnes sur le terrain qui voudraient voir se traduire dans la réalité des faits les grands discours sur la « reprise mondiale ».

La plupart des conflits armés contemporains sont chroniques, souvent motivés par l'accès aux ressources vitales et voient se mobiliser une multiplicité d'acteurs aux intérêts divergents. Neuf des dix plus grandes opérations menées par le CICR en 2012 seront restées les mêmes qu'en 2010 et 2011 (si l'on compare les budgets initiaux). En outre, la plupart des pays où ces opérations se seront déroulées – Afghanistan, Irak, Soudan, Somalie et Colombie – sont en proie à un conflit armé prolongé.

### La nature changeante de la violence armée

Il est évident que la nature des conflits armés avait déjà considérablement évolué dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Depuis 1945, les conflits armés internationaux classiques sont nettement moins nombreux. Ils ont été remplacés par une vaste gamme de confrontations aux multiples facettes, internes ou transfrontalières, ainsi que par des situations complexes dans lesquelles une multitude d'acteurs aux motivations diverses (allant de l'appât du gain aux revendications de tous ordres) font peser une énorme menace sur la population civile. Les lignes séparant les parties, de même que la démarcation entre combattants et civils, sont toujours moins nettes<sup>11</sup>.

Au-delà des conflits armés, l'ampleur et les conséquences humanitaires d'autres situations de violence vont probablement augmenter de manière importante ces prochaines années. Le phénomène des crimes violents liés à la drogue, qui provoquent des milliers de morts chaque année en Amérique latine, est un exemple dramatique de cette évolution. Les troubles violents qui continuent de secouer certaines parties de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient en est un autre. D'autres régions du monde seront probablement, elles aussi, toujours plus touchées par la violence. L'urbanisation rapide et la croissance démographique constituent deux des principaux facteurs aggravants. Le Pakistan, par exemple, qui compte aujourd'hui quelque 185 millions d'habitants, devrait voir ce chiffre passer à 315 millions en 2050<sup>12</sup>; la population pakistanaise devrait rester largement concentrée dans des mégalopoles comme Karachi, où au fil des ans, le territoire urbain est devenu un champ de bataille quasi-permanent, sur lequel s'affrontent différentes factions politiques et ethniques.

11 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Rapport, XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 28 novembre-1<sup>er</sup> décembre 2011, disponible sur: <http://www.icrc.org/fre/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-fr.pdf> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

12 Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, données disponibles sur: [http://esa.un.org/unpd/wpp/Multiple-Figures/multiple-figures\\_1.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/Multiple-Figures/multiple-figures_1.htm) (dernière consultation décembre 2011)

Selon un rapport établi dans le cadre d’une initiative diplomatique récente, « [p]lus de 740 000 personnes meurent chaque année de violences liées à des conflits armés, ainsi qu’à la petite ou grande criminalité. Une forte majorité d’entre elles (jusqu’à 490 000) sont tuées en dehors des zones de guerre »<sup>13</sup> ; à ce chiffre, il convient d’ajouter le nombre incalculable de victimes de la violence atteintes de blessures physiques ou psychologiques. En outre, la violence armée dans des contextes non conflictuels aurait également un coût économique très élevé, du fait de la perte de productivité due aux morts violentes. Ainsi, la violence vient encore aggraver les effets déjà complexes de la « crise mondiale » sur les segments les plus pauvres et les plus vulnérables de la société.

### Les défis posés au droit international humanitaire

Au fil des décennies, le droit international humanitaire (DIH) s’est forcément adapté à cette réalité changeante. L’adoption, en 1977, des deux premiers Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, établissant notamment des règles relatives à la conduite des hostilités (Protocole I) et à la protection des personnes touchées par des conflits armés non internationaux (Protocole II) en est un exemple. L’établissement de règles spécifiques interdisant ou réglementant l’emploi de certaines armes telles que les mines antipersonnel et, plus récemment, les armes à sous-munitions est un autre exemple.

Les terribles événements du 11 septembre 2001 et leurs suites ont constitué un nouveau test pour le DIH. La polarisation des relations internationales et les conséquences humanitaires de la « guerre mondiale contre le terrorisme » ont lancé un énorme défi. La confusion entre le terrorisme et la guerre (ainsi qu’entre les régimes juridiques applicables) a eu tendance à sérieusement saper la notion même de « droit international humanitaire » et à causer des problèmes, en particulier quand le terme « terrorisme » est manipulé à des fins politiques. La prolifération de nouveaux acteurs (y compris des groupes armés non étatiques), l’évolution des méthodes et moyens de guerre et, enfin, la faiblesse des mécanismes de mise en œuvre posent d’autres défis encore au DIH<sup>14</sup>.

Le DIH a réussi jusqu’ici à surmonter ces défis en gardant sa pertinence intacte, et en voyant réaffirmées son adéquation et son adaptabilité en tant que cadre juridique pour la protection des victimes des conflits armés. Néanmoins, ni la nature des conflits armés ni les causes et conséquences de ces confrontations ne vont cesser d’évoluer. Il est donc essentiel que le DIH poursuive lui aussi son évolution. Il est apparu de manière toujours plus évidente

13 Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, Rapport intitulé *Global Burden of Armed Violence*, Genève, 2008, disponible : <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2008.html> (dernière consultation décembre 2011).

14 CICR, *op. cit.*, note 11, pp. 48-52.

que certaines problématiques exigeaient une clarification et que, dans certains domaines, le droit conventionnel devait être développé. Le CICR a donc réalisé à cette fin une étude approfondie sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés. Tout au long de 2010 et au-delà, les conclusions de cette étude ont fait l'objet de discussions entre le CICR et les États, ainsi qu'avec d'autres importantes parties prenantes<sup>15</sup>. Comme cela sera décrit de manière plus détaillée ci-dessous, les résultats de l'étude et les consultations ultérieures ont constitué la base d'une résolution de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève fin 2011. Intitulée « Renforcement de la protection juridique des victimes de conflits armés », cette résolution ouvre effectivement la voie aux futurs travaux dans ce domaine.

### Évolution des méthodes et moyens de guerre

Les nouveaux développements technologiques – ainsi que, non seulement, les risques mais aussi les opportunités qui s'ensuivent – viendront également ces prochaines années façonner le contexte dans lequel s'inscrit l'action humanitaire. Des conflits récents ont été marqués par un recours accru aux armes ou systèmes d'armes contrôlés à distance – drones compris – ainsi qu'aux armes automatiques<sup>16</sup>. Il est possible qu'à l'avenir, certains systèmes d'armes deviennent entièrement autonomes. Un tel développement suscite certaines inquiétudes quant au respect du DIH, ne serait-ce qu'en raison de la capacité (ou de l'incapacité) de ces systèmes d'armes de distinguer les civils des combattants ; dans ce cadre, il convient aussi d'examiner avec soin la question de la responsabilité, aux niveaux pénal et civil. La « cyberguerre » constitue un autre risque et pourrait potentiellement avoir d'énormes conséquences sur le plan humanitaire. Par exemple, le lancement d'attaques informatiques contre diverses cibles (aéroports, hôpitaux, systèmes de transport, barrages ou centrales nucléaires) est techniquement possible ; or, de telles attaques pourraient provoquer de profondes perturbations des infrastructures, ainsi que d'importantes pertes dans la population civile et de graves dommages aux biens de caractère civil. Le CICR suit donc attentivement les rapides avancées dans ce domaine, examinant notamment l'application des règles du DIH (tâches auxquelles il s'emploie dans différents forums depuis près de dix ans).

15 CICR, « Projet de résolution et rapport sur le renforcement de la protection juridique des victimes de conflits armés », XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 28 novembre-1<sup>er</sup> décembre 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-strengthening-legal-protection-11-5-1-1-fr.pdf> (dernière consultation le 10 décembre 2011). Voir aussi la déclaration du président du CICR, Jakob Kellenberger, « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés – Consultations des États et voie à suivre », 12 mai 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/statement/ihl-development-statement-2011-05-12.htm> (dernière consultation décembre 2011).

16 Voir CICR, *op. cit.*, note 11, pp. 36-40.

## Le système de réponse humanitaire en mutation

Tout comme l’action humanitaire fondée sur des principes est mise à l’épreuve par les multiples changements qui interviennent dans l’environnement mondial (et modifient la nature des besoins humanitaires), les pressions et les évolutions qui apparaissent à l’intérieur du système humanitaire lui-même constituent elles aussi un défi.

### Acceptation et perception de l’aide

Les organisations d’aide humanitaire sont souvent accusées d’être au service de stratégies politiques plus vastes, ou de constituer une tête de pont officieuse pour la promotion d’intérêts étrangers. Depuis les années 1990, mais de manière plus fréquente depuis 2001 et le lancement de la « guerre mondiale contre le terrorisme », il est arrivé que ces organisations soient impliquées dans l’alliance (tout sauf sainte) entre développement et lutte contre le terrorisme, conformément à l’idée selon laquelle la pauvreté est l’un des facteurs qui favorisent le terrorisme. Aujourd’hui, certains États soutiennent leurs actions militaires par le biais de campagnes d’aide dont le but n’est pas uniquement de protéger leurs troupes, mais aussi de participer à la mise en œuvre de stratégies de stabilisation.

Plus généralement, l’évolution de l’environnement international vers un nouvel ordre multipolaire et la diminution de l’influence de l’« Occident » amènent certains gouvernements de pays en développement à résister toujours plus vigoureusement aux *diktats* de la communauté internationale (gagnant ainsi en popularité auprès de leur population). Quand elles sont perçues comme des institutions « occidentales », les organisations non gouvernementales internationales (ONGI) font souvent les frais de ce changement de perspective. Leur rôle humanitaire n’est plus accepté d’emblée et elles font l’objet d’une surveillance importante sur les plans politique et de sécurité.

Dans un article célèbre paru en 1993<sup>17</sup>, Samuel P. Huntington, spécialiste américain des sciences politiques, a avancé l’idée selon laquelle la guerre froide étant terminée, les conflits les plus fréquents et les plus violents seraient désormais provoqués par les différences d’ordre non plus idéologique mais culturel. Or, cette théorie du « choc des civilisations » est de plus en plus contestée par les universitaires en tant que tentative simpliste, arbitraire et déplacée visant à justifier l’agression occidentale contre d’autres cultures (islamique et orthodoxe). Les notions essentielles qui sous-tendent l’humanitarisme moderne, à savoir les idées du Siècle des lumières et la pensée chrétienne du XIX<sup>e</sup> siècle, se sont ainsi trouvées mises en question à leur tour. Aujourd’hui, un nombre croissant de pays ou d’entités politiques refusent les interventions ou les programmes d’aide à cause de ce qu’ils considèrent comme des valeurs « importées », non pertinentes ou même dangereuses. Des penseurs musul-

17 Samuel P. Huntington, « Clash of Civilizations? », dans *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 3, été 1993, pp. 22-49.

mans radicaux cherchent aussi à imputer les difficultés du monde musulman aux effets délétères de la décadence morale « occidentale ». Le monde humanitaire se trouve donc vraiment au cœur du débat sur les tensions et les divisions culturelles.

L'un des enjeux, en ce qui concerne l'action humanitaire, tient à la remise en cause de l'« universalité » de certaines valeurs essentielles, aujourd'hui perçues comme des notions importées. Pour le CICR, la neutralité et l'indépendance constituent en grande partie des moyens permettant d'accéder à toutes les communautés qui ont besoin d'aide ; par contre l'impartialité et l'humanité, qui représentent l'essence même de la philosophie humanitaire, sont des valeurs qui ne souffrent aucun compromis. Par exemple, en fondant leur action sur des critères ethniques ou religieux, certains acteurs sont tentés d'aider certaines communautés, ignorant délibérément celles qui ne répondent pas à ces mêmes critères. Une telle démarche ne peut pas être qualifiée d'action « humanitaire ». Néanmoins, un certain nombre d'organisations caritatives s'efforcent de jeter des ponts entre leur propre ensemble de valeurs et les principes humanitaires universellement acceptés. Le CICR reconnaît qu'il est hautement nécessaire de prendre part au débat portant sur la renégociation, ou la redéfinition, des principes et des valeurs de caractère universel.

## Des États qui s'affirment

La résurgence actuelle de l'affirmation d'une souveraineté fondée sur l'État constitue une tendance ayant un impact important sur la réponse humanitaire. Un nombre croissant d'États hôtes s'emploient activement à bloquer, restreindre ou contrôler la réponse humanitaire sur leur territoire<sup>18</sup>. Pour justifier leur démarche, ils invoquent soit les impératifs de la « lutte contre le terrorisme » soit des problèmes de « sécurité interne ». Les agences humanitaires servent quelquefois de pion, ou de bouc émissaire, dans des luttes politiques internes. Certains gouvernements insistent parfois sur leur propre définition ou compréhension de l'« assistance humanitaire » (en la limitant aux secours d'urgence, par exemple) ; d'autres imposent des obstacles administratifs qui entravent l'acheminement de l'aide vers des parties disputées du territoire national. Un certain nombre d'États vont même jusqu'à considérer une approche neutre et indépendante comme une atteinte à leur droit de gérer comme ils l'entendent les conflits ou les catastrophes survenant sur leur territoire.

D'une manière ou d'une autre, les États hôtes non occidentaux veulent toujours plus se montrer aptes à gérer les crises politiques et humanitaires qui les frappent. Cela tient à leur volonté d'assumer leurs propres responsabilités

18 Des recherches récentes indiquent un déclin général du respect des principes humanitaires par les gouvernements hôtes. Voir l'étude réalisée en 2010 sur l'état du système humanitaire par l'Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), *The State of the Humanitarian System*, 2010, disponible sur : <http://www.alnap.org/pool/files/alnap-sohs-final.pdf> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

et, d'autre part, à leur scepticisme quant à l'efficacité et aux intentions de la communauté humanitaire internationale. En insistant sur son approche impartiale, neutre et indépendante, le CICR échappe peut-être, dans une certaine mesure, à de telles pratiques. N'a-t-il pas obtenu, malgré les difficultés, l'accès aux victimes en Libye, en Syrie et dans d'autres régions en crise du Moyen-Orient ? L'institution n'est cependant pas encore complètement à l'abri, comme le montre l'exemple du Sri Lanka : fin 2010, le gouvernement a demandé au CICR de gérer ses opérations exclusivement depuis la capitale, Colombo<sup>19</sup>.

## La politisation de l'aide

Tant les États bailleurs que les États hôtes veulent manifestement voir l'action humanitaire servir directement ou indirectement leurs propres intérêts nationaux. Les efforts qui en résultent (dirigés vers une plus grande « cohérence » et visant à harmoniser les objectifs politiques, militaires et humanitaires) pourraient donc sembler inévitables, car l'action humanitaire ne peut se dérouler dans un vacuum politique. Par contre, ce même élan dresse divers obstacles sur la voie du respect des principes humanitaires, comme l'illustrent avec la plus grande acuité certaines situations de conflit armé international – en Afghanistan, Irak et, plus récemment, Libye – où entre en jeu une multitude d'acteurs et d'objectifs différents.

En Afghanistan, l'aide humanitaire a été utilisée de manière flagrante comme un outil permettant de mettre en œuvre des stratégies de gestion de conflit et de lutte contre l'insurrection. La tactique adoptée par les militaires pour « gagner les cœurs et les esprits » en mobilisant des moyens tels que les PRT (équipes provinciales de reconstruction) est, par sa nature même, incompatible avec les principes fondamentaux de l'action humanitaire. Toutes les organisations caritatives travaillant dans un tel environnement risquent ainsi d'être perçues comme poursuivant des objectifs politiques. De fait, des ONG aux mandats multiples qui déploient des activités humanitaires et de développement (donc à plus long terme) dans un contexte de conflit ont été accusées d'aggraver cette « confusion »<sup>20</sup>.

Pour le CICR, le fait que son action soit perçue comme étant impartiale, neutre et indépendante joue un rôle absolument capital quand il s'agit d'établir un dialogue avec les parties engagées dans un conflit et d'obtenir l'accès humanitaire aux personnes nécessitant aide et protection. La situation en Afghanistan est cependant très complexe, car le conflit gagne des zones restées

19 Voir CICR, Communiqué de presse 11/68, « Sri Lanka : le CICR ferme ses bureaux dans le nord du pays », 25 mars 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/news-release/2011/sri-lanka-news-2011-03-25.htm> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

20 Pour Médecins sans Frontières, la communauté humanitaire en Afghanistan a en grande partie perdu l'acceptation de la population qui est nécessaire pour fournir l'aide humanitaire. Voir Michiel Hofman et Sophie Delauney, « Special Report – Afghanistan: A Return to Humanitarian Action », mars 2010, disponible sur : <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=4311&cat=special-report>. (dernière consultation le 20 décembre 2011).

calmes jusqu'ici, et les groupes armés ne cessent de se diviser en factions. Le CICR a ainsi été amené à travailler toujours davantage avec des partenaires locaux, en particulier le Croissant-Rouge afghan, pour que son mandat et son action soient plus largement compris et acceptés et pour avoir accès aux personnes les plus vulnérables<sup>21</sup>.

Plus récemment, en Libye (où le Conseil de sécurité des Nations Unies avait autorisé l'intervention militaire lancée en mars 2011 afin de protéger la population civile menacée), les agendas politique, militaire et humanitaire des principaux acteurs internationaux étaient difficiles à distinguer pour le grand public. En fin de compte, une telle confusion des rôles complique ou entrave l'accès humanitaire impartial aux populations, indépendamment de leur appartenance à l'une ou l'autre des parties au conflit. L'emploi de la force en dernier recours pour protéger les civils est parfois inévitable, mais il risque d'être perçu comme une opération politique visant à affaiblir la notion de souveraineté des États, et d'aboutir ainsi au rejet de toutes les formes d'intervention humanitaire<sup>22</sup>.

Quand un véritable conflit armé international s'est développé en Libye, les organisations humanitaires ont rencontré de très grandes difficultés en termes d'accès, particulièrement à Tripoli et dans la partie du pays contrôlée par le gouvernement ; très peu d'entre elles ont été en mesure d'agir avec efficacité et d'atteindre les personnes nécessitant protection et assistance. Le CICR a pu envoyer une équipe dans la ville de Benghazi, dans l'est du pays, quelques jours après le début du violent soulèvement en février 2011, puis ouvrir un bureau à Tripoli et étendre ses opérations dans l'ouest libyen. Un tel accès a cependant été difficile à obtenir et n'a jamais pu être tenu pour acquis. Ses efforts visant à gagner la confiance et l'acceptation des parties au conflit en adoptant une approche strictement impartiale, neutre et indépendante ont joué un rôle crucial. Ils lui ont permis à la fois d'atteindre les personnes qui avaient besoin d'aide et d'assurer la sécurité de son personnel. De solides relations de partenariat au niveau local, y compris avec le Croissant-Rouge libyen, ont aussi aidé de manière déterminante le CICR à comprendre pleinement la situation et les besoins des différentes communautés, ainsi qu'à accroître le nombre de bénéficiaires de son action.

## Prolifération et diversification des nouveaux acteurs

La situation en Afghanistan et en Libye illustre bien un autre phénomène actuel, à savoir la prolifération de nouveaux acteurs, qu'ils soient eux-mêmes impliqués dans le conflit armé ou qu'ils y répondent (la distinction entre eux

21 Fiona Terry, «Le Comité international de la Croix-Rouge en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire», dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/1, Conflit en Afghanistan*, Vol. 93, pp. 147-165.

22 Pour un examen de la situation libyenne et de l'évolution du concept de la « Responsabilité de protéger », voir Bruno Pommier, « Le recours à la force pour protéger les civils et l'action humanitaire. Le cas libyen et au-delà », dans la présente édition.

étant parfois assez floue). D’une part, on voit émerger aux niveaux national et transnational de nouveaux groupes non étatiques, dont l’influence continuera de croître et, en fin de compte, décidera de l’agenda des organisations humanitaires. La diversité de ces acteurs est très grande, car ils représentent toute une gamme d’identités et de motivations, ainsi que des degrés divers de volonté et de capacité de respecter le DIH et d’autres normes de droit international. Qu’il s’agisse de certains groupes armés organisés, d’entreprises militaires et de sécurité privées, de sociétés transnationales, de gangs urbains, de milices ou de diverses entités criminelles transnationales, y compris les groupes « terroristes » et les pirates, tous les acteurs doivent faire l’objet d’un contrôle dans ce domaine.

D’autre part, la réponse humanitaire elle-même devient toujours plus l’affaire de nouveaux acteurs – secteur privé, nouvelles ONG ou forces militaires étrangères – dont le *modus operandi* diverge souvent des approches traditionnelles et n’est pas toujours basé sur les principes humanitaires. La « valeur ajoutée » des acteurs humanitaires traditionnels se trouve ainsi souvent mise en question, de même que les mécanismes de coordination actuels. Cela a été démontré en Afghanistan et dans d’autres situations de conflit armé : la compétition entre les acteurs humanitaires a abouti à certains compromis sur les principes humanitaires dans le but de gagner en notoriété et d’accroître les ressources. Les acteurs humanitaires traditionnels qui insistent sur le respect des principes de neutralité, d’indépendance et d’impartialité risquent ainsi de se trouver marginalisés et exposés à davantage de menaces sur le plan de la sécurité. En cas de catastrophe naturelle majeure (comme le séisme qui a frappé Haïti), les acteurs humanitaires traditionnels risquent d’être « mis sur la touche » par des acteurs émergents – forces armées et protection civile – disposant de ressources bien supérieures en termes de finances, de logistique et d’expertise.

Les bailleurs sont eux aussi toujours plus diversifiés. Un nombre sans cesse croissant de bailleurs étatiques « non traditionnels » ou « émergents » conduisent leurs opérations hors du giron du Comité d’assistance au développement (CAD) de l’OCDE, et indépendamment de l’initiative suédoise *Good Humanitarian Donorship*<sup>23</sup>. Une tendance observée parmi les gouvernements donateurs « hors CAD » consiste à acheminer les fonds non plus par le canal des organisations humanitaires mais directement aux États hôtes ; de plus, ces gouvernements tendent souvent à offrir leur soutien aux pays voisins. Une part importante du financement humanitaire est aussi assurée par un nombre croissant de bailleurs non gouvernementaux. Souvent, ces mouvements de fonds ne sont pas systématiquement signalés ni compilés par les mécanismes établis assurant le suivi des flux financiers. Les fonds peuvent notamment provenir

23 À propos de l’initiative *Good Humanitarian Donorship*, voir : <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/> (dernière consultation le 20 décembre 2011). Voir aussi Andrea Binder et Claudia Meier, « Opportunity knocks: why non-Western donors enter humanitarianism and how to make the best of it », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 1135-1149.

du secteur privé et des ONG elles-mêmes (dons reçus du public ou d'autres sources), ainsi que du financement militaire affecté à l'aide humanitaire et, enfin, des envois d'argent provenant de la diaspora<sup>24</sup>.

Il est donc important que les organisations humanitaires telles que le CICR nouent des relations – notamment au niveau local – avec les nouveaux réseaux d'acteurs, qu'il sera essentiel de bien comprendre.

## Problématique de la coordination

Organisations humanitaires, bailleurs, agences des Nations Unies et « experts » humanitaires reconnaissent unanimement que la coordination humanitaire rencontre des difficultés. Depuis 2005, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) joue un rôle central dans la formulation d'une réponse plus efficiente aux crises, en obtenant parfois des résultats mitigés. Dans certains cas, le manque de coordination a abouti à l'adoption de stratégies contradictoires et à des disparités dans la fourniture de l'aide.

Les difficultés sont apparues de manière éclatante dans la réponse de la communauté internationale au tremblement de terre survenu en Haïti en janvier 2010 et suivi, dix mois plus tard, par l'ouragan Tomas. « La crise cynique de l'humanitarisme au milieu d'une crise humanitaire qui dure depuis des décennies » : c'est ainsi que la situation a été décrite par une journaliste américaine<sup>25</sup>. Le manque de leadership et les carences de la coordination figurent parmi les principales causes de la situation qui fut si chaotique que 1,3 million d'Haïtiens démunis étaient encore privés de toit fin 2010<sup>26</sup>. « Est-ce vraiment cela, l'humanitarisme ? », interrogeait la même journaliste, faisant écho au scepticisme largement répandu dans le public et laissant présager un avenir bien sombre.

Ces prévisions risquent fort de se réaliser, tout au moins en partie. Dans un pays comme Haïti – terriblement pauvre, sujet aux troubles politiques, à la violence interne et aux catastrophes naturelles – la profonde complexité des besoins humanitaires a clairement mis à rude épreuve un système humanitaire international déjà chancelant.

Pourtant, bien qu'en majorité les organisations semblent admettre que le système doit être amélioré, tout consensus s'arrête ostensiblement à cette constatation<sup>27</sup>. Rares sont les organisations qui proposent des solutions alternatives convaincantes (ce qui peut notamment s'expliquer par une profonde

24 Voir Peter Walker et Kevin Pepper, « The State of Humanitarian Funding », dans *Forced Migration Review*, N° 29, 2007, pp. 33-35.

25 Jane Regan, « Haïti : humanitarian crisis or crisis of humanitarianism ? » dans *Huffington Post*, 5 décembre 2010, disponible sur : [http://www.huffingtonpost.com/jane-regan/haiti---humanitarian-cris\\_b\\_779503.html](http://www.huffingtonpost.com/jane-regan/haiti---humanitarian-cris_b_779503.html) (dernière consultation le 20 décembre 2011) [traduction CICR].

26 *Ibid.*

27 Wolf-Dieter Eberwein, « Quel futur de l'action humanitaire ? », dans *Grotius International*, 3 janvier 2011, disponible sur : <http://www.grotius.fr/quel-futur-de-l%E2%80%99action-humanitaire/> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

réticence de leur part à faire le moindre compromis sur leurs propres mandats et méthodes au profit d’un cadre de coordination plus inclusif).

L’existence d’une concurrence accrue entre les organisations humanitaires est avérée. L’aide est devenue une industrie, les acteurs sont de plus en plus nombreux et le marché toujours plus encombré. La survie de nombreuses organisations dépend de leur capacité à convaincre les médias, à lever des fonds et à exercer une influence sur les acteurs politiques. Les organisations intervenant dans les situations d’urgence doivent se rendre crédibles aux yeux de leurs mandants et de leurs bailleurs, en démontrant qu’elles sont capables d’intervenir rapidement et d’atteindre les communautés touchées. Aujourd’hui, lorsqu’une crise éclate, ce sont souvent les spécialistes du plaidoyer et de la communication, ainsi que les rédacteurs de propositions, qui constituent le fer de lance de l’action humanitaire.

Un certain nombre d’organisations ont été consternées par la décision courageuse prise en janvier 2005 par Médecins sans frontières (MSF) d’interrompre sa campagne de collecte de fonds en faveur des victimes du tsunami, au profit d’un surcroît d’assistance aux victimes des crises oubliées<sup>28</sup>. Leur absence dans un contexte de crise donné peut créer de graves difficultés pour certaines organisations et risque même de les forcer à sortir du « marché ». Cela explique notamment que certaines organisations disposant de compétences insuffisantes ou de capacités limitées se précipitent dans des lieux où elles ne contribueront que peu aux solutions humanitaires (et aggraveront peut-être encore la confusion). En même temps, il est très difficile d’imposer des mécanismes contraignants étant donné que toutes les organisations veulent préserver leur propre espace.

En réalité, la situation sur le terrain est souvent plus nuancée. Une coopération existe bel et bien, car un sentiment de complémentarité s’est développé entre les organisations partageant le même esprit et les spécialistes du secteur. Cela les a conduits à utiliser entre eux une *lingua franca* professionnelle pour évaluer les situations et élaborer des réponses appropriées. Le but pour le CICR – et pour bien d’autres organisations – est ainsi d’aller au-delà du débat général sur les mécanismes de coordination pour favoriser la mise en place, entre les acteurs présents et actifs, d’une coordination axée sur le terrain, afin d’assurer les meilleures protection et assistance possibles aux personnes qui en ont besoin.

## Nouvelles technologies et action humanitaire

Si les nouvelles technologies présentent certains risques en termes d’évolution des méthodes et moyens de guerre, elles offrent aussi certaines opportunités. Elles exerceront en effet toujours plus d’influence sur le *modus operandi*

28 *La Liberté*, 6 janvier et 23 mai 2005. Voir aussi Paul Barbagallo, « Healing Ways », mars 2005, disponible sur : <http://www.fundraisinguccessmag.com/article/though-misunderstood-first-doctors-without-borders-bold-decision-stop-accepting-tsunami-relief-donation-could-help-revive-public-trust-nonprofits-32313/1> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

des acteurs humanitaires, en particulier dans le domaine de la collecte et du partage des informations. En ce qui concerne, par exemple, l'évaluation des besoins, la disponibilité sans cesse croissante de nouvelles technologies basées sur le web signifie que l'« auto-évaluation » devient de plus en plus une réalité pour les bénéficiaires. Ces derniers ont ainsi la possibilité d'être davantage associés à l'identification de leurs besoins et à la formulation de réponses adéquates. En même temps, une telle démarche risque de bousculer les priorités et, en fin de compte, de mettre en péril l'autorité des organisations d'aide.

En Haïti, les nouvelles technologies des médias et de la communication ont été utilisées comme jamais auparavant pour soutenir les opérations de secours. Parmi les exemples à citer figure le *crowdsourcing* dont l'un des initiateurs a été la plateforme Ushahidi (« témoignage » en swahili) : des logiciels d'exploitation libres permettent aux communautés et aux individus de partager des informations en temps réel par le biais de SMS ou d'e-mails ainsi que sur Twitter et sur le web<sup>29</sup>. Des mises à jour en temps réel et des cartes interactives donnent ainsi des renseignements sur les lieux où l'aide est le plus urgemment requise ou peut être obtenue.

En même temps, la gratuité de l'accès aux informations du web, y compris par le biais de plateformes d'alerte telles que Wikileaks, peut poser d'autres défis aux organisations humanitaires. Pour le CICR, la poursuite d'un dialogue confidentiel avec tous les protagonistes constitue, en cas d'éventuelles violations du DIH, un élément essentiel de l'action menée auprès de toutes les parties concernées ayant le pouvoir d'améliorer la situation en facilitant la communication et les changements positifs grâce à l'instauration de rapports de confiance. La confidentialité n'est pas inconditionnelle, car le CICR peut être amené à faire des dénonciations publiques dans des cas exceptionnels. Néanmoins, les informations divulguées risquent en fin de compte de nuire aux personnes à qui, précisément, le CICR s'efforce d'apporter protection et assistance (si, par exemple, les autorités décident d'empêcher le CICR de se rendre dans certains lieux ou auprès de certaines personnes, privant ainsi l'institution de toute possibilité de fournir de l'aide). Le processus visant à rétablir des rapports de confiance et à réobtenir l'accès peut être très long et très difficile.

## Financement humanitaire et temps de réponse

L'évolution de la réponse humanitaire dépendra en grande partie de son mode de financement. Le financement humanitaire exerce en effet une influence déterminante sur la manière dont l'aide est fournie. Aucune organisation humanitaire ne peut être sûre de pouvoir obtenir sans difficultés suffisamment de fonds non affectés pour répondre rapidement et efficacement aux besoins humanitaires réels des personnes touchées par un conflit ou une catastrophe. Les difficultés de financement affectent le CICR à la fois directement et

29 Pour un examen approfondi de ce sujet, voir Patrick Meier, « Les nouvelles technologies de l'information et leur impact sur le secteur humanitaire », dans la présente édition.

indirectement en raison de leur impact important sur les contextes dans lesquels il travaille (où, parfois, d’autres organisations humanitaires ne peuvent tout simplement pas être présentes).

### *Financement global*

Ces dernières années ont été marquées par un élargissement de l’assistance étrangère. Toute une gamme d’acteurs divers – États, secteur privé et société civile – ont en effet augmenté leurs contributions versées au titre de l’aide au développement et de l’assistance humanitaire. Entre 2000 et 2009, le montant global annuel de l’aide au développement est passé de 84 à 129 milliards de dollars US, tandis que l’assistance humanitaire fournie par les États passait de 6,7 à 12,4 milliards de dollars US.

En 2010, le montant du financement humanitaire global, tel qu’enregistré par le service spécialisé du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA)<sup>30</sup> a atteint un niveau sans précédent : 15,7 milliards de dollars US ont été affectés à l’aide humanitaire, en grande partie pour les interventions liées aux catastrophes naturelles survenues en Haïti et au Pakistan. Pendant la même période, la Procédure d’appel global de l’ONU (CAP) n’a reçu que 64 pour cent des 11,3 milliards de dollars US demandés : ce taux de couverture (le plus bas des six dernières années) s’explique probablement, en partie tout au moins, par les difficultés financières rencontrées par de nombreux gouvernements donateurs.

Plus de la moitié du financement humanitaire global est passée par le canal de l’ONU et de ses agences spécialisées, et une grande partie a été acheminée par le biais des mécanismes de financement multilatéral gérés par l’ONU (mécanismes mis en place à l’issue d’une évaluation de la réponse humanitaire d’urgence, réalisée en 2005, et des réformes qui en ont découlé<sup>31</sup>). Néanmoins, ce sont les ONG et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui réalisent la majorité des opérations humanitaires<sup>32</sup>, et qui sont souvent les premiers à répondre aux situations d’urgence.

30 La base de données en ligne *Financial Tracking Service (FTS) – Tracking Global Humanitarian Aid Flows* rassemble des informations sur les appels consolidés, les interventions lors de catastrophes naturelles, l’aide bilatérale ainsi que sur d’autres contributions annoncées; elle est disponible sur : <http://fts.unocha.org/> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

31 L’étude intitulée « *Humanitarian Response Review* » a été demandée par le Coordinateur des secours d’urgence de l’ONU; diverses recommandations clés visant à réformer la réponse collaborative aux situations d’urgence figurait dans le rapport d’évaluation, publié en août 2005, à savoir : renforcement du rôle et des fonctions des coordinateurs humanitaires et amélioration du processus de sélection et attribution de responsabilités bien définies aux principales organisations au niveau sectoriel. L’étude a ainsi notamment débouché sur la création du système des *clusters*, ou mécanismes de coordination sectorielle; la mise en place de nouveaux mécanismes de financement a constitué un autre de ses résultats. À propos des *clusters*, voir : <http://oneresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Documents/Humanitarian%20Response%20Review.pdf> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

32 Pour une analyse globale du financement humanitaire, voir le site de l’organisation *Global Humanitarian Assistance (GHA)*, disponible sur : <http://www.globalhumanitarianassistance.org> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

## *Le développement en point de mire*

Le fait de lier l'assistance humanitaire aux objectifs à plus long terme du développement constitue une tendance observée chez différents acteurs engagés dans l'action humanitaire, États bailleurs ou récipiendaires de l'aide, secteur privé, société civile ou acteurs multilatéraux. Des crises majeures, comme celles qui ont frappé Haïti et le Pakistan, la fréquence et la gravité croissantes des catastrophes naturelles, ainsi que les divers défis d'ampleur planétaire mentionnés plus haut, mettent à rude épreuve les capacités d'intervention au niveau international. Afin d'accroître l'efficacité des interventions humanitaires, la communauté internationale a commencé à axer de plus en plus ses efforts sur les problèmes structurels. Davantage d'attention est aujourd'hui accordée à un financement prédictible et adéquat des activités de préparation aux situations d'urgence et de transition entre secours et relèvement à plus long terme<sup>33</sup>. Cette tendance aura probablement pour conséquence d'accroître l'ampleur des opérations d'assistance en vue d'atteindre des objectifs à court et à long terme dans le cadre de plans de développement plus vastes et coordonnés.

De manière générale, tant les États bailleurs que les États récipiendaires reconnaissent la nécessité de lier l'assistance humanitaire et l'aide au développement, mais les raisons qu'ils invoquent sont différentes. L'objectif principal des États bailleurs est de faire en sorte que leurs ressources soient utilisées de manière efficace et que l'aide qu'ils accordent ait un impact maximum. Quant à eux, les États récipiendaires ont plutôt le souci de « s'approprier » davantage l'aide pour pouvoir l'axer sur leurs propres priorités. Dans la plupart des cas, les deux parties sont vraiment motivées par un désir identique, celui d'agir avec un maximum d'efficacité, de répondre aux aspirations de la société civile et d'améliorer la manière de rendre compte de l'utilisation des ressources. Cela dit, les objectifs sont parfois moins clairs.

La crise d'insécurité alimentaire qui touche la Corne de l'Afrique offre un exemple récent de cette tendance. En 2011, les gouvernements donateurs et le système humanitaire des Nations Unies ont clairement défendu l'idée selon laquelle l'aide d'urgence devait être axée sur le développement et, par conséquent, devait passer par le canal du soutien au gouvernement hôte. Une telle approche est discutable quand le contexte est tel que celui de la Somalie, où conflit et catastrophe se conjuguent et où le gouvernement fédéral de transition est à peine en mesure de fonctionner. Elle a en outre pour effet de détourner l'attention d'un autre problème majeur, à savoir le fait que beaucoup d'organisations humanitaires sont dans l'incapacité d'obtenir l'accès aux principales zones de conflit, tant lors de crises soudaines que lors de conflits armés prolongés.

33 Cette question est également débattue dans l'interview conjointe de Kristalina Georgieva, Commissaire européenne chargée de la Coopération internationale, de l'Aide humanitaire et de la Réponse aux crises, et de Jakob Kellenberger, président du CICR. Voir « Quels sont les défis futurs de l'action humanitaire? », dans cette édition.

## *Obstacles aux interventions impartiales et efficaces*

Les insuffisances du système humanitaire international actuel font souvent l’objet de discussions aujourd’hui. Elles conduisent les gouvernements, les bailleurs et le système humanitaire dans son ensemble à élaborer une nouvelle architecture de l’aide, dont les pierres angulaires seraient l’appropriation et la direction au niveau local. Or, de manière générale, la pratique actuelle des bailleurs ne tend pas à favoriser les ONG nationales ni d’autres acteurs locaux. La plupart des ONG n’ont aucun accès à certains mécanismes de financement gérés par les Nations Unies ; celles qui y ont accès se plaignent de devoir se soumettre à des exigences bureaucratiques disproportionnées, ainsi qu’à davantage de contrôles divers et d’obligations en matière de présentation de rapports. Plusieurs ONG regrettent en outre de ne pas recevoir d’aide destinée à couvrir leurs frais généraux ni de fonds pour imprévus. Pour ces ONG, il est ainsi onéreux, voire impossible, de travailler dans des contextes opérationnels difficiles ou dangereux comme la Somalie et le Yémen. Les ONG nationales et locales sont dans une position encore plus défavorable en ce qui concerne l’accès aux aides financières par le biais de ces mécanismes.

Répondre de manière impartiale aux besoins humanitaires réels constitue donc un véritable défi, mais deux éléments viennent encore compliquer la situation. D’un côté, l’aide reste très concentrée, en termes de contexte et de secteur (l’aide alimentaire dite « liée » représente en effet une part prépondérante). D’un autre côté, il est rare que, dans un contexte donné, les besoins humanitaires puissent être mesurés de manière exacte et cohérente. Certaines caractéristiques des évaluations des besoins conduites par des organisations humanitaires souvent rivales sont notamment à blâmer (manque de données et caractère imprécis, axé sur les mandats et non coordonné). Les bailleurs ont là un rôle important à jouer. Ils doivent soutenir les efforts engagés pour que les évaluations des besoins soient plus cohérentes, exactes et fiables, car c’est le meilleur moyen de s’assurer que les ressources seront allouées strictement en fonction des besoins humanitaires réels. Une souplesse et une diversité accrues du financement – en insistant sur les sources autres que les Nations Unies ainsi que sur les acteurs locaux – sont aussi des éléments importants à cet égard.

## *Déficit de crédibilité*

Tous ces différents facteurs contribuent, en partie tout au moins, à l’élargissement du fossé qui sépare ce que les acteurs humanitaires disent vouloir faire et ce qu’ils sont véritablement capables de faire sur le terrain. Parmi les problèmes qui creusent ce fossé entre les mots et l’action, l’un des plus sérieux réside dans la vive concurrence que se livrent les organisations humanitaires pour assurer leurs ressources et asseoir leur notoriété. Cette concurrence influence le type et le degré d’honnêteté de la communication portant sur leurs activités (nombre de bénéficiaires, accès et rôle effectivement joué par les partenaires

opérationnels, par exemple). Un autre problème grave réside dans la tendance croissante de beaucoup d'acteurs humanitaires à « sous-traiter » l'action et les risques qui l'accompagnent. Parfois, le financement passe d'un donateur à l'une des agences spécialisées des Nations Unies, à une ONG internationale ou à un partenaire opérationnel local. Il parvient finalement aux bénéficiaires, sous une forme ou une autre, après que chaque maillon de la chaîne ait prélevé des frais généraux non spécifiés et alors que le niveau de contrôle reste essentiellement inconnu. Une première question se pose alors : qui, finalement, doit rendre compte de l'efficacité et de l'efficacités avec lesquelles l'argent est dépensé ? Seconde question : une organisation d'aide peut-elle indûment exposer son personnel national, au nom de la diversité et de la responsabilisation des acteurs locaux ? Aussi longtemps qu'il ne sera pas répondu clairement à ces questions, la perception, l'acceptation et la pertinence de l'action humanitaire seront jugées sans indulgence.

### Efforts visant à améliorer la réponse humanitaire

Lancée en 2005, l'étude *Humanitarian Response Review* visait à recenser les faiblesses du système humanitaire en ce qui concernait, notamment, la coordination, le leadership et le financement. Cinq ans plus tard, il est apparu que des améliorations étaient intervenues dans certains domaines, y compris ceux de l'évaluation des besoins, de la fixation des priorités et de la rapidité de la réponse humanitaire<sup>34</sup>. L'évaluation la plus récente portant sur les « clusters » (ou groupements d'approche sectorielle) a montré des résultats quelque peu mitigés. Certes, une meilleure couverture des besoins a été constatée dans certaines zones (moins de lacunes et moins de doublons, donc une efficacité accrue) et, jusqu'ici, les avantages tirés de l'approche sectorielle ont excédé son coût. Toutefois, l'évaluation pointe vers la subsistance de certaines faiblesses, y compris une gestion insatisfaisante des « clusters » et l'incapacité de tirer parti des capacités locales (qui, dans certains cas, ont même été affaiblies)<sup>35</sup>.

En décembre 2010, reconnaissant la persistance de certaines faiblesses, Valerie Amos, la Secrétaire générale adjointe de l'ONU aux Affaires humanitaires, a réuni – sous l'égide du Comité permanent inter-organisations (IASC) – les représentants des agences des Nations Unies, des ONG et du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge afin de mettre au point un « nouveau modèle opérationnel » pour l'action humanitaire. Le CICR, qui a le statut d'invité permanent du IASC, a soutenu cette initiative et y a participé, démontrant son ambition de contribuer à façonner le débat humanitaire sur une série de questions de caractère juridique ou politique en rapport avec sa mission.

34 ALNAP, *op. cit.*, note 18, p. 7, et note 31.

35 Julia Steets *et al.*, *Cluster Approach Evaluation 2 – Synthesis Report*, URD et GPPi, avril 2010, disponible sur : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=5269> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

Bien que ce projet ait uniquement débouché sur des efforts visant à renforcer le « modèle » existant de l’action humanitaire, l’ONU a reconnu ouvertement qu’il convenait de traiter certaines questions prioritaires. Il s’agissait notamment d’examiner la nécessité de renforcer et d’améliorer encore davantage le leadership humanitaire, à tous les niveaux, ainsi que la coordination opérationnelle ; la nécessité d’améliorer le développement des capacités en associant davantage les ONG locales et nationales ainsi que d’autres acteurs locaux ; enfin, la nécessité impérieuse, au nom du principe de redevabilité, de rendre des comptes aux populations locales, en s’appuyant notamment sur une meilleure communication, sur des mécanismes participatifs et sur l’utilisation des nouvelles technologies.

### *Certification et redevabilité*

Certaines initiatives actuelles en faveur de la certification des organisations humanitaires et de la « professionnalisation » du personnel humanitaire visent à corriger certaines faiblesses et insuffisances du système : il s’agit d’assurer le respect des normes, d’accroître la qualité et la cohérence des interventions et, enfin, de renforcer la redevabilité. Certes, le CICR est favorable à l’idée générale d’une approche opérationnelle commune, basée sur les principes fondamentaux humanitaires, tels qu’ils sont énoncés, par exemple, dans le « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe » de 1994. Il est clair cependant que, quel que soit leur type, les codes et les référentiels n’ont pas un pouvoir illimité. Comment seraient choisis (et avec quel degré d’objectivité) les critères permettant d’évaluer les organisations ? Qui accorderait la certification ? Enfin, comment tout cela serait-il contrôlé et mis en œuvre ? Il n’existe pas aujourd’hui de réponses claires à ces questions très controversées.

Assurément, l’efficacité opérationnelle devrait être le critère principal. Il serait en effet bien difficile, sinon impossible, de mesurer objectivement le respect des principes humanitaires (cela risquerait, de plus, de conduire à des querelles politiques). Toutefois, en ne considérant les opérations que sous un angle technique, on risque de négliger certains aspects de l’action humanitaire liés à la protection, donc plus sensibles et plus difficiles. On pourrait également craindre que la certification vienne diminuer la volonté d’innovation et d’adaptation, en particulier quand l’action humanitaire est menée par des acteurs non traditionnels. Après le séisme qui a dévasté Haïti en 2010, par exemple, les normes Sphère<sup>36</sup> ont donné lieu à de grands débats destinés à établir si ces normes sont atteignables, ou même appropriées<sup>37</sup>.

36 Voir « Le Projet Sphère - La Charte humanitaire et les standards minimums de l’intervention humanitaire », projet lancé en 1997 par un groupe d’ONG humanitaires et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, disponible sur : <http://www.sphereproject.org/>. <http://www.sphereproject.org/sphere/fr/accueil/> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

37 IRIN, « Haïti : Humanitarian best practice – dignity, not just digits », 9 avril 2010, disponible sur : <http://irinnews.org/Report/88752/HAITI-Humanitarian-best-practice-dignity-not-just-digits> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

Les systèmes de certification et d'accréditation individuelle peuvent, certes, remédier en partie aux carences qui sont apparues avec tant d'acuité en Haïti, mais ils ne constitueront jamais, au mieux, que des mesures partielles. D'ailleurs, en l'absence de tels dispositifs, certains grands donateurs ont déjà mis au point leurs propres systèmes de certification ou de classement : ils mesurent et comparent les performances des organisations humanitaires – CICR compris – et, en définitive, le « rapport qualité/prix » obtenu. L'évaluation réalisée en 2011 par le département du Développement international du Royaume-Uni<sup>38</sup> a clairement marqué un tournant dans ce domaine et il est probable que les autres bailleurs agissent dans le même sens.

## La stratégie du CICR

Face aux vastes défis qui guettent l'action humanitaire, comment la stratégie du CICR se propose-t-elle donc de prendre en compte, dans toutes leurs multiples dimensions, les besoins et les vulnérabilités des victimes de crise ? Quelles mesures contribueront à créer et à renforcer la résilience des victimes, maintenues fermement au cœur de l'action du CICR, tout en renforçant la pertinence et l'efficacité de l'institution elle-même ?

### L'action humanitaire fondée sur des principes

Pour atteindre ces buts ambitieux, le CICR base son action sur sa stratégie institutionnelle 2011-2014. Celle-ci définit la manière dont l'institution entend répondre aux besoins humanitaires pendant cette période, tout en accroissant son expertise, en coordonnant son action avec d'autres organisations humanitaires et en développant ses partenariats avec les Sociétés nationales<sup>39</sup>.

Dans ce contexte, certaines questions clés exigent une attention toute particulière, notamment la manière – impartiale, neutre et indépendante – dont le CICR mène son action humanitaire dans les situations de conflit armé et de violence interne et qui constitue à la fois la base du mandat du CICR et un élément fondamental de son identité<sup>40</sup>. Bien sûr, beaucoup d'autres acteurs humanitaires affirment respecter les principes fondamentaux humanitaires. Quelle est donc la différence ? Alors qu'il existe un consensus général sur les

38 Voir, Royaume-Uni, Department for International Development (DFID), « Multilateral aid review », 21 novembre 2011, 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 le 20 décembre 2011).

39 CICR, « La stratégie du CICR 2011-2014 », disponible sur : <http://www.cicr.org/fre/resources/documents/publication/p4050.htm> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

40 Rapport du Symposium organisé par le CICR et l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), « Humanitarian endeavour and armed conflict: contemporary challenges / Humanitaire et conflits armés – Les défis contemporains », juin 2010, disponible sur : [http://www.icrc.org/eng/assets/files/reports/humanitaire\\_et\\_conflits\\_armes.\\_les\\_defis\\_contemporains.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/reports/humanitaire_et_conflits_armes._les_defis_contemporains.pdf) (dernière consultation le 20 décembre 2011).

principes qui sous-tendent l’action humanitaire, la manière dont ces principes sont interprétés et mis en pratique varie assurément beaucoup.

Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels fournissent des bases solides pour la création d’un espace humanitaire de caractère impartial, mais le DIH ne stipule pas que l’assistance relève exclusivement des acteurs civils. Étant donné que les autorités ou les puissances occupantes sont responsables d’assurer la survie de la population, il est difficile de tenir les militaires à l’écart. Toutefois, ces derniers ne doivent pas se déguiser en acteurs humanitaires civils, et une distinction claire doit être maintenue en tout temps entre les deux catégories d’intervenants. L’action humanitaire est aujourd’hui dans les mains d’une variété croissante d’acteurs, tant civils que militaires, dont la manière de respecter les principes fondamentaux peut être parfois (au mieux) inégale. Néanmoins, en vertu de son mandat et de la volonté des États parties aux Conventions de Genève, le CICR peut à juste titre revendiquer l’identité spécifique de son action humanitaire, définie en deux mots : neutralité et indépendance.

Exercer un mandat juridique est une chose, mettre en pratique les principes d’humanité, neutralité, indépendance et impartialité en est, bien sûr, une autre. Pour le CICR, cela exige essentiellement une approche basée sur les besoins ainsi qu’une proximité avec les bénéficiaires et l’établissement d’un dialogue avec toutes les parties prenantes. Cette approche permet à l’institution de gagner le maximum d’acceptation et de respect et, par ce biais, l’accès humanitaire le plus large possible<sup>41</sup>. Elle contribue aussi à assurer la sécurité de son personnel. C’est ainsi que le CICR a pu obtenir l’accès aux victimes lors de crises récentes (conflits armés ou autres situations de violence) en Côte d’Ivoire, en Libye et en Syrie, par exemple. Il convient cependant de répéter que, dans plusieurs cas, il n’a pas été facile d’obtenir cet accès. En outre, le fait que le CICR ait été à plusieurs reprises la seule organisation humanitaire internationale capable d’assurer une présence physique sur le terrain n’est pas vraiment une situation idéale pour s’assurer que l’ensemble des besoins d’un nombre parfois considérable de personnes sont couverts, tant en matière de protection que d’assistance.

## Organisation de référence pour le DIH

En dépit des changements rapides de l’environnement et de tous les défis, présents ou émergents, ayant un impact sur l’avenir de l’action humanitaire, une préoccupation demeurera au cœur de la mission du CICR, comme elle l’a toujours été tant dans les opérations que dans les domaines juridique et politique : le respect du DIH dans les situations de conflit armé. L’institution croit fermement que l’évolution du contexte dans lequel se déroule l’action humanitaire vient confirmer, et non pas affaiblir, la pertinence et l’importance du rôle du DIH dans

41 Voir F. Terry, *op. cit.*, note 21, p. 7.

la protection de la vie et de la dignité des victimes des conflits armés, en dépit – ou plutôt à cause – des violations flagrantes commises par les parties aux conflits dans le monde entier. En même temps, le CICR lance une large gamme d'initiatives en vue de la clarification et du développement de certains aspects du DIH.

L'une de ces initiatives a consisté en une étude approfondie portant sur le renforcement de la protection juridique des victimes de conflits armés. L'étude – dont les résultats ont été présentés, dès 2010, aux États et autres parties prenantes importantes – a confirmé que le DIH restait dans l'ensemble un cadre approprié pour régir le comportement des parties engagées dans un conflit armé. Elle a également relevé la nécessité de renforcer le DIH dans certains domaines afin d'offrir une meilleure protection aux victimes. Ces domaines sont au nombre de quatre : protection des personnes privées de liberté ; mécanismes internationaux de contrôle du respect du DIH et réparations en faveur des victimes de violations ; protection de l'environnement naturel ; enfin, protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Bien que l'ensemble des conclusions de l'étude demeure valable, la première série de consultations avec les États a montré qu'il conviendrait de s'attacher en priorité, d'une part, à remédier aux faiblesses du droit relatif à la protection des personnes privées de liberté et, d'autre part, à renforcer les mécanismes de contrôle du respect du DIH et à s'assurer de leur efficacité.

Une résolution forte, présentant les conclusions de l'étude du CICR et du processus ultérieur de consultation avec les États, a été adoptée par la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève en novembre-décembre 2011. Ainsi ont été posés les jalons des futurs travaux visant à renforcer le DIH dans deux domaines particuliers, à savoir, d'une part, la protection des personnes privées de leur liberté en relation avec un conflit armé et, d'autre part, les mécanismes internationaux de contrôle du respect du DIH. La résolution a également invité le CICR à identifier et proposer une série d'options et de recommandations quant à la manière de traiter les problèmes humanitaires, en réaffirmant les règles existantes, en les clarifiant ou même en les développant. Un plan quadriennal de mise en œuvre du DIH a en outre été adopté. Il définit des séries de mesures que les États sont instamment appelés à prendre pour améliorer la mise en œuvre du DIH dans des domaines clés tels que, notamment, l'accès des populations civiles à l'assistance humanitaire dans les conflits armés et la protection spécifique de certaines catégories de personnes.

## Diversité des crises et flexibilité de la réponse humanitaire

L'évolution de la nature des crises humanitaires a montré au CICR qu'il devait être prêt et apte à répondre rapidement à des besoins humanitaires complexes, apparaissant dans des situations toujours plus diverses et inattendues.

Le CICR est intervenu rapidement quand des troubles violents ont éclaté en Libye en février 2011. Très peu de temps auparavant, il avait lancé une importante opération de secours en Côte d'Ivoire, où une assistance vitale a été

fournie aux victimes de l’escalade rapide de la violence qui a suivi les élections présidentielles, tant à Abidjan que dans l’ouest du pays. En mars, alors même que la situation se transformait en un véritable conflit armé en Côte d’Ivoire et en Libye, le Japon était confronté à un tsunami et à incident nucléaire majeur. Le CICR a apporté son soutien à la Croix-Rouge du Japon dans les domaines où il possède une expertise particulière (rétablissement des liens familiaux; suivi et conseils concernant la capacité de réaction du Japon en cas d’incident nucléaire, radiologique, biologique et chimique; expertise médico-légale). Il a été jugé indispensable d’apporter un tel soutien du fait de l’ampleur de la catastrophe, ainsi que pour renforcer la crédibilité du CICR et affirmer sa capacité de contribuer à la réponse internationale à une situation critique touchant des centaines de milliers de personnes.

Venues s’ajouter aux opérations programmées dans l’appel du CICR pour 2011 qui contenait déjà un budget terrain record dépassant de peu le milliard de francs suisses, les interventions liées aux événements mentionnés ci-dessus ont donc sérieusement compliqué la planification opérationnelle de l’institution. Elles ont aussi reconfirmé l’importance des capacités du CICR en termes de déploiement et d’intervention rapides. Constituant l’une des principales forces de l’institution, ces capacités resteront une priorité ces prochaines années.

## Réponse aux nouvelles formes de violence armée

Les troubles violents qui ont commencé à s’étendre en 2011 en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, de la Tunisie et de l’Égypte au Yémen et à la Syrie, ont largement conforté la manière dont le CICR entend faire face aux conséquences humanitaires toujours plus graves des situations de violence autres que les conflits armés. Bien souvent, ces situations sont causées et exacerbées par d’autres fractures économiques et sociales, et il est probable que ces phénomènes prennent de l’ampleur ces prochaines années.

Quelle est la manière la plus efficace d’intervenir, par exemple, dans des zones urbaines à forte concentration de population, où sévissent des bandes criminelles violentes et où règnent le non-droit et l’extrême pauvreté? La difficulté de répondre à une telle question ne saurait être sous-estimée. Il est indispensable d’adopter une approche extrêmement pragmatique, visant à trouver un équilibre entre des considérations d’ordre opérationnel, politique et juridique. Certes, dans divers pays (principalement d’Amérique latine), le CICR menait déjà différentes opérations incluant notamment l’assistance médicale et les premiers secours, les activités liées à la détention et l’appui aux Sociétés nationales. Toutefois, l’ampleur des actes de violence et leurs conséquences en Afrique du Nord et au Moyen-Orient ont joué un rôle de catalyseur, incitant le CICR à intervenir de manière plus systématique et plus efficace dans ce domaine. L’institution est également appelée à mieux adapter sa connaissance de divers corpus juridiques – droit des droits de l’homme, notamment – aux besoins opérationnels attendus dans certains domaines spécifiques (arrestation, détention et emploi de la force, par exemple).

## Évaluation des besoins

Comme l'ont montré les récentes crises en Haïti et au Pakistan, il existe souvent un déficit d'information dans les tout premiers temps. Les bailleurs et les autres parties prenantes doivent parfois agir sans disposer d'informations à jour, exactes et coordonnées. Le système humanitaire s'emploie à remédier à cela en se dotant de toute une gamme d'outils et de mécanismes d'évaluation des besoins, tels que le « tableau de bord » humanitaire de l'OCHA et l'initiative des Nations Unies connue sous le nom de *Global Pulse*<sup>42</sup>.

Au sein de cet ensemble de différentes initiatives, potentiellement source de confusion, le CICR doit pouvoir, conjointement avec les autres membres du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, formuler une position cohérente quant à sa manière précise d'évaluer les besoins. Bien évidemment, les bénéficiaires eux-mêmes doivent être mieux associés à l'identification des besoins et à la formulation de réponses adéquates. Cette réalité a déjà pris forme, comme en témoigne l'évolution rapide des technologies basées sur le web, dont la plateforme Ushahidi mentionnée plus haut est un exemple parmi d'autres.

## Relèvement rapide

L'aide au relèvement rapide (« précoce ») au lendemain d'un conflit armé ou d'une autre situation de violence constitue aujourd'hui une autre priorité du CICR, et le restera dans les prochaines années. Certes, une très importante zone grise existe entre secours d'urgence et développement : pendant cette période, ni les calendriers rigoureux ni les critères inflexibles n'ont leur place. Cependant, le but principal du relèvement rapide est (ou devrait être) de promouvoir la résilience et l'autosuffisance des populations concernées. Le fait d'aider les individus et les communautés à se doter de mécanismes d'adaptation à long terme contribue aussi à leur rendre leur dignité, ce que ne peuvent faire ni l'aide alimentaire ni d'autres secours d'urgence.

Selon la définition formulée par les Nations Unies, et telle qu'il est généralement compris, le relèvement rapide est un processus qui débute dans un contexte de crise humanitaire et qui vise à prendre appui sur les opérations de secours pour catalyser des opportunités de développement durable. Le terme a toutefois été utilisé pour décrire toute une variété de concepts et d'approches en rapport avec le relèvement – assistance humanitaire, développement, stabilisation, consolidation de la paix et construction de l'État, notamment – qui se recourent souvent et s'opposent parfois<sup>43</sup>.

42 Voir le site Internet de *Global Pulse*, disponible sur : <http://www.unglobalpulse.org/> (dernière consultation le 20 décembre 2011) [NdT : *Global Pulse* vise à mettre les nouvelles technologies de l'information et de la communication au service des populations vulnérables partout dans le monde.]

43 Voir, par exemple, « Untangling early recovery », Policy Brief N° 38, Humanitarian Policy Group/ Overseas Development Institute, octobre 2009, disponible sur : <http://www.odi.org.uk/resources/docs/5309.pdf> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

Comme cela a déjà été dit dans le présent article, le fait de vouloir concilier les approches à long terme du développement (qui peuvent se politiser) et les activités de secours immédiates, visant à sauver des vies, pose des défis fondamentaux. Des bailleurs peuvent parfois utiliser l’aide au développement pour promouvoir des changements et, en fin de compte, leurs propres objectifs ; ils imposent ainsi une conditionnalité, ce qui est incompatible avec les principes fondamentaux de l’action humanitaire.

Les organisations humanitaires ont incontestablement un rôle capital à jouer immédiatement après les conflits. En effet, ce sont souvent les membres les plus vulnérables de la société – tels que les personnes privées de liberté, les déplacés internes, les femmes et les enfants – qui risquent de ne pas recevoir la protection et l’assistance dont ils ont besoin pour commencer à rebâtir leur vie.

En réalité, cela fait bien des années que le CICR déploie des activités de relèvement rapide qui ne se bornent pas à répondre aux besoins à court terme des bénéficiaires de son action (bien que l’expression elle-même soit apparue relativement récemment dans le jargon du CICR en lieu et place de l’expression « action dans les périodes de transition »)<sup>44</sup>. En juin 2011, au cours d’une discussion interne, le président du CICR, Jakob Kellenberger, a défini de la manière suivante l’action de relèvement rapide menée par le CICR :

Cette action vise à rétablir et à renforcer la résilience physique et mentale des personnes touchées par un conflit armé ou toute autre situation de violence organisée. Elle vise principalement à permettre à ces personnes de retrouver rapidement leur autonomie, ainsi qu’à les aider à surmonter les chocs et traumatismes subis. L’organisation déploie ses activités de relèvement rapide parallèlement à d’autres interventions humanitaires d’urgence et/ou après la fin des hostilités ; ces activités doivent être adaptées aux diverses réalités de l’environnement, rural et urbain.

La question principale orientant les activités du CICR est de savoir comment l’institution peut agir au mieux pour assister et protéger les personnes qui sont victimes des conflits armés et autres situations de violence, ainsi que des effets à long terme de ces événements (dans le cas, par exemple, des personnes portées disparues et du lourd héritage des restes explosifs de guerre). Dans le cadre du relèvement précoce, le type d’activité déployée est dicté par les aspirations et les besoins particuliers des personnes touchées. L’accent peut être mis en priorité sur tel ou tel secteur : sécurité économique, eau et habitat ou services médicaux.

Un exemple pouvant être cité est le développement des capacités des communautés rurales au Darfour. Un autre exemple est celui de l’hôpital Mirwais, dans le sud de l’Afghanistan, auquel le CICR apporte son aide depuis près de vingt ans : si, au début, l’aide ne portait que sur les soins aux blessés

44 Marion Harroff-Tavel, « La guerre a-t-elle jamais une fin ? L’action du Comité international de la Croix-Rouge lorsque les armes se taisent », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 851, septembre 2003, pp. 465-496.

de guerre, elle s'est élargie peu à peu et elle concerne aujourd'hui un nombre considérable de personnes affectées indirectement par le conflit. Désormais, l'accent est mis davantage sur le développement des capacités et la formation, le but étant d'améliorer la prestation de soins de santé dans tous les domaines (obstétrique/gynécologie, pédiatrie, etc.). L'Irak constitue un autre exemple encore : le CICR fournit non seulement une aide d'urgence partout où cela est nécessaire mais, par le biais des initiatives micro-économiques, il apporte aussi un soutien aux ménages ayant une femme à leur tête. Le fait que sur les dix plus grandes opérations actuellement menées par le CICR, sept se déroulent dans des situations de conflit armé prolongé, confirme à quel point il est important, dans un contexte de crise humanitaire, d'identifier les opportunités en matière de relèvement rapide.

Ainsi, bien que le relèvement rapide ne soit pas forcément quelque chose de particulièrement nouveau pour lui, le CICR a clairement pour ambition aujourd'hui d'aborder cette question de manière beaucoup plus déterminée, structurée et cohérente, et de consulter soigneusement les acteurs du développement afin de formuler des stratégies « d'entrée et de sortie », tout en gardant une distance prudente vis-à-vis de tout processus de développement motivé par des considérations politiques.

### Importance de l'acceptation

En réponse aux défis liés à la perception et à l'acceptation de l'aide humanitaire, tels que décrits plus haut dans le présent article, tout au long de ces dernières années (plus particulièrement depuis 2003, année marquée par les attentats contre les bureaux de l'ONU et du CICR à Bagdad), le CICR a suivi une stratégie concertée visant à améliorer la perception et la compréhension de son action humanitaire, neutre et indépendante. En même temps, il a continué de décentraliser la gestion de la sécurité (davantage basée sur l'acceptation que sur des mesures de sécurité passive) et d'étoffer ses relations avec le monde musulman. Le but du CICR est d'être capable de démontrer – sur le plan pratique et non pas sémantique – la valeur ajoutée de son approche neutre et indépendante, ainsi que la valeur du DIH.

Pour atteindre ce but, le CICR a principalement besoin de créer une base de soutien plus large par le biais d'un dialogue avec des parties prenantes plus diversifiées, en particulier des partenaires locaux (Sociétés nationales et ONG locales, notamment). Se soustraire à cette nécessité l'exposerait au risque d'être marginalisé par les États, les forces militaires, les sociétés civiles ou les organisations d'inspiration religieuse. Le manque d'acceptation pourrait aussi avoir des répercussions négatives sur la sécurité du personnel sur le terrain.

Plus généralement, le CICR s'efforce de diversifier sa base de soutien traditionnelle. À cette fin, il développe des relations stratégiques avec de nouveaux acteurs étatiques spécifiques dont il espère recevoir un soutien accru, d'ordre juridique, opérationnel et, dans certains cas, financier. Parallèlement, le CICR s'attache à mieux comprendre les perspectives et opinions de certains

pays au sujet de l’action humanitaire, et à intégrer ensuite cette connaissance dans sa manière de conduire ses activités et ses opérations à travers le monde.

Tous les objectifs définis dans la stratégie du CICR prévoient un élément indispensable : l’établissement ou le renforcement des partenariats au sein du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans bien des situations de conflit armé ou de violence, la Société nationale est déjà un partenaire essentiel. Dans des contextes opérationnels aussi difficiles que l’Afghanistan, le Pakistan, la Somalie et la Libye, il est indispensable de coopérer avec la Société nationale et de lui apporter un soutien. L’esprit de partenariat au sein du Mouvement (réaffirmé lors de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale à Genève, fin 2011) contribue de manière capitale à permettre au CICR de s’attaquer à la complexité des besoins humanitaires d’aujourd’hui.

Pour parvenir non seulement à forger des partenariats et à accroître le soutien en sa faveur – assurant ainsi son acceptation – mais aussi à remplir tous les objectifs de sa stratégie institutionnelle, le CICR dispose d’un atout essentiel : les 13 000 membres de son personnel, recrutés sur le plan international ou local. Le fait de capitaliser sur leurs compétences et sur leur expérience aidera de manière décisive le CICR à atteindre ses buts et ses objectifs dans les prochaines années. De même, il sera essentiel de répondre aux normes les plus élevées du professionnalisme en termes de performance et de redevabilité. De nouvelles stratégies relatives aux ressources humaines sont en cours d’élaboration et d’application, afin de soutenir les objectifs opérationnels définis dans la stratégie institutionnelle du CICR, en particulier ceux qui ont trait à l’optimisation de la performance du CICR. Ces mesures sont mises en place parallèlement aux nouvelles orientations en matière de gestion de l’information et de collecte de fonds (cette dernière stratégie allant notamment dans le sens de démarches accrues auprès du secteur privé).

## Conclusion

Le présent article a tenté de fournir une analyse descriptive des vastes défis qui se posent aujourd’hui, et se poseront demain, à l’action humanitaire, tout en indiquant comment, pour sa part, le CICR entend relever ces défis. En conclusion, et au risque d’une simplification excessive, nous évoquerons brièvement certains des éléments essentiels ou caractéristiques jalonnant ce paysage humanitaire en mutation dans lequel tant le CICR que les autres acteurs humanitaires devront se repérer.

Le « système » humanitaire en tant que tel va probablement continuer de se fragmenter sous l’effet des tendances et des changements d’ampleur planétaire. Il est probable qu’une coexistence croissante s’instaurera entre, d’une part, les différents types d’aide tels que les initiatives dirigées par le secteur privé, le déploiement de moyens militaires, l’aide bilatérale interétatique, les actions globales conçues par les Nations Unies et, d’autre part, l’action humanitaire neutre et impartiale. Les États occidentaux perdront à terme leur mono-

pole sur le financement humanitaire, et les nouveaux venus proposeront ou imposeront leur propre agenda. Ses anciens bénéficiaires joueront un rôle toujours plus important en faveur de l'aide humanitaire.

Il est devenu évident au cours de la décennie écoulée que les interventions militaires n'étaient pas suffisantes pour promouvoir la stabilisation et la paix. Un consensus général se dégage sur un autre point : les fractures économiques sont, au minimum, l'un des éléments qui contribuent aux conflits. Les pressions exercées afin de contrôler ou de diriger l'aide humanitaire en tant qu'outil de gestion des crises politiques ne vont probablement pas disparaître.

L'aide humanitaire peut parfois être perçue comme une forme d'entreprise « colonialiste » qui crée une relation asymétrique entre les communautés et les représentants du secteur caritatif. La modification de l'équilibre du pouvoir au niveau international risque fort de mettre en péril l'acceptation de stratégies intégrées (en matière, par exemple, de construction de la nation ou de l'État) partout où celles-ci sont basées sur des principes et des valeurs qui ne sont pas nécessairement partagés. En fait, la diversité du personnel n'apportera pas de solution durable au problème philosophique plus profond consistant à déterminer comment éviter la dépendance et rendre les communautés autonomes. L'imposition de principes « universels » et de solutions techniques conçues par des intellectuels occidentaux se heurtera à une résistance toujours plus vive. Il faut à la fois améliorer le dialogue avec les autorités locales et les communautés affectées et encourager la recherche de solutions non pas standardisées mais basées sur des principes.

Les récents développements intervenus dans le domaine humanitaire nous ont rappelé que l'action humanitaire ne se déroulait pas dans un vide politique. Dans un contexte international où, de manière générale, les États évitent de révéler explicitement leurs intérêts stratégiques et leurs ambitions nationalistes (préférant promouvoir les notions de progrès, de stabilisation ou de développement), le concept d'« humanitarisme pur » peut paraître quelque peu incongru. D'une part, l'action humanitaire qui n'est pas au service d'objectifs stratégiques plus élevés, qui évite d'analyser les racines profondes des crises et qui emprunte largement son éthique au monde médical<sup>45</sup>, présente objectivement moins d'attraits aux yeux de certains États. D'autre part, certains États craignent toujours davantage que l'intervention humanitaire soit utilisée pour imposer une idéologie politique ou autre. Une énorme tâche reste donc à accomplir. Il faut en effet remettre en place une action humanitaire objective, permettant d'accéder librement et en temps voulu aux victimes des conflits ou des catastrophes naturelles, sans exclure pour autant l'émergence de solutions politiques et économiques.

Les crises survenues au Pakistan et en Haïti ne sont que deux manifestations attristantes de certaines faiblesses majeures du « système » international de réponse humanitaire, montrant notamment la nécessité d'améliorer le

45 Mark R. Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres, 2001.

leadership, le développement des capacités (par le biais d’une participation locale effective et de mécanismes de coordination appropriés) et, enfin, la nécessité de respecter le principe de redevabilité vis-à-vis, en particulier, des populations locales. L’échec global en Haïti (qui n’est aucunement un cas unique) avait conduit le ministre britannique du Développement international d’alors à déclarer que le système humanitaire dans son ensemble était « non adapté au but visé »<sup>46</sup>.

Les réformes récentes, y compris l’introduction du système des « clusters » évoqué plus haut, qui visaient à corriger ces faiblesses n’ont eu qu’un succès limité. Cela est dû, en partie tout au moins, au rôle prépondérant joué par les mandats et les intérêts de chaque organisation en particulier (redoutant de perdre son statut et les ressources nécessaires pour remplir son mandat essentiel). Nul n’ignore que c’est la rivalité entre les organisations, y compris au sein de l’ONU elle-même, qui a empêché la mise en place d’un cadre véritablement inclusif, tant en ce qui concerne la coordination de l’action que l’évaluation des besoins. Ce sont là des problèmes fondamentaux auxquels ni structures ni mécanismes toujours plus sophistiqués ne peuvent espérer apporter une solution.

Il est temps aujourd’hui de passer à l’étape suivante. L’évolution rapide du contexte dans lequel se déroule l’action humanitaire ne laisse aucune place à la complaisance ou aux pleurs sur les échecs du passé. Les acteurs humanitaires, à tous les niveaux, devraient reconnaître leurs différences, et savoir en tirer parti, en parlant une langue commune et en travaillant selon des principes compatibles.

Tous les acteurs humanitaires devraient être prêts à répondre en toute honnêteté à certaines questions difficiles. Quelle est réellement leur capacité d’intervention dans les situations d’urgence, et cette capacité est-elle mobilisable à la fois en cas de catastrophe naturelle et de conflit armé ? Certaines initiatives humanitaires alimentent-elles en fait la violence ? Où les acteurs ont-ils un accès humanitaire et où n’ont-ils pas un tel accès ? Dans quelle mesure les acteurs délèguent-ils les activités à leurs partenaires et comment contrôlent-ils effectivement cette procédure ? Dans quelle mesure coordonnent-ils leurs activités d’une manière significative avec les acteurs réellement présents et actifs au niveau local ? Enfin, arrive-t-il parfois que les acteurs humanitaires abandonnent les principes et cèdent au pragmatisme quand il leur paraît opportun de le faire ?

Le CICR n’est que l’un des protagonistes évoluant sur un terrain toujours plus vaste, où une pléthore de nouveaux acteurs prétend déployer des activités de protection. La réputation et l’acceptation se gagnent au fil des actions, de manière continue. Pour le CICR, cela signifie contribuer à la pertinence et à la crédibilité de l’action humanitaire en agissant de manière impartiale, neutre et indépendante, en dialoguant avec toutes les parties prenantes et, enfin, en

46 « Aid must double to respond to disasters », dans *The Independent*, 29 mars 2010, disponible sur : <http://www.independent.co.uk/news/world/politics/aid-must-double-to-respond-to-natural-disasters-unwarned-1929992.html> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

assurant une coordination avec les partenaires opérationnels pertinents sur le terrain, de manière à répondre le plus efficacement possible aux besoins des personnes touchées par une crise. De fait, ces personnes sont tout sauf des victimes passives, comme les événements survenus récemment au Moyen-Orient l'ont confirmé avec brutalité. La manière dont les acteurs humanitaires interagissent avec les personnes à qui ils s'efforcent d'apporter protection et assistance – en s'appuyant sur la résilience et sur les mécanismes d'adaptation souvent formidables des bénéficiaires de leur action – doit continuer de s'améliorer.

Les autres acteurs humanitaires – y compris les agences des Nations Unies, les ONG et les bailleurs, malgré toutes les pressions et contraintes particulières qu'ils subissent – ont chacun leur propre rôle à jouer pour assurer la transparence, la redevabilité et l'impact de l'action humanitaire. Tous les acteurs doivent avoir en commun la volonté de veiller à ce que des priorités soient établies et à ce que les ressources et les aides soient allouées en fonction des besoins humanitaires réels, et non pour servir tout autre objectif. En d'autres termes, le principe d'impartialité doit constituer le plus petit dénominateur commun de l'action humanitaire, sous toutes ses formes.

Le monde des humanitaires compte de nombreux individus très professionnels, très compétents et profondément engagés, ainsi que de nombreuses organisations humanitaires dont chacune accomplit un travail remarquable. Malheureusement, aujourd'hui, le tout n'est pas égal à la somme de ses parties, comme cela est apparu de manière extrêmement claire en Haïti, puis lors d'autres crises récentes. Il reste encore beaucoup à faire avant de pouvoir affirmer en toute confiance que l'avenir de l'action humanitaire est aussi « adapté au but visé » qu'il peut – ou doit – l'être.



# Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés

**Felix Schwendimann\***

Felix Schwendimann est collaborateur diplomatique à la Section droit international humanitaire, Direction du droit international public, Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse.

## Résumé

*Obtenir et maintenir l'accès des acteurs humanitaires aux populations ayant besoin d'aide représente un défi. Il existe en effet toutes sortes d'obstacles à l'accès humanitaire : hostilités en cours, climat d'insécurité, lourdeur fréquente des procédures administratives ou tentatives des parties aux conflits armés pour empêcher l'accès humanitaire. Ces difficultés sont souvent aggravées par la connaissance insuffisante qu'ont les États, les groupes armés non étatiques et les organisations humanitaires du cadre juridique. Le présent article a avant tout pour objet de présenter le cadre juridique international qui régit actuellement l'accès humanitaire dans les situations de conflit armé.*

: : : : : :

\* Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse. L'auteur remercie Damaris Carnal de ses précieuses observations.  
La version originale en anglais a été publiée sous le titre « The legal framework of humanitarian access in armed conflict », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 993-1008.

## Le défi : obtenir et maintenir l'accès humanitaire

L'accès humanitaire<sup>1</sup> aux populations qui ont besoin de secours dans les zones de conflit est souvent devenu plus difficile et compliqué ces dernières années et, pour beaucoup d'organisations humanitaires, ce sera là le principal défi à relever pour l'avenir. Pourquoi en est-il ainsi ?

D'une part, parce que beaucoup de conflits armés sont aujourd'hui fragmentés et complexes car ils opposent des groupes nombreux et divers<sup>2</sup>. La complexité résulte aussi souvent du fait que le conflit s'accompagne d'une crise prolongée ou qu'un pays déjà en proie à un conflit est frappé par une catastrophe naturelle. La plupart des conflits armés contemporains n'ont pas un caractère international et l'action humanitaire se heurte à un refus de l'État, qui y voit une menace pour la souveraineté nationale.

D'autre part, les organisations humanitaires se sont considérablement multipliées, de sorte que l'accès humanitaire suppose davantage de coordination et de négociation que par le passé. En outre, les distinctions entre opérations militaires, politiques et humanitaires se sont progressivement brouillées. Si l'une ou l'autre des parties à un conflit, ou certains secteurs de la population, viennent à considérer les acteurs de l'aide humanitaire comme des instruments au service d'une politique, l'accès humanitaire peut devenir difficile ou impossible, et les travailleurs humanitaires sont d'autant plus exposés aux risques d'attaques sur leur personne que ces distinctions ont perdu leur netteté<sup>3</sup>.

Les difficultés qui en résultent pour le personnel humanitaire sont souvent aggravées par la connaissance insuffisante qu'ont les États, les groupes armés non étatiques et les organisations humanitaires des règles de droit applicables. Le principal propos de cet article est donc d'exposer le cadre juridique international applicable à l'accès humanitaire dans les situations de conflit armé, même si les obstacles à cet accès sont rarement de nature purement juridique<sup>4</sup>.

1 La notion d'«accès humanitaire» n'est pas définie en droit international. L'accès humanitaire est ici compris comme une condition préalable à une assistance humanitaire efficace qui exige, dans la mesure examinée plus loin, le consentement de l'État ou de l'entité exerçant le contrôle sur un territoire (un groupe armé non étatique). Lorsque le besoin d'assistance humanitaire persiste un certain temps, l'expression accès humanitaire doit être interprétée comme signifiant non seulement que les biens et les services doivent parvenir rapidement à leurs destinataires, mais aussi que l'accès doit être maintenu aussi longtemps que nécessaire.

2 Discours liminaire de Jakob Kellenberger, président du CICR, à la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 28 novembre 2011, disponible sur : [www.icrc.org/fre/resources/documents/statement/31-international-conference-opening-kellenberger-2011-11-28.htm](http://www.icrc.org/fre/resources/documents/statement/31-international-conference-opening-kellenberger-2011-11-28.htm) (dernière consultation décembre 2011).

3 Voir, par exemple, Fiona Terry, «Le CICR en Afghanistan: réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire», dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/1 - Afghanistan*, Vol. 93, pp. 147-165. Antonio Donini, «Entre marteau et enclume: intégration ou indépendance de l'action humanitaire?», dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/1 - Afghanistan*, Vol. 93, pp. 127-146.

4 Nous ne prétendons pas nous livrer à une analyse exhaustive des différents problèmes qui seront abordés dans ces pages.

## Les textes de référence : le *Handbook* et le *Field Manual on Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict*

Quels sont les textes de référence en matière d'accès humanitaire? Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de la Suisse a publié, en collaboration avec d'autres entités, deux documents de référence sur l'accès humanitaire en situation de conflit armé: le *Handbook on the Normative Framework of Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict* et le *Field Manual of Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict*<sup>5</sup>.

La protection des civils en période de conflit armé étant au cœur de la politique étrangère de la Suisse, le DFAE a récemment élaboré une stratégie en la matière<sup>6</sup>. L'un de ses objectifs est que l'accès humanitaire soit garanti<sup>7</sup>. Dès le mois d'août 2006, lors de la Conférence de Stockholm pour le relèvement rapide du Liban, la Suisse avait annoncé sa volonté d'approfondir le sujet de l'accès humanitaire. Par la suite, le DFAE a organisé une réunion d'experts qui s'est tenue à Montreux, les 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2008, et à laquelle étaient invités des experts des gouvernements et des experts militaires, des universitaires et des acteurs humanitaires, en vue de définir les principales difficultés liées à l'accès humanitaire, et de réfléchir aux moyens de les surmonter sur les plans juridique, politique et opérationnel<sup>8</sup>. Entre autres obstacles à l'accès humanitaire, les participants ont cité le manque de clarté concernant les obligations juridiques des acteurs humanitaires en la matière et la nécessité d'élaborer un outil pratique sur l'accès humanitaire.

Sur la base des conclusions de la réunion de Montreux, un groupe de consultation réunissant des représentants du DFAE, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) de l'ONU et de *Conflict Dynamics International* a été chargé de donner des avis sur la rédaction d'un manuel (le *Handbook*) décrivant le cadre normatif de l'accès humanitaire dans les situations de conflit armé et d'un manuel pratique (le *Field Manual*) exposant une approche structurée et contenant des directives pratiques à l'intention des travailleurs humanitaires. L'analyse juridique de l'accès humanitaire que l'on trouvera dans le présent article repose sur le *Handbook*.

5 Ces deux documents ont été présentés en marge de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le 29 novembre 2011. On les trouvera à l'adresse : <http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/doc/publi/phumig.html> (dernière consultation décembre 2011).

6 Stratégie du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) 2009-2012 sur la protection des civils dans les conflits armés, disponible sur : <http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/aussen.Par.0010.File.tmp/EDA%20Schutz%20der%20Zivilbevoelkerung%20f.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

7 *Ibid.*, objectif 2.2, p. 19.

8 Ont participé à cette réunion des experts de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, du Canada, de l'Égypte, de l'Inde, de l'Irak, de la Jordanie, de la République démocratique du Congo, du Soudan, de Sri Lanka et de la Suisse, ainsi que des représentants d'organisations internationales et non gouvernementales. Les participants s'exprimaient à titre personnel. Les discussions étaient limitées aux situations de conflit armé et ne visaient aucune situation en particulier.

## Le cadre juridique international : en quoi est-il important ?

Il est important de bien connaître le cadre juridique international (c'est-à-dire le droit international général, le droit international humanitaire, le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international pénal) parce que, dans de nombreuses situations de crise, l'accès humanitaire est bloqué. Le cadre juridique international est l'instrument qui doit permettre d'assurer cet accès<sup>9</sup> et, pour les négociateurs humanitaires qui cherchent à obtenir que l'accès soit accordé, il constitue une base de travail essentielle<sup>10</sup>. Le cadre juridique définit les obligations et les droits des parties au conflit armé, des États qui ne participent pas au conflit et des acteurs humanitaires. Il précise aussi les conditions dans lesquelles les acteurs humanitaires peuvent ou ne peuvent pas avoir accès aux personnes ayant besoin d'une assistance. Il offre une série de règles objectives que les différents acteurs peuvent invoquer, ensemble ou individuellement, pour obtenir et maintenir l'accès.

Nous présenterons ce cadre juridique international en répondant successivement aux cinq questions suivantes :

- 1 À qui incombe-t-il au premier chef de répondre aux besoins essentiels des populations touchées ?
- 2 Si les besoins des populations persistent, que peuvent faire les acteurs humanitaires ?
- 3 Dans quelle mesure les actions de secours sont-elles soumises à un consentement préalable et quelles conditions doivent-elles respecter en vertu du droit international humanitaire ?
- 4 Quelles sont les obligations relevant des droits de l'homme qui s'appliquent à l'accès humanitaire ?
- 5 Quelles sont les conséquences des violations ?

Nous concluons cet article en nous demandant si le cadre juridique actuel est un instrument adapté pour garantir l'accès humanitaire. Enfin, nous résumerons dans un encadré les règles juridiques applicables à l'accès humanitaire.

### À qui incombe-t-il au premier chef de répondre aux besoins essentiels des populations touchées ?

Selon le droit international, c'est aux États qu'il incombe au premier chef de répondre aux besoins essentiels des populations touchées. Cette règle découle du principe de souveraineté<sup>11</sup> et elle est confirmée par la pratique inter-

9 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, rapport établi pour la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, p. 30.

10 Voir, de manière générale, Gerard McHugh et Manuel Bessler, *Négociations humanitaires avec les groupes armés : manuel à l'usage des praticiens*, OCHA, New York, 2006.

11 Charte des Nations Unies, art. 2(1).

nationale<sup>12</sup>. Ainsi, la résolution 46/182 (1991) de l'Assemblée générale des Nations Unies (Principes directeurs de l'aide humanitaire) réaffirme que :

C'est à chaque État qu'il incombe au premier chef de prendre soin des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son territoire. Le rôle premier revient donc à l'État touché dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire<sup>13</sup>.

### Si les besoins des populations persistent, que peuvent faire les acteurs humanitaires ?

La question de l'accès des acteurs humanitaires aux populations touchées revêt une acuité particulière lorsque l'État ne veut pas ou ne peut pas s'acquitter pleinement de la responsabilité qui lui incombe de répondre aux besoins essentiels des populations touchées en période de conflit armé. La question est alors de savoir ce que peuvent faire les acteurs humanitaires pour satisfaire ces besoins. La réponse est qu'ils peuvent offrir leurs services conformément au droit international humanitaire, qui contient des règles sur l'assistance humanitaire et l'accès aux populations civiles touchées par des conflits armés<sup>14</sup>.

L'offre de secours ne peut être considérée comme une ingérence étrangère dans les affaires intérieures de l'État dans la mesure où les principes d'humanité<sup>15</sup>, d'impartialité<sup>16</sup> et de non-discrimination<sup>17</sup> sont respectés<sup>18</sup>. À ce sujet, la Cour internationale de Justice (CIJ) a relevé ce qui suit :

12 Voir Doc Nations Unies A/Res/43/131 (1988), 8 décembre 1988 ; A/Res/45/100 (1990), 14 décembre 1990 ; A/Res/46/182 (1991), 19 décembre 1991 ; S/Res/1706 (2006), 31 août 2006, para. 12 ; S/Res/1814 (2008), 15 mai 2008, para. 17 ; S/Res/1894 (2009), 11 novembre 2009, paras 5 et 6 du préambule ; S/Res/1906 (2009), 23 décembre 2009, para. 3 ; S/Res/1910 (2010), 28 janvier 2010, para. 16 du préambule ; S/Res/1923 (2010), 25 mai 2010, para. 2 ; et S/Res/1970 (2011), 26 février 2011, para. 9 du préambule.

13 Doc Nations Unies A/Res/46/182 (1991), 19 décembre 1991, annexe, para. 4.

14 Art. 3(2) commun aux quatre Conventions de Genève (CG) ; CG IV, art. 10 et 59(2), Protocole additionnel (PA) I, art. 70(1) ; PA II, art. 18(1) et (2).

15 Le point de départ doit être la souffrance humaine et l'offre doit exclusivement viser à répondre à des besoins humanitaires.

16 Le principe d'impartialité exige que les personnes qui participent à l'opération ne prennent pas partie pour des raisons d'intérêt, de préjugé ou de sympathie personnelle. Jean S. Pictet, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 1975 : Commentaire*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979, p. 33.

17 Le principe de non-discrimination interdit que des distinctions soient faites au détriment de certaines personnes, « pour le seul motif qu'elles appartiennent à une catégorie déterminée » sur la base de critères tels que la race, la religion ou les opinions politiques. J. S. Pictet, *op. cit.*, note 16, p. 34. Toutefois, le principe de non-discrimination n'interdit pas que des actions positives soient prises en faveur de groupes particulièrement vulnérables de la population. Voir Yves Sandoz *et al.* (dir. pub.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR, Genève, 1986, para. 2821.

18 Doc Nations Unies A/Res.46/182 (1991), 19 décembre 1991, annexe, para. 2. L'expression la plus claire du principe de non-intervention est l'article 2(4), de la Charte des Nations Unies, qui interdit aux États membres de recourir à la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, ou de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

Il n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international<sup>19</sup>.

Les acteurs humanitaires peuvent donc offrir leurs services, mais ils n'ont pas l'obligation de le faire<sup>20</sup>. Pour ne pas être considérée comme une ingérence illicite dans les affaires intérieures d'un État, l'aide humanitaire doit être fournie en conformité avec les principes humanitaires.

### **Dans quelle mesure les actions de secours doivent-elles faire l'objet d'un consentement préalable et quelles conditions doivent-elles respecter en vertu du droit international humanitaire ?**

Pour analyser dans quelle mesure les opérations de secours sont soumises au consentement des parties intéressées et quelles conditions elles doivent respecter, nous distinguerons les trois situations que régit le droit international humanitaire : les conflits armés internationaux (autres que les situations d'occupation), les conflits armés non internationaux et l'occupation. Bien que l'occupation militaire soit une forme de conflit armé international, elle sera examinée en dernier lieu car l'accès humanitaire est régi dans cette situation par des règles spécifiques.

#### **Consentement et conditions dans les conflits armés internationaux (autres que les situations d'occupation)**

Dans les territoires autres que les territoires occupés, les opérations humanitaires sont soumises au consentement des parties concernées conformément à l'article 70(1) du Protocole additionnel I de 1977. Cette condition préalable permet de tenir compte de façon équilibrée des intérêts de la population civile et de ceux de l'État destinataire<sup>21</sup>. Les projets de protocole additionnel rédigés en 1973 prévoyaient l'obligation d'accepter les secours si ceux-ci

19 CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, CIJ Recueil 1986, para. 242. La Cour a également relevé que l'aide humanitaire est autorisée si elle comporte « la fourniture de denrées alimentaires, de vêtements, de médicaments et toute autre aide humanitaire, et exclut la fourniture d'armes, de système d'armes, de munitions ou autres équipements, véhicules ou matériels susceptibles d'être utilisés pour infliger des blessures graves ou causer la mort de personnes ». *Ibid.*, para. 97.

20 Yoram Dinstein, « The right to humanitarian assistance », dans *Naval War College Review*, Vol. 53, N° 4, 2000, pp. 77-92.

21 Heike Spieker, « The right to give and receive humanitarian assistance », dans *International Law and Humanitarian Assistance: A Crosscut Through Legal Issues Pertaining to Humanitarianism*, dans Hans-Joachim Heintze et Andrej Zwitter (dir. pub.), éditions Springer, Berlin/Heidelberg, 2011, p. 13.

répondaient à certaines conditions, telles que l'impartialité et l'humanité<sup>22</sup>. Cependant, pour protéger la souveraineté de l'État qui accepte les secours, la condition de consentement a été ajoutée lors de la Conférence diplomatique de 1974-1977<sup>23</sup>. Les représentants des États ont néanmoins indiqué clairement que cette condition ne signifie pas que les parties concernées aient la faculté absolue et illimitée de refuser leur consentement aux actions de secours<sup>24</sup>.

Dans quelle mesure un État est-il tenu d'accepter les secours ? Au minimum, il ne peut refuser son consentement pour des motifs arbitraires<sup>25</sup>. Le refus doit être motivé par des raisons valables<sup>26</sup>. Le caractère arbitraire de la décision de ne pas accepter l'assistance est fonction des circonstances et doit

- 22 Art. 62(1) du Projet de protocole additionnel I aux Conventions de Genève (1973) : « Lorsque la population civile est insuffisamment approvisionnée, notamment en vivres, vêtements, médicaments, matériel sanitaire et de logement, les Parties au conflit *accepteront* et faciliteront les actions de secours de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable. Les actions de secours qui satisfont aux conditions qui précèdent ne seront pas considérées comme une ingérence dans le conflit armé » (pas d'italiques dans l'original). CICR, « Projet de protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 », Genève, 1973, p. 21. Voir aussi art. 33(1) du Projet de protocole additionnel II aux Conventions de Genève (1973) : « Lorsque la population civile est insuffisamment approvisionnée, notamment en vivres, vêtements, médicaments, matériel sanitaire et de logement, les Parties au conflit *accepteront* et faciliteront *dans toute la mesure du possible* les actions de secours de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable. Les actions de secours qui satisfont aux conditions qui précèdent ne seront pas considérées comme une ingérence dans le conflit armé » (pas d'italiques dans l'original). *Ibid.*, p. 43.
- 23 Actes de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (CDDH), Genève, 1974-1977.
- 24 Le représentant de la Suisse a dit que sa délégation aurait préféré voir supprimer les mots « sous réserve de l'agrément des parties concernées » qui, selon lui, étaient contraires à l'esprit de la Quatrième Convention de Genève. Le représentant de l'Allemagne a souligné que la partie qui refuse de donner son agrément doit le faire pour des raisons valables, et non pas pour des motifs arbitraires ou futiles. Voir CDDH, *ibid.*, Vol. 12, paras 26-27.
- 25 Ce point de vue est confirmé par des instruments juridiques dépourvus de caractère contraignant. Les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays confirmeront que les secours fournis par les organisations humanitaires et autres parties concernées ne doivent pas être « refusés arbitrairement [par les autorités nationales], surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise... » (Principe 25). En 1998, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré que « [l']accès à l'assistance humanitaire est notamment un droit des réfugiés, des personnes déplacées et autres civils touchés par un conflit, et *ne doit pas être considéré comme une concession accordée aux organisations humanitaires de manière arbitraire* » : rapport du Secrétaire général sur la protection des activités d'assistance humanitaire aux réfugiés et autres personnes touchées par un conflit, document S/1998/883 (1998) du Conseil de sécurité, para. 15 (pas d'italiques dans l'original). Plusieurs experts ont tenté de donner des exemples de ce qu'il faut entendre par « arbitraire » dans le contexte d'une obligation d'admettre l'assistance humanitaire, sans dresser une liste exhaustive. Par exemple, la souveraineté de l'État, l'ordre juridique interne, la fierté ou les intérêts nationaux, l'orientation politique et les intérêts du régime en place ne doivent pas l'emporter si l'assistance est vraiment nécessaire pour sauver des vies. Voir *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Bruges, Vol. 70, partie I, 2003, p. 563 ; Robert Kolb, « De l'assistance humanitaire : la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'Institut de droit international à sa session de Bruges en 2003 », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 83, N° 856, 2004, p. 869.
- 26 La nécessité militaire impérieuse peut être invoquée comme une raison valable selon Katja Luopajarvi, « Is there an obligation on states to accept international humanitarian assistance to internally displaced persons under international law ? », dans *International Journal of Refugee Law*, Vol. 86, N° 856, 2004, p. 869.

être apprécié au cas par cas<sup>27</sup>. Dans les situations extrêmes, lorsque l'absence de secours équivaldrait à affamer une population, aucune raison ne peut être valablement invoquée pour justifier le refus<sup>28</sup>. L'article 54(1) du Protocole additionnel I dispose qu'« il est interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre »<sup>29</sup>.

Quelles conditions les actions de secours doivent-elles respecter? Conformément à l'article 70(2) du Protocole additionnel I, tous les États doivent « facilit[er] le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours..., même si cette aide est destinée à la population civile de la partie adverse ». Cette disposition s'applique à l'ensemble de la population civile (et pas seulement aux groupes vulnérables) et les envois de secours comprennent tous les approvisionnements essentiels à la survie de la population (et pas certaines catégories de produits seulement)<sup>30</sup>. Le Protocole additionnel I interdit également aux États de retarder l'acheminement des envois de secours et de les détourner de leur destination. Les exceptions ne sont autorisées que dans les cas de nécessité urgente et si c'est dans l'intérêt de la population concernée<sup>31</sup>. Cela signifie que des retards ne peuvent être justifiés que s'il est impossible, pour des raisons de sécurité, de pénétrer sur le territoire où se trouve la population concernée, ou de traverser une partie du territoire de la partie autorisant le passage, en particulier si celle-ci est une partie au conflit. Selon le commentaire des Protocoles additionnels, le détournement d'envoi de secours pourrait être autorisé en particulier :

27 La résolution de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire, adoptée à la session de Bruges de 2003, conclut dans son article VIII.1 que « [l]es États affectés ont l'obligation de ne pas refuser de façon arbitraire et injustifiée une offre de bonne foi, exclusivement destinée à fournir une assistance humanitaire, ou l'accès aux victimes. Ils ne peuvent, en particulier, refuser cette offre ou cet accès si un tel refus est susceptible de mettre en danger les droits humains fondamentaux des victimes ou si ce comportement revient à violer l'interdiction d'affamer les populations civiles en tant que méthode de guerre ».

28 Selon Rebecca Barber, il existe en droit international coutumier une obligation de consentir à l'assistance humanitaire, que le refus de cette assistance risque ou non de conduire à la famine. Voir Rebecca Barber, « Faciliter l'assistance humanitaire – que disent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, N° 874, 2009, p. 391.

29 Cette règle est aussi une règle coutumière: voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, *Droit international humanitaire coutumier*, CICR et Cambridge University Press, publié en français aux éditions Bruylant, règle 43 (ci-après: Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier). Pour un accès en ligne à l'étude, voir [www.icrc.org/fre/asset/file/other/icrc\\_001\\_pcustom.pdf](http://www.icrc.org/fre/asset/file/other/icrc_001_pcustom.pdf) (dernière consultation décembre 2011). Provoquer la famine est compris comme « [faire] souffrir une population de la faim, notamment en la privant de ses ressources alimentaires ou de son ravitaillement ». Y. Sandoz *et al.*, *op. cit.*, note 17, para. 2089.

30 L'article 17 de la CG IV ne concerne que l'évacuation de certains groupes vulnérables (les blessés, les malades, les infirmes, les vieillards, les enfants et les femmes en couche) et le passage des ministres des cultes, ainsi que du personnel et du matériel sanitaire. L'article 23(1) de cette même convention limite les secours à certains types d'objets et l'obligation d'accorder le libre passage d'autres envois, vivres et vêtements par exemple, n'existe qu'à l'égard des civils particulièrement vulnérables.

31 PA I, art. 70(3)(c).

au cas où les convois retardés transportent des denrées périssables, à condition, bien sûr, qu'elles soient remplacées par des denrées fraîches au moment où l'action se débloque. On pourrait également l'envisager, au cas où une catastrophe ... s'abattrait sur la Partie par laquelle les secours transitent, rendant ceux-ci plus nécessaires encore pour les victimes de cette catastrophe que pour les destinataires initialement prévus. Mais, dans ce cas, le détournement devrait certes être subordonné à l'assentiment du donateur<sup>32</sup>.

Les parties au conflit ont l'obligation de prendre des mesures positives pour protéger les envois de secours et en faciliter la distribution rapide, et elles sont également tenues d'encourager et faciliter la coordination internationale efficace des actions de secours<sup>33</sup>. Les parties au conflit et les autres États parties au Protocole additionnel I ont cependant le droit de prescrire les réglementations techniques, par exemple de déterminer des horaires et itinéraires<sup>34</sup>. Ils sont aussi autorisés à vérifier les envois ou à demander que l'action de secours soit effectuée sous le contrôle sur place d'une Puissance protectrice ou d'une organisation humanitaire impartiale<sup>35</sup>.

Le personnel participant aux opérations de secours doit être respecté, protégé et assisté, dans toute la mesure du possible, dans l'accomplissement de sa mission<sup>36</sup>. Mais le personnel de secours ne doit en aucune circonstance outrepasser les limites de sa mission et il doit respecter les exigences de sécurité imposées par les États sur le territoire desquels il travaille. Il peut être mis fin à la mission de tout membre du personnel de secours qui ne respecterait pas ces conditions<sup>37</sup>.

## Consentement et conditions dans les conflits armés non internationaux

La question de l'assistance et de l'accès humanitaires n'est pas expressément abordée dans l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève. Toutefois, l'article 18(2) du Protocole additionnel II dispose que les actions de secours seront entreprises avec le consentement de l'État concerné<sup>38</sup>. Comme dans les conflits armés internationaux, lorsque l'absence de secours entraînerait

32 Y. Sandoz *et al.*, *op. cit.*, note 17, paras 2845-2847.

33 PA I, art. 70(4) et (5).

34 PA I, art. 70(3)(a). Voir aussi CG IV, art. 23.

35 PA I, art. 70(3)(b). Voir aussi CG IV, art. 23. Une Puissance protectrice est un État qui représente les intérêts de l'État « protégé » et de ses ressortissants dans l'État tiers.

36 PA I, art. 71. C'est aussi une règle du droit international humanitaire coutumier que le personnel de secours et les biens utilisés pour les opérations de secours soient respectés et protégés. Voir l'étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.*, note 29, règles 31, 32 et 56.

37 PA I, art. 71(4).

38 On trouve aussi cette obligation dans le droit coutumier. Voir l'étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.*, note 29, règle 55: « Les parties au conflit doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles dans le besoin, de caractère impartial et fournis sans aucune distinction de caractère défavorable, sous réserve de leur droit de contrôle ».

la famine, aucune raison ne peut être valablement invoquée pour justifier un refus. L'article 14 du Protocole additionnel II interdit d'utiliser la famine comme méthode de combat.

D'un point de vue pratique, le consentement des groupes armés non étatiques qui contrôlent le territoire considéré ou y opèrent est nécessaire à la conduite des actions de secours<sup>39</sup>. Néanmoins, demander à un groupe armé non étatique son consentement à des opérations humanitaires n'équivaut pas à le reconnaître, et ne confère à cet acteur aucun statut juridique<sup>40</sup>. La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala) a un caractère innovateur en ce qu'elle mentionne expressément les groupes armés<sup>41</sup>. La Convention dispose qu'il est interdit aux groupes armés d'empêcher l'assistance humanitaire et l'acheminement des secours, des équipements et du personnel au profit des personnes déplacées<sup>42</sup>.

Selon une règle coutumière, les parties aux conflits armés non internationaux doivent faciliter le passage rapide et sans encombre des secours humanitaires destinés aux civils qui en ont besoin<sup>43</sup>. En outre, le personnel de secours humanitaire et les biens utilisés pour les opérations de secours doivent être respectés et protégés, et la liberté de déplacement du personnel de secours autorisé doit être garantie. Elle ne peut être temporairement restreinte qu'en cas de nécessité militaire impérieuse<sup>44</sup>.

## Consentement et conditions dans les situations d'occupation

Selon le droit de l'occupation, la Puissance occupante a l'obligation claire de répondre aux besoins essentiels de la population sous son contrôle. Cela résulte essentiellement de l'article 55(1) de la Quatrième Convention de Genève, qui dispose que la Puissance occupante a le devoir d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux. L'article 69(1) du Protocole additionnel I dispose en outre que la Puissance occupante doit aussi assurer

39 Même si l'article 18(2) du PA II donne au gouvernement l'avantage sur les rebelles en ce qu'il exige le consentement de la « Haute Partie contractante ». Voir Denise Plattner, « Assistance à la population civile dans le droit international humanitaire: évolution et actualités », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 74, N° 795, juin 1992, pp. 259-274. Voir aussi Joakim Dungel, « A right to humanitarian assistance in internal armed conflicts respecting sovereignty, neutrality and legitimacy. Practical proposals to practical problems », dans *Journal of Humanitarian Assistance*, 2004, disponible (en anglais) sur: <http://sites.tufts.edu/jha/archives/838> (dernière consultation décembre 2011).

40 Voir, par exemple, l'article 3(2) commun.

41 Conformément à l'article 1(e) de la Convention de Kampala, on entend par « 'groupes armés' les forces armées dissidentes ou autres groupes armés organisés distincts des forces armées de l'État ». Cette convention n'est pas encore entrée en vigueur en tant qu'instrument de droit international ayant une valeur contraignante.

42 Convention de Kampala, art. 7(5)(g). Il importe de noter que cet instrument précise que ces dispositions ne peuvent d'aucune manière être interprétées comme prouvant la légitimité des groupes visés: voir art. 7(1).

43 Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.*, note 29, règle 55.

44 *Ibid.*, règles 31, 32 et 56.

sans aucune distinction de caractère défavorable la fourniture de vêtements, de matériel de couchage, de logements d'urgence, des autres approvisionnements essentiels à la survie de la population civile, ainsi que des objets nécessaires au culte<sup>45</sup>. Tout en imposant des obligations très claires à cet égard, la Quatrième Convention de Genève et le Protocole additionnel I ne négligent pas les difficultés matérielles que peut rencontrer la Puissance occupante dans la pratique, puisqu'ils disposent que la Puissance occupante est tenue de répondre à ces besoins « [d]ans toute la mesure de ses moyens<sup>46</sup> ». Des difficultés financières ou des problèmes de transport, par exemple, peuvent avoir des répercussions sérieuses sur la capacité des autorités concernées à s'acquitter de leurs obligations<sup>47</sup>.

Cependant, si la Puissance occupante n'est pas en mesure de s'acquitter de son obligation de fournir à la population civile les approvisionnements essentiels, elle est tenue d'accepter les actions de secours faites en faveur de cette population<sup>48</sup>. Cette obligation est inconditionnelle<sup>49</sup>. La Puissance occupante doit soit assurer l'approvisionnement suffisant de la population civile, soit accepter les opérations de secours.

La Puissance occupante a l'obligation de faciliter les actions de secours dans toute la mesure de ses moyens<sup>50</sup>. Elle doit aussi faciliter la rapide distribution des envois de secours, sur lesquels il ne peut être perçu aucun droit, impôt ou taxe, sauf si cela est nécessaire dans l'intérêt de l'économie du territoire occupé<sup>51</sup>. Les envois de secours ne peuvent être détournés de l'affectation qui leur a été assignée. Des exceptions à cette règle sont autorisées en cas de nécessité urgente seulement, dans l'intérêt de la population occupée, et avec l'assentiment de la Puissance protectrice<sup>52</sup>. Les droits et obligations du personnel de secours valent aussi en période d'occupation<sup>53</sup>.

De plus, la Quatrième Convention de Genève définit les obligations des États tiers, en particulier, avant tout, ceux par le territoire desquels doivent transiter les envois de secours. Les parties à la Convention doivent autoriser le

45 Ces obligations peuvent être considérées comme la conséquence logique du devoir général de la Puissance occupante de prendre toutes les mesures qui dépendent d'elle en vue de rétablir et d'assurer des conditions de vie adéquates à la population civile. Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907, art. 43.

46 CG IV, art. 55(1); PA I, art. 69(1).

47 Jean S. Pictet (dir. pub.), *Commentaire des Conventions de Genève du 12 août 1949, Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, CICR, Genève, 1956, pp. 333-334.

48 CG IV, art. 59(1).

49 J. S. Pictet, *op. cit.*, note 47, p. 344; Y. Sandoz *et al.*, *op. cit.*, note 17, p. 835.

50 CG IV, art. 59(1).

51 CG IV, art. 61(2).

52 CG IV, art. 60. Sur la notion de nécessité urgente, voir les observations ci-dessus sous le titre « conflits armés internationaux (autres que les situations d'occupation) ».

53 PA I, art. 69(2), en liaison avec le PA I, art. 71. Voir les observations ci-dessus sous le titre « conflits armés internationaux (autres que les situations d'occupation) ».

libre passage de ces envois et en assurer la protection<sup>54</sup>. Cependant, les autorités qui accordent l'autorisation ont le droit de vérifier les envois pour s'assurer que l'opération est strictement humanitaire, et elles peuvent réglementer leur passage selon des horaires et itinéraires prescrits<sup>55</sup>.

## Quelles sont les obligations relevant des droits de l'homme qui s'appliquent à l'accès humanitaire ?

Le droit international des droits de l'homme continue de s'appliquer parallèlement au droit international humanitaire dans les conflits armés, qu'ils soient de caractère international ou non international. Ces deux corpus de droit sont complémentaires et ne s'excluent pas mutuellement<sup>56</sup>. Les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne traitent pas expressément de l'assistance et de l'accès humanitaires. Toutefois, on en trouve quelques mentions dans la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>57</sup>, la Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant<sup>58</sup> et la Convention de Kampala<sup>59</sup>.

De manière générale, les États ont l'obligation de garantir en tout temps le niveau minimum essentiel de tous les droits économiques, sociaux et culturels<sup>60</sup>. En précisant le contenu de ces obligations, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) des Nations Unies a mentionné les besoins essentiels de nourriture, de soins de santé primaires et de logement<sup>61</sup>.

54 CGIV, art. 59. Cette obligation vaut aussi pour les États qui imposent un blocus sur les territoires occupés. Les envois de secours destinés à la population doivent être autorisés à passer malgré le blocus. Voir Institut international de droit humanitaire, *Manuel de San Remo sur le droit international applicable aux conflits armés en mer*, largement reconnu comme reflétant le droit international coutumier, 1995, para. 103. Le texte anglais de ce *Manuel*, ainsi que son commentaire intitulé « Explanations » a été publié dans : *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea*, rédigé par Louise Doswald-Beck, Institut international de droit humanitaire, Grotius Publications, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

55 CG IV, art. 59(4).

56 CIJ, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, 9 juillet 2004, para. 106. Voir aussi le rapport de la Commission internationale d'enquête sur le Darfour au Secrétaire général de l'ONU (2005), para. 143; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, observation générale N° 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), para. 11.

57 Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, art. 22(1).

58 Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant, art. 23(1).

59 Convention de Kampala, art. 5(6) et (7), art. 7(5)(b) et (5)(g).

60 Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) ne prévoit pas de dérogation pour les périodes d'état d'urgence, et la nature générale des obligations des États dans la réalisation de ces droits ressort de l'article 2(1) du Pacte : « Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ».

61 CESCR, Observation générale N° 3, para. 10; Observation générale N° 12, paras 8-13. De même, le principe 18, para. 2, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays dispose ce qui suit : « Au minimum, quelles que soient les circonstances et sans discrimination aucune, les autorités compétentes assurent aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays les services suivants et leur permettent d'y accéder en toute sécurité : a) aliments de base et eau potable; b) abri et logement; c) vêtements décents; et d) services médicaux et installations sanitaires essentiels ».

Les États doivent respecter et protéger ces droits et leur donner effet<sup>62</sup>. Nous examinerons le droit à la nourriture et le droit à la santé à titre d'exemples.

En ce qui concerne le droit à la nourriture<sup>63</sup>, le CESCR a déclaré que :

L'obligation qu'ont les États parties de respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de protéger ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres)<sup>64</sup>.

Les obligations fondamentales inhérentes au droit à la santé<sup>65</sup> imposent à l'État au minimum :

de garantir le droit d'avoir accès aux équipements, produits et services sanitaires sans discrimination aucune, notamment pour les groupes vulnérables ou marginalisés; d'assurer l'accès à une alimentation essentielle minimale qui soit suffisante et sûre sur le plan nutritionnel, pour libérer chacun de la faim; d'assurer l'accès à des moyens élémentaires d'hébergement, de logement et d'assainissement et à un approvisionnement suffisant en eau salubre et potable<sup>66</sup>.

On peut soutenir que le droit international des droits de l'homme, en particulier les garanties inscrites dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, (ICESCR) prévoit pour l'assistance humanitaire une protection plus complète que le droit international humanitaire dans les cas où les restrictions à l'assistance humanitaire sont imputables aux États parties au Pacte<sup>67</sup>.

62 CESCR, Observation générale N° 12 sur le droit à une nourriture suffisante, para. 15; CESCR, Observation générale N° 15 sur le droit à l'eau, para. 20; CESCR, Observation générale N° 14 sur le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint, para. 33; Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels, Maastricht, 22-26 janvier 1997, para. 6.

63 ICESCR, Art. 11. Voir aussi Jelena Pejic, « Le droit à l'alimentation en période de conflit armé », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 83, N° 844, 2001, pp. 1097-1109 (en anglais uniquement).

64 CESCR, Observation générale N° 12, para. 15.

65 ICESCR, Art. 12.

66 CESCR, Observation générale N° 14, para. 43.

67 R. Barber, *op. cit.*, note 28, p. 395.

Les États doivent demander une assistance internationale lorsque celle-ci est indispensable à la survie de la population et à la satisfaction de ses besoins essentiels<sup>68</sup>. Un État qui affirme ne pas être en mesure de s'acquitter de ses obligations pour des raisons indépendantes de sa volonté doit démontrer qu'« aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum »<sup>69</sup>. Pour déterminer si un État est véritablement incapable de s'acquitter des obligations que lui impose le droit relatif aux droits de l'homme, il faut prendre en considération à la fois ses ressources propres et celles provenant de la communauté internationale<sup>70</sup>.

## Quelles sont les conséquences des violations ?

L'État est responsable des violations du droit international concernant l'accès humanitaire dans des situations de conflit armé lorsque ces violations lui sont imputables<sup>71</sup>. Le Conseil de sécurité des Nations Unies s'est à de nombreuses reprises occupé de violations du droit international par des groupes armés non étatiques<sup>72</sup>. En outre, le droit international pénal interdit certains comportements et permet de retenir la responsabilité des individus auteurs de violations de ces règles.

### Crimes de guerre

Le refus de l'assistance et de l'accès humanitaires peut, dans certaines conditions, être constitutif d'un crime de guerre: en effet, le droit international humanitaire interdit d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de

68 Institut de droit international, résolution de l'Institut de droit international sur l'assistance humanitaire, session de Bruges de 2003, Art. III.3; R. Kolb, *op. cit.*, note 25, p. 864. Voir aussi la Convention de Kampala, Art. 5, para. 6.

69 CESCR, Observation générale N° 3, para. 10; CESCR, Observation générale N° 12, para. 17. Voir aussi la déclaration du Comité, Appréciation de l'obligation d'agir « au maximum de ses ressources disponibles » dans le contexte d'un protocole facultatif au Pacte, doc. Nations Unies E/C.12/2007/1 (2007), 10 mai 2007, para. 4.

70 CESCR, Observation générale N° 3, para. 13.

71 Le projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État rappelle le principe général du droit international, selon lequel la violation d'une obligation internationale de l'État constitue un fait internationalement illicite de l'État, qui engage sa responsabilité internationale. Commission du droit internationale, projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, articles 1 et 2.

72 Par exemple, dans une résolution sur la crise en Guinée-Bissau, le Conseil de sécurité a demandé « à tous les intéressés, y compris le Gouvernement et la Junte militaire autoproclamée, de respecter strictement les dispositions pertinentes du droit international, y compris le droit humanitaire et le droit relatif aux droits de l'homme, et d'assurer aux organisations humanitaires internationales un accès sûr et libre aux personnes touchées par le conflit et qui ont besoin d'aide ». Résolution 1216 (1998) du Conseil de sécurité, 21 décembre 1998, para. 5. Voir aussi les résolutions suivantes du Conseil de sécurité: Résolution 1478 (2003), 6 mai 2003, para. 8; Résolution 1649 (2005), 21 décembre 2005, Préambule, paras 4 et 5; Résolution 1674 (2006), 28 avril 2006, para. 22; Résolution 1794 (2007), 21 décembre 2007, para. 17; Résolution 1936 (2010), 5 août 2010, Préambule, para. 14.

combat, aussi bien dans les conflits armés internationaux que dans les conflits armés non internationaux<sup>73</sup>. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale établit une distinction entre conflits armés internationaux et non internationaux en ce qui concerne l'utilisation de la famine contre les civils. Dans les conflits armés internationaux, le Statut interdit d'affamer délibérément des civils comme méthode de guerre en les privant de biens indispensables à leur survie, « y compris en empêchant intentionnellement l'envoi des secours prévus par les Conventions de Genève »<sup>74</sup>. Dans les conflits armés non internationaux, l'utilisation de la famine comme méthode de guerre ne constitue pas un crime de guerre au regard de ses dispositions. Plusieurs législations nationales, en revanche, considèrent comme un crime de guerre l'utilisation de la famine contre les civils en tant que méthode de guerre et des États ont dénoncé des cas d'utilisation de la famine dans les conflits armés non internationaux<sup>75</sup>.

S'attaquer au personnel ou aux biens utilisés pour la fourniture d'une assistance humanitaire – pour autant qu'ils ne concourent pas directement aux hostilités – est un crime de guerre selon le Statut de Rome, si ces attaques ont lieu au cours d'un conflit armé international ou non international, ou en rapport avec un tel conflit<sup>76</sup>. Les États se sont engagés à faire en sorte que les auteurs d'attaques contre le personnel humanitaire soient redevables de leurs actes, en encourageant les mesures disciplinaires et les poursuites pénales<sup>77</sup>.

## Crimes contre l'humanité

Pourrait constituer un crime contre l'humanité le refus de l'assistance et de l'accès humanitaires lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile, en connaissance de cette attaque<sup>78</sup>. Les crimes contre l'humanité comprennent le meurtre, l'extermination, la torture, la persécution et autres actes inhumains<sup>79</sup>. La définition que donne le Statut de Rome du crime d'extermination inclut « la privation d'accès à la nourriture et aux médicaments, calculé[e] pour entraîner la destruction

73 PA I, Art. 54; PA II, art.14; Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.*, note 29, règle 53.

74 Statut de Rome de la Cour pénale internationale, 17 juillet 1998, A/CONF.138/9, Art. 8(2)(b)(xxv).

75 Étude du CICR sur le droit international humanitaire coutumier, *op. cit.*, note 29, Vol. I, règle 53, p. 248. Cela pourrait être le signe d'une pénalisation coutumière de l'emploi de la famine contre la population civile dans les conflits armés non internationaux. Voir aussi J. Dungal, *op. cit.*, note 39.

76 Le Statut de Rome définit ce crime comme suit dans ses articles 8(2)(b)(iii) et (e)(iii): « Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel, les installations, le matériel, les unités ou les véhicules employés dans le cadre d'une mission d'aide humanitaire ou de maintien de la paix conformément à la Charte des Nations Unies, pour autant qu'ils aient droit à la protection que le droit international des conflits armés garantit aux civils et aux biens de caractère civil ».

77 Résolution 2 de la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: « Plan d'action quadriennal pour la mise en œuvre du droit international humanitaire », 31IC/11/R2, disponible sur: [http://www.rccconference.org/docs\\_upl/fr/R2\\_4-Year\\_Action\\_Plan\\_FR.pdf](http://www.rccconference.org/docs_upl/fr/R2_4-Year_Action_Plan_FR.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

78 Voir Christa Rottensteiner, « Le refus d'assistance humanitaire, un crime en droit international », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 81, N° 835, 1999, pp. 555-582.

79 Statut de Rome, Art. 7(1).

d'une partie de la population »<sup>80</sup>. Les individus responsables peuvent être poursuivis devant les juridictions nationales et internationales.

### **Conclusion : le cadre juridique actuel est-il un instrument adéquat pour garantir l'accès humanitaire ?**

La tension entre le besoin des victimes de recevoir une aide humanitaire, les intérêts de la communauté internationale lorsqu'elle fournit des secours et le droit de l'État de décider quelles sont les personnes et les biens qui peuvent pénétrer sur son territoire est évidente<sup>81</sup>. De manière générale, le droit international humanitaire exige que l'on trouve un équilibre entre les nécessités militaires et les besoins humanitaires<sup>82</sup>. En ce qui concerne l'accès humanitaire, la difficulté est de savoir comment exactement parvenir à cet équilibre et quels sont les aspects qui pourraient encore être précisés.

La mesure dans laquelle les parties aux conflits armés, qu'ils soient internationaux ou non internationaux, sont tenues d'accepter les actions de secours pourrait être clarifiée. On pourrait définir les cas – outre celui de la famine – dans lesquels le consentement ne peut être refusé<sup>83</sup>. Ou alors une obligation positive d'accepter les secours pourrait être définie<sup>84</sup>. Des précisions sur la portée et les limites du droit de contrôle que les parties sont autorisées à exercer sur les opérations de secours seraient également utiles. Par exemple, la mesure dans laquelle les organisations humanitaires ont le droit de jouir de la liberté de déplacement dans leurs activités et, en corollaire, le droit des parties au conflit armé de restreindre leur liberté de déplacement pour nécessité militaire impérieuse pourraient être définis de manière plus précise.

Globalement, le cadre juridique actuel est un outil adéquat pour garantir l'accès humanitaire, mais les points susmentionnés pourraient être éclaircis. Cela dit, il faut faire observer que rien n'empêche les acteurs de l'aide humanitaire de chercher à obtenir un accès plus large que ce qui est expressément prévu dans le droit international, celui-ci ne posant que les limites ou normes minimales de cet accès. L'essentiel est d'utiliser les arguments les plus persuasifs pour faire en sorte que les dispositions du droit international sur l'accès

80 Statut de Rome, Art. 7(1)(b) et Art. 7(2)(b).

81 Par exemple, les États peuvent déclarer qu'il n'y a pas besoin d'assistance humanitaire, afin de limiter l'accès humanitaire. Ruth Abril Stoffels, « Réglementation juridique de l'assistance humanitaire dans les conflits armés : réussites et lacunes », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, N° 855, 2004, pp. 537-538.

82 Voir, par exemple, PA I, Art. 51, sur la protection de la population civile ; Daniel Thürer, *International Humanitarian Law: Theory, Practice, Context*, Académie de droit international de La Haye, La Haye, 2011, p. 69.

83 Les États se sont engagés à adopter des mesures adéquates sur le plan interne, y compris des lois nationales, pour s'acquitter de leurs obligations internationales concernant l'obstruction arbitraire à l'assistance humanitaire. Voir XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Résolution 2, *op. cit.*, note 77.

84 Il y a aussi un débat sur un éventuel droit d'imposer une assistance sans le consentement des parties concernées. Spieker conclut que, jusqu'ici, un « droit d'accès » ne s'est pas cristallisé en droit international coutumier. Voir H. Spieker, *op. cit.*, note 21, pp. 17-18.

humanitaire soient mises en œuvre et le bien-être des populations civiles assuré<sup>85</sup>. Bien que les restrictions à l'accès résultent rarement d'obstacles purement juridiques (l'accès humanitaire est souvent freiné par des complications administratives, par exemple des difficultés à obtenir des visas, la nécessité de demander des autorisations d'importation pour introduire des articles destinés aux secours, ou encore des contrôles répétés), le cadre juridique est un instrument utile pour ceux qui cherchent à obtenir et garantir l'accès aux populations touchées. Cela implique que ce cadre juridique doit être largement connu et diffusé<sup>86</sup> et que tant les acteurs humanitaires que les personnes qui sont en position de s'opposer à leur accès doivent être formés afin de mieux le connaître<sup>87</sup>.

## Résumé

Les points suivants récapitulent le cadre juridique international régissant l'accès humanitaire qui a été exposé dans cet article.

- C'est aux États qu'il incombe au premier chef de répondre aux besoins essentiels des populations touchées.
- Les acteurs humanitaires peuvent proposer leurs services, mais ils n'ont pas l'obligation de le faire. Pour ne pas être considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures d'un État, l'assistance humanitaire doit être fournie conformément aux principes humanitaires.
- Dans les territoires autres que les territoires occupés, les opérations humanitaires sont soumises au consentement des parties concernées. Sur le plan du droit, la difficulté réside à déterminer dans chaque cas si l'État concerné peut invoquer des raisons valables de refuser des actions de secours sur son territoire. Il faut établir les critères au regard desquels le refus peut être considéré comme arbitraire, et donc contraire aux dispositions du droit international humanitaire. Dans les situations extrêmes, lorsque l'absence de secours équivaldrait à une famine, aucune raison ne peut être valablement invoquée pour justifier le refus.

85 Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) a publié en 2011 une étude qui met en lumière sept catégories de bonnes pratiques visant à obtenir et à maintenir l'accès humanitaire dans des environnements à haut risque. Voir Jan Egeland, Adele Harmer et Abby Stoddard, *Demeurer et accomplir : bonnes pratiques pour les acteurs humanitaires dans les environnements de sécurité complexes*, OCHA, New York, 2011, pp. 20 et suivantes. Voir aussi l'*Aide-mémoire sur la protection des civils en temps de conflits armés*, adopté par la déclaration S/PRST/2010/25 du président du Conseil de sécurité le 22 novembre 2010. En outre, le Programme opérationnel pour les applications satellitaires de l'UNITAR (UNOSAT), programme à forte intensité technologique effectuant des analyses d'images et fournissant des solutions satellitaires, peut aider les acteurs humanitaires dans le cadre des Nations Unies et en dehors de ce cadre à avoir un plus grand impact dans des domaines critiques tels que les secours humanitaires. Voir <http://www.unitar.org/unosat> (dernière consultation décembre 2011).

86 Voir CG I, Art. 47; CG II, Art. 48; CG III, Art. 127; CG IV, Art. 144; PA I, Art. 83; PA II, Art. 19.

87 Le premier objectif du Plan d'action quadriennal pour la mise en œuvre du droit international humanitaire adopté par la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est d'améliorer l'accès des populations civiles à l'assistance humanitaire dans les conflits armés. Voir la résolution 2, *op. cit.*, note 77.

- Demander à un groupe armé non étatique son consentement à la fourniture d'une assistance humanitaire n'équivaut pas à reconnaître cet acteur, et ne lui confère aucun statut juridique.
- Dans les territoires occupés, il est clairement établi que la Puissance occupante a l'obligation d'assurer l'approvisionnement suffisant de la population ou d'autoriser et de faciliter les opérations de secours lorsque la population ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée.
- Le personnel de secours humanitaire et les biens utilisés pour les opérations de secours doivent être respectés et protégés, et la liberté de déplacement du personnel de secours autorisé doit être garantie. Les parties au conflit ont le droit de prescrire des réglementations techniques, par exemple de déterminer des horaires et itinéraires. Le personnel de secours doit respecter les exigences de sécurité imposées par les États sur le territoire desquels il travaille.
- Les États ont l'obligation de garantir la réalisation du niveau minimum essentiel de tous les droits économiques, sociaux et culturels et de prendre les mesures nécessaires même en situation de conflit armé. Un État qui affirme ne pas être en mesure de s'acquitter de ses obligations pour des raisons indépendantes de sa volonté doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimales.
- L'État doit répondre des violations des dispositions du droit international relatives à l'accès humanitaire lorsque ces violations lui sont imputables.
- Le refus de l'assistance et de l'accès humanitaires peut constituer un crime de guerre au regard du droit international pénal. Ainsi, l'utilisation de la famine et les attaques lancées contre des personnes qui participent aux opérations d'assistance humanitaire sont des crimes de guerre. Les individus responsables de ces actes peuvent être poursuivis devant les juridictions nationales et internationales.
- Le cadre juridique actuel – qui devrait être largement connu et diffusé – est un instrument adéquat pour garantir l'accès humanitaire, mais il pourrait être encore clarifié.

## L'aide humanitaire utilisée pour « gagner les cœurs et les esprits » : un échec coûteux ?

**Jamie A. Williamson\***

Jamie A. Williamson travaille dans le domaine du droit international et de sa pratique depuis plus de seize ans. Il a eu successivement pour employeurs les milieux universitaires, les Nations Unies et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

### Résumé

*Dans cet article, l'auteur explique que l'intégration de l'assistance humanitaire dans les opérations anti-insurrectionnelles tendant à « gagner les cœurs et les esprits » n'a pas été une réussite et que les coûts, sur le plan tant des opérations que du droit, l'emportent manifestement sur les avantages. Il démontre qu'une telle manipulation de l'assistance humanitaire est contraire aux principes fondamentaux du droit international humanitaire. En outre, des recherches de plus en plus nombreuses concluent que l'utilisation de programmes d'aide et de secours à court terme dans les contre-insurrections (COIN) a été inefficace et que, dans des pays comme l'Afghanistan, elle a même pu nuire à l'objectif militaire général qui était de vaincre les insurgés. Alors que les*

\* De 2008 à 2011, Jamie A. Williamson a exercé les fonctions de conseiller juridique de la délégation régionale du CICR à Washington, où il était responsable des activités juridiques du CICR aux États-Unis et au Canada, en particulier en rapport avec Guantanamo et les opérations militaires en Afghanistan et en Irak. De 2005 à 2008, il était à Pretoria, Afrique du Sud, où il était conseiller juridique du CICR dans la région. Avant d'entrer au CICR, il a travaillé pendant près de dix ans pour les tribunaux pénaux internationaux des Nations Unies en Tanzanie et aux Pays-Bas, et pour le Tribunal spécial pour la Sierra Leone. Il a publié de nombreux articles sur la répression des crimes de guerre, la justice internationale, le droit de la guerre et les défis qui se posent au DIH dans les conflits armés internationaux. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur. La version originale en anglais de cet article est publiée sous le titre « Using humanitarian aid to 'win hearts and minds': a costly failure? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 1035-1061.

*États-Unis et l'OTAN mettent progressivement fin à leurs opérations militaires en Afghanistan, le moment est venu pour les militaires et les décideurs politiques de réviser l'ordre donné de gagner les cœurs et les esprits comme stratégie anti-insurrectionnelle afin d'en tirer des enseignements et de reconnaître l'importance d'un espace neutre et indépendant pour l'aide humanitaire.*

: : : : : :

La notion de « contre-insurrection » existe depuis des décennies. On a vu en effet dans diverses régions du monde des forces armées conventionnelles et des gouvernements s'opposer à divers groupes d'insurgés, mûs chacun par des motivations distinctes<sup>1</sup>. Les conflits de ce siècle en Afghanistan et en Irak ont remis la contre-insurrection à l'ordre du jour et incité à repenser les stratégies à appliquer pour vaincre des insurgés qui diffèrent sensiblement de ceux de la période de la Guerre froide. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les manuels de terrain pour les opérations anti-insurrectionnelles ont été remaniés et la doctrine développée dans le but de désarmer les nouvelles formes radicales d'insurrection<sup>2</sup>. La contre-insurrection est de nouveau au premier plan des préoccupations des stratèges militaires et des décideurs politiques. Lorsqu'il était président des États-Unis, Lyndon B. Johnson déclarait à propos du Viet Nam que « la victoire finale dépendra des cœurs et des esprits des gens qui vivent là-bas. En aidant à leur apporter l'espoir et l'électricité, vous marquez aussi des points très importants pour la cause de la liberté dans le monde »<sup>3</sup>. Ses propos trouvent un écho en 2007 dans la stratégie du président Obama pour l'Afghanistan : « une campagne contre l'extrémisme ne se gagne pas uniquement avec des balles et des bombes »<sup>4</sup>.

La réflexion menée ces dernières années pour repenser la contre-rébellion, en particulier en Afghanistan, a mis l'accent sur le pouvoir de convaincre et sur cet aspect de la contre-insurrection qui vise à se faire mieux accepter de la population locale sans recourir à la force, afin de priver les insurgés d'une

1 La « contre-insurrection » était très étroitement associée aux campagnes anti-insurrectionnelles menées pendant la guerre froide par les Britanniques en Malaisie, à Oman et à Aden, et par les États-Unis au Viet Nam. La France, bien que n'adhérant pas à l'expression de « contre-insurrection », a acquis aussi une grande expérience en matière de lutte anti-insurrectionnelle, notamment en Algérie et en Indochine.

2 Notamment le manuel « Contre-insurrection » de l'Armée britannique pour le terrain, le *British Army Field Manual*, Vol. 1, Part 10, *Countering Insurgency, Army Code 71876*, octobre 2009 (ci-après manuel de l'Armée britannique), et le manuel de terrain de l'Armée et du corps des Marines des États-Unis contre l'insurrection, *The U.S. Army and Marine Corps Counterinsurgency Field Manual, U.S. Army Field Manual n° 3-24, Counterinsurgency*, Marine Corps Warfighting Publication N° 3-33.5, décembre 2006 (ci-après manuel de terrain N° 3-24).

3 Propos tenus par Lyndon B. Johnson à un dîner des Texas Electric Cooperatives, Inc., 4 mai 1965, disponibles sur : [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26942#axzz1uDRuoCji](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26942#axzz1uDRuoCji) (dernière consultation décembre 2011).

4 Propos du président Obama sur une nouvelle stratégie pour l'Afghanistan et le Pakistan, 27 mars 2009, disponibles sur : [www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/) (dernière consultation décembre 2011).

partie de leur soutien<sup>5</sup>. Traduite en termes opérationnels, une contre-insurrection réussie aurait besoin aujourd'hui de moins de force et de plus d'éléments propres à gagner l'assentiment et la gratitude des populations. Selon le manuel de terrain N° 3-24 de l'Armée des États-Unis, on gagne contre les insurgés en protégeant la population locale, et non par la force, et ceux qui « ne tirent pas » sont parmi « les meilleurs armes » de la lutte anti-insurrectionnelle<sup>6</sup>. L'appareil militaire n'est plus conçu exclusivement comme un instrument de force. Dans les contre-insurrections, les soldats et les marines ont maintenant diverses tâches à accomplir ; ils doivent notamment apporter une assistance humanitaire à court terme et, à plus longue échéance, contribuer à reconstruire l'infrastructure du pays par la construction d'écoles et d'hôpitaux, former le personnel de sécurité local et consolider la bonne gouvernance et l'État de droit.

Dans les pays déchirés par la guerre où les insurgés profitent de l'incapacité des pouvoirs publics à assurer la sécurité et le développement économique, toute démarche promettant d'instaurer une paix et une stabilité durables semble la bienvenue. À court terme, l'aide humanitaire de base apportée par les militaires aux populations touchées est aussi la bienvenue, dans la mesure où elle est distribuée de manière impartiale et en fonction des besoins. Cependant, comme on l'a vu en Afghanistan et en Irak, les stratèges de la contre-insurrection ont parfois conçu la fourniture de l'aide et de l'assistance humanitaire comme partie intégrante de la stratégie militaire globale.

Une telle utilisation de l'aide humanitaire à des fins politiques et militaires dans les conflits armés non internationaux a suscité – et on le comprend – un grand malaise dans les milieux humanitaires. Ils s'en sont particulièrement inquiétés dans le conflit en Afghanistan, où les forces des États-Unis et de l'OTAN se servent souvent des livraisons d'aide et de secours pour couper les insurgés de leurs protections locales. Le CICR et d'autres se sont publiquement opposés à la contre-insurrection lorsqu'elle empiète sur l'indépendance et l'impartialité de l'assistance et des acteurs humanitaires. Certains ont même affirmé que la sécurité du personnel humanitaire risquait d'être gravement compromise dans les conflits armés non internationaux les plus complexes, lorsque l'aide apportée par des non-combattants était perçue comme servant les objectifs militaires de l'une des parties au conflit<sup>7</sup>. Outre les conséquences

5 Dans la lutte anti-insurrectionnelle, la collecte en temps utile des renseignements voulus fait partie des critères de succès de toute mission. Les adversaires des insurgés ne doivent pas seulement s'attacher à comprendre l'ennemi, comme dans la guerre conventionnelle, mais aussi acquérir une meilleure connaissance des populations locales, de leurs besoins, de leurs préoccupations, et des raisons de leur soutien aux insurgés. Sur ce sujet, voir de manière générale « Intelligence », de David Kilcullen, dans *Understanding Counterinsurgency, Doctrine, operations and challenges*, Routledge Pub., 2010.

6 Manuel de terrain N° 3-24, *op. cit.*, note 2, paras. I-149 et I-153.

7 Selon le directeur des opérations au CICR : « Ces dix dernières années, les attaques délibérées contre les travailleurs humanitaires sont devenues monnaie courante. Elles sont clairement illégales et inacceptables, et doivent être condamnées avec la plus grande fermeté. Cela dit, le rejet dont sont l'objet les humanitaires est aussi une conséquence des politiques qui intègrent l'assistance humanitaire dans les stratégies politiques et militaires », Pierre Krähenbühl, « La militarisation de l'aide humanitaire et ses dangers », article, 22 février 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm> (dernière consultation décembre 2011).

néfastes sur les opérations, le droit international humanitaire (DIH) impose des obligations claires aux belligérants pour ce qui est de la distribution de l'aide et des secours : ceux-ci doivent être distribués à ceux qui sont dans le besoin, sans aucune distinction de caractère défavorable, et ne sauraient être manipulés pour servir des objectifs militaires<sup>8</sup>.

Malgré les protestations de nombreuses organisations humanitaires et l'atteinte portée aux principes fondamentaux du DIH, les décideurs politiques continuent à prôner les distributions de secours et d'assistance humanitaire et à les présenter comme un atout essentiel pour le succès de la contre-insurrection. Preuve en est la mise en place de programmes tels que les Équipes provinciales de reconstruction en Afghanistan et en Irak. Pourtant, de plus en plus de recherches et d'ouvrages concluent à l'inefficacité de l'aide fournie et du développement porté par les militaires américains et de leurs partenaires de l'OTAN dans ces contextes et révèlent que les populations locales réagissent plus favorablement au rétablissement de la sécurité et de la bonne gouvernance et aux programmes capables de faire sensiblement reculer des maux sociaux et économiques, surtout s'ils sont exécutés par les autorités nationales<sup>9</sup>.

Si nombre d'indicateurs initiaux signalent les échecs apparents des programmes de développement de moyen à long terme dont il est question dans le présent article, il existe aussi des éléments portant à croire que le ralliement des « cœurs et des esprits » par la fourniture d'une assistance humanitaire à court terme a été, lui aussi, inopérant ; les avantages en résultant et la gratitude de la population locale n'ayant été que de courte durée et, dans le meilleur des cas, n'ayant souvent apporté que des gains limités en termes de protection des forces. De plus, des études récentes indiquent qu'une démarche axée sur la fourniture de secours et d'une assistance à court terme par les militaires pour « gagner les cœurs et les esprits » a en fait affaibli la stratégie militaire dans certaines régions d'Afghanistan et peut même produire des effets contraires à l'objectif militaire général, qui est de vaincre l'insurrection<sup>10</sup>.

Avec l'arrêt progressif des opérations militaires des États-Unis et de l'OTAN en Afghanistan, les militaires et décideurs politiques vont très probablement faire le bilan des enseignements tirés sur la valeur, les avantages et les lacunes de la contre-insurrection comme modèle stratégique dans les conflits futurs. Avec ce bilan probable à l'esprit, l'auteur de cet article fera valoir, après avoir expliqué différents aspects de la contre-insurrection, que les principes fondamentaux du DIH, les préoccupations fondées des organisations humanitaires, ainsi que les premiers indicateurs de l'inefficacité des programmes d'aide et de secours de la contre-insurrection appellent au moins à repenser de fond en comble cette stratégie avant d'inscrire à nouveau la fourniture d'aide et d'assistance humanitaire à court terme dans une stratégie du ralliement « des cœurs et des esprits ».

8 Voir la section intitulée « Une stratégie du ralliement des cœurs et des esprits est-elle contraire aux principes du DIH ? ».

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

## Contre-insurrection, assistance humanitaire et « ralliement des cœurs et des esprits »

### Explications sur la contre-insurrection

Jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle, les discussions sur les opérations de contre-insurrection et la doctrine en la matière étaient dans une large mesure la chasse gardée des stratèges militaires et des historiens. Bien que de nombreux conflits du XX<sup>e</sup> siècle aient été menés sous l'angle de la contre-insurrection, celle-ci n'était pas alors entrée dans le discours public comme elle l'est aujourd'hui. L'Institut RAND a répertorié 89 insurrections qui se sont produites de 1945 à nos jours dans des pays aussi divers que la Grèce, la Namibie et le Bangladesh<sup>11</sup>. En dépit du nombre, l'expression « contre-insurrection » n'était pas citée aussi abondamment à propos de ces conflits, sinon par les commentateurs spécialisés et les militaires. Aujourd'hui cependant, l'expression de contre-insurrection fait partie du langage courant utilisé par les médias et le grand public dans de nombreux pays et la notion en a été rendue accessible par le général David Petraeus<sup>12</sup> et David Kilcullen<sup>13</sup>.

- 11 David C. Gompert, John Gordon IV et al., *War by Other Means: Building Complete and Balanced Capabilities for Counterinsurgency*, RAND National Defense Research Institute, Santa Monica, Californie, 2008, Appendix A, Table A.1 (ci-après le rapport RAND). L'institut de recherche sur la défense nationale (Institut RAND) a classé les insurrections en quatre grandes catégories. Les insurrections de type I, jugées « locales » à l'instar de celles de la Colombie, sont indépendantes quant à « leur cause, leur champ et leurs effets ». Elles sont perçues comme les plus courantes et représentaient en 2007 près de 60 % des insurrections. Celles de type II, appelées « locales-internationales », sont celles qui reçoivent un soutien extérieur sous forme d'argent, d'armes, de compétences, de combattants et de couverture médiatique. Selon l'Institut, près de 35 % des insurrections qui se sont produites depuis la Seconde Guerre mondiale sont de ce type. Le type III englobe les insurrections locales recevant un soutien de l'extérieur et susceptibles de s'étendre dans leur région et même de déboucher sur un conflit mondial. Seules 5 % des insurrections qui se sont produites depuis la Seconde Guerre mondiale sont de ce type mais on considère que leur nombre augmente très vite, en particulier dans le monde arabe, et elles conjuguent des objectifs politiques locaux à des objectifs religieux et des moyens mondiaux. L'Institut estime que les insurrections de type III sont celles qui doivent le plus retenir l'attention des États-Unis aujourd'hui, non seulement dans la mesure où ils combattent les « insurrections islamiques », mais aussi parce que d'autres insurrections pourraient bien présenter des caractéristiques similaires à l'avenir. Enfin les insurrections de type IV, peu nombreuses et espacées, sont les insurrections qui s'attaquent à l'ordre même des États-nations à l'échelle mondiale.
- 12 Au moment de la rédaction de cet article, le général Petraeus est à la tête de l'Agence centrale du renseignement (CIA). Il passe pour être le principal architecte de la doctrine actuelle des États-Unis en matière de contre-insurrection.
- 13 L'ouvrage de David Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, figurait sur la liste des bestsellers du Washington Post; voir David Kilcullen, *The Accidental Guerilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford University Press, Oxford, 2009. Pour le traitement de la contre-insurrection par David Kilcullen, voir « Interview de David Kilcullen », dans *International Review of the Red Cross, Sélection française 2011/2 Groupes armés*, pp. 207-223. La terminologie de la contre-insurrection se retrouve maintenant jusque dans les tabloïdes de la presse populaire britannique: « Il est beaucoup plus facile de se faire tirer dessus que de gagner la confiance, nous essayons maintenant de corriger 30 ans de grabuge fait avec des mots, non des armes ». Voir Virginia Wheeler, « Sun joins 'Mighty Munch' Marines on hearts and minds mission » (Le Sun aux côtés de la compagnie royale des marines en mission pour gagner les cœurs et les esprits), dans *The Sun*, disponible sur: [www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/campaigns/our\\_boys/3646913/Sun-joins-Marines-involved-in-the-most-advanced-counter-insurgency-strategy-in-HISTORY-in-Afghanistan.html](http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/campaigns/our_boys/3646913/Sun-joins-Marines-involved-in-the-most-advanced-counter-insurgency-strategy-in-HISTORY-in-Afghanistan.html) (dernière consultation décembre 2011). Voir Chris Hughes, « Afghanistan – The battle for hearts and minds: Beating the Taliban with

Il ressort que même dans l'entendement populaire, la contre-insurrection a pour principes fondamentaux notamment de délégitimer l'insurrection en la coupant de sa base. Pour battre les insurgés et venir à bout de leur hostilité, il ne s'agit plus seulement d'infliger à l'ennemi les plus grosses pertes en vies humaines en un minimum de temps, approche privilégiée par le général Patton pendant la Seconde Guerre mondiale, mais surtout de « gagner les cœurs et les esprits », et donc de priver les groupes insurgés du soutien de la population locale. Le conflit vise moins à faire un usage exclusif d'une force meurtrière contre l'adversaire qu'à user de divers moyens, militaires, politiques et économiques, pour vaincre les insurgés. Comme l'a expliqué le général Sir Rupert Smith du Royaume-Uni :

Il en va autrement dans le nouveau paradigme, la « guerre au sein de la population ». Il s'agit désormais de tenter de modifier les intentions – ou de capturer la volonté – non seulement de l'adversaire, mais aussi des populations au milieu desquelles se conduisent les opérations. Le but, c'est de l'emporter dans le choc des volontés pour gagner ainsi l'épreuve de force. Quelle est la différence essentielle ? C'est qu'aujourd'hui, la force militaire n'est plus utilisée pour trancher un différend politique, mais plutôt pour établir les conditions dans lesquelles le dessein stratégique pourra être réalisé... Dans une large mesure, l'objectif stratégique consiste bien à gagner le cœur et l'esprit des gens. En d'autres mots, cette activité n'a pas pour seul but de soutenir la bataille tactique. Elle constitue, au contraire, le but de l'action engagée. Il n'est pas très utile que vous veniez repeindre les salles de classe ou distribuer du dentifrice aux enfants après que vos bombes aient détruit leur école.<sup>14</sup>

La pensée moderne sur la contre-insurrection reflète cette approche « populo-centrée » adoptée face à de nouvelles menaces dans des conflits armés complexes non internationaux<sup>15</sup>. Comme l'explique le Centre des États-Unis pour les enseignements de l'Armée (*U.S. Center for Army Lessons Learned*),

L'objectif supérieur de l'action militaire et civile est de gagner la population ; tuer les insurgés n'est qu'un facteur d'appoint ou susceptible d'influencer les esprits. En d'autres termes, des individus hostiles ne font pas des populations hostiles mais des populations hostiles continueront à susciter des dirigeants hostiles tant que la cause de l'hostilité ne sera pas atténuée<sup>16</sup>.

a toy gun», (Afghanistan – La bataille pour gagner les cœurs et les esprits : battre les talibans avec un fusil d'enfant), dans *News Mirror*, disponible sur : [www.mirror.co.uk/news/top-stories/2010/09/13/ beating-the-taliban-with-a-toy-gun-115875-22557453/](http://www.mirror.co.uk/news/top-stories/2010/09/13/ beating-the-taliban-with-a-toy-gun-115875-22557453/) (dernière consultation décembre 2011).

14 « Interview de General Sir Rupert Smith », dans *International Review of the Red Cross*, Sélection française 2006, disponible sur : [http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc\\_864\\_interview\\_rupert\\_smith\\_fre.pdf](http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc_864_interview_rupert_smith_fre.pdf).

15 Manuel de l'Armée britannique, *op. cit.*, note 2, p. 1.1.

16 Center for Army Lessons Learned (CALL), « PRT Playbook: Tactics, Techniques, and Procedures », dans *Handbook*, N° 07-34, septembre 2007, p. 1, disponible sur : [www.call.army.mil](http://www.call.army.mil).

Ainsi, si la contre-insurrection est guerrière, elle n'est pas purement militaire mais aussi politique puisque, du point de vue des militaires eux-mêmes, l'issue de l'opération dépend en grande partie de la solidité des rapports entre « la population, le gouvernement et les militaires »<sup>17</sup>.

Pour obtenir le soutien de la population locale, les stratèges de la contre-insurrection ont souvent recouru à la tactique « de la carotte et du bâton » ou à la stratégie du ralliement « des cœurs et des esprits ». Dans la première, la force militaire sert à punir et l'assistance et l'aide financière à récompenser ceux qui ne soutiennent pas les insurgés. La stratégie du ralliement des cœurs et des esprits et la tactique de la carotte et du bâton peuvent se recouper, bien que la première vise beaucoup plus à gagner le soutien de la population et son allégeance, dans l'idéal sans recourir à la force<sup>18</sup>. Le ralliement des cœurs et des esprits est perçu comme une course pour gagner la confiance de la population et la convaincre qu'une vie meilleure l'attend<sup>19</sup>.

Une troisième stratégie, complémentaire des deux premières ou appliquée indépendamment d'elles, est particulièrement utile dans le contexte des États faillis ou défaillants : elle vise à instaurer la primauté du droit, à développer les mécanismes de justice internes et à mettre en place une bonne gouvernance. En théorie, les éventuelles doléances seront portées devant ce système récemment transformé au lieu de se tourner vers les insurgés<sup>20</sup>.

D'un point de vue humanitaire, ce sont les deux premières stratégies qui se sont révélées les plus problématiques, surtout lorsqu'on s'est servi de programmes de secours de courte durée et de l'assistance humanitaire pour gagner le loyalisme de la population locale. Aux yeux des militaires, un tel loyalisme peut être crucial pour le succès des opérations. Il compte surtout immédiatement après les opérations de combat. Dénommée parfois de manière révélatrice « exploitation », la tactique consiste à injecter une assistance humanitaire et économique et à sécuriser le terrain pour obtenir le soutien de la population locale<sup>21</sup>.

## Quand les lignes entre humanitaires et militaires se brouillent

On peut lire dans le manuel de terrain N° 3-24 de l'Armée des États-Unis que, dans la contre-insurrection, civils et militaires doivent agir de concert : « Les programmes politiques, sociaux et économiques parviennent généralement mieux que les opérations militaires conventionnelles à s'attaquer aux causes profondes du conflit et à affaiblir une insurrection »<sup>22</sup>. La satisfaction des « besoins

17 Manuel de l'Armée britannique, *op. cit.*, note 2, p. 1.1.

18 Voir le rapport RAND, *op. cit.*, note 11, pp. 90-91.

19 Voir Peter Mansoor, « Army », dans *Understanding Counterinsurgency, Doctrine, Operations and Counterinsurgency*, Thomas Rid et Thomas Keane (directeurs de publication), Routledge, New York, 2010, p. 82.

20 Voir le rapport RAND, *op. cit.*, note 11, pp. 92-93.

21 Voir D. Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, *op. cit.*, note 13, p. 69.

22 Manuel de terrain N° 3-24, *op. cit.*, note 2, section 2.2.

fondamentaux de la population locale » va de pair avec l'action militaire. Ainsi, selon le manuel de terrain N° 3-24, parmi les « acteurs de la contre-insurrection » se rangent non seulement les personnels militaires traditionnels mais aussi des individus des milieux les plus divers, comme des personnalités politiques et des diplomates, des responsables locaux et des agents humanitaires<sup>23</sup>.

Les auteurs du manuel de terrain N° 3-24 reconnaissent que des entités civiles telles que des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales (ONG) apportent des compétences nécessaires qui complètent celles des militaires.<sup>24</sup> Pour eux, l'important n'est pas celui qui apporte l'assistance, mais plutôt de veiller à ce que les programmes sociaux, politiques et économiques définis soient effectivement exécutés. Lorsque les capacités civiles sont insuffisantes, « les forces militaires comblent les vides »<sup>25</sup>.

Aux yeux des stratèges de la contre-insurrection, les organisations humanitaires jouent un rôle essentiel dans l'accomplissement des efforts anti-insurrectionnels, même si elles ne relèvent pas de l'institution militaire ou des agences civiles du gouvernement<sup>26</sup>. Un auteur va jusqu'à sous-entendre que, comme il faut convaincre la population locale qu'il vaut mieux soutenir le gouvernement légitime que les insurgés, l'assistance humanitaire est un élément essentiel de la « panoplie anti-insurrectionnelle »<sup>27</sup>. De là à instrumentaliser les acteurs humanitaires, le pas est évidemment vite franchi par les stratèges militaires. Dans leur manuel de terrain, les États-Unis reconnaissent la difficulté d'établir des relations officielles avec des ONG et des organisations locales dont les objectifs diffèrent des leurs et qui tiennent à leur indépendance fondamentale. Ils ajoutent que, dans certaines situations, il serait même difficilement réalisable et peu souhaitable d'avoir des relations directes avec certaines organisations et que, dans le meilleur des cas, la seule chose que l'on puisse obtenir est un échange d'informations sur le contexte général<sup>28</sup>.

Tout en notant que nombre d'ONG ne veulent pas se commettre avec des militaires, les auteurs du manuel soulignent que, sur le terrain, les commandants doivent établir avec elles des relations complémentaires, fondées sur la confiance.<sup>29</sup> Les commandants doivent acquérir une connaissance de base des ONG et de leurs activités, et les encourager à participer à l'organisation des services essentiels à rendre aux populations locales. Lorsqu'ils rencontrent des ONG, ils doivent « les aider à comprendre qu'il est de leur intérêt à tous d'assurer la sécurité et la stabilité locales et de réaliser les objectifs de secours »<sup>30</sup>. Les ONG sont perçues comme « jouant un rôle important dans le règlement des

23 *Ibid.*, sections 2.3 et 2.4.

24 *Ibid.*, section 2.8.

25 *Ibid.*, section 2.5.

26 *Ibid.*, section 2.16.

27 Voir P. Mansoor, *op. cit.*, note 19, p. 82.

28 Manuel de terrain N° 3-24, section 2.12.

29 *Ibid.*, section 2.29.

30 *Ibid.*, Table 5-4. « Considerations for developing the essential services LLO » [logical line of operations].

problèmes d'insurrection»<sup>31</sup>. Présentes dans les zones de conflit avant l'arrivée et après le départ des militaires, elles peuvent favoriser une stabilité durable<sup>32</sup>.

Ainsi la doctrine de la contre-insurrection, appliquée par les États-Unis de nos jours et dans un passé récent, présuppose le recours aux moyens les plus divers pour vaincre les insurgés. Les militaires commenceront par attaquer, puis les opérations auront pour objectif de tenir et de contrôler la zone et d'y maintenir les conditions souhaitées. Les institutions civiles, notamment les organisations intergouvernementales et les ONG, doivent entrer dans l'équation après les hostilités initiales si l'on veut gagner le soutien de la population locale. Malgré l'obligation de respecter le mandat de chacun des acteurs, il est évident que les militaires restent aux commandes. Ils sont prêts à s'approprier les programmes d'aide et de secours dans les phases initiales des opérations pour se rapprocher de la population locale, ce qui ne laisse pas de déconcerter les humanitaires.

## La « militarisation » de l'aide humanitaire

La contre-insurrection en Afghanistan a remis en cause les principes fondamentaux sur lesquels repose la fourniture de l'assistance humanitaire dans les situations de conflit. En Afghanistan, nombreux sont les commandants qui voient dans les organisations humanitaires des éléments essentiels de l'équation anti-insurrectionnelle. Le général Michael Tucker, adjoint du chef d'état-major pour les opérations de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) et adjoint du commandant des opérations des Forces des États-Unis en Afghanistan aurait dit, selon la revue qui cite ses propos : « De toute évidence, l'aide humanitaire est un facteur clé de toute opération axée sur la population... Les deux vont de pair. L'une crée les conditions nécessaires à l'autre. Et elle est absolument essentielle pour avancer dans les opérations anti-insurrectionnelles »<sup>33</sup>. Le *New York Times* rapporte les propos d'un colonel américain qui aurait dit au sujet des agents chargés de distribuer les secours : « Ce sont les gars qui vont la gagner pour nous... C'est comme ça que nous éradiquerons le problème... »<sup>34</sup>.

Il y a de toute évidence un besoin de coordination et de coopération entre les forces armées et les acteurs humanitaires dans les zones de conflit. Les parties à un conflit armé peuvent restreindre l'accès à certaines régions pour

31 *Ibid.*, section 2.29. Les exemples d'ONG citées sont le CICR, World Vision, Médecins sans Frontières, CARE, OXFAM, Save the Children, Mercy Corps et Academy for Educational Development.

32 *Ibid.*, section 2.29.

33 Kevin Baron, « Mixing fighting and food in Afghanistan » (Confusion entre combats et vivres en Afghanistan), dans *Stars and Stripes*, 15 septembre 2009, disponible sur : <http://www.stripes.com/news/mixing-fighting-and-food-in-afghanistan-1.94760> (dernière consultation décembre 2011).

34 « Taliban Raids Widen in Parts Of Afghanistan » (Les talibans étendent leurs raids dans certaines régions d'Afghanistan), dans *New York Times*, 1<sup>er</sup> septembre 2003, disponible sur : [www.nytimes.com/2003/09/01/world/taliban-raids-widen-in-parts-of-afghanistan.html?pagewanted=all&src=pm](http://www.nytimes.com/2003/09/01/world/taliban-raids-widen-in-parts-of-afghanistan.html?pagewanted=all&src=pm) (dernière consultation décembre 2011).

des raisons de sécurité valables, tant que ce n'est pas au détriment manifeste des populations en détresse<sup>35</sup>. Les organisations humanitaires doivent communiquer avec les militaires pour s'assurer qu'elles ne courent pas de danger en pénétrant dans des zones où il pourrait y avoir des hostilités en cours. Les militaires peuvent être mieux placés pour distribuer une assistance humanitaire très attendue, surtout dans les zones nouvellement sécurisées où les organismes de secours ne sont pas encore arrivés. Cependant, cette coopération ne devrait pas se transformer en une mainmise des parties au conflit armé sur les secours et les organisations humanitaires ou leur confiscation au profit de la stratégie militaire. De nombreuses organisations humanitaires considèrent que toute association perçue ou réelle avec des opérations militaires peut mettre en danger la sécurité de leur personnel et de civils.

Par principe, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne transige jamais sur l'indépendance de l'action humanitaire : « Utiliser la force militaire ou instrumentaliser la politique et l'action humanitaire pour obtenir la paix n'est pas envisageable pour le Mouvement. Nous nous dévouons exclusivement à notre mission humanitaire indépendante »<sup>36</sup>. L'inobservation de ce principe peut compromettre l'impartialité ou la réputation d'impartialité d'une organisation humanitaire et ainsi menacer la sécurité des travailleurs humanitaires comme des bénéficiaires. Dans son rapport de 2011 sur les défis posés par les conflits armés contemporains, le CICR note que là où « les parties à un conflit armé considèrent... que les opérations humanitaires sont un moyen de réaliser des objectifs militaires ou politiques, l'accès aux populations en détresse devient plus difficile, voire impossible, et la sécurité des travailleurs humanitaires est gravement compromise »<sup>37</sup>. De son côté, le directeur général du CICR a souligné que « l'aide doit être priorisée et distribuée sur la base des besoins humanitaires exclusivement et non selon des objectifs politiques, militaires ou économiques »<sup>38</sup>.

Malgré les nombreux défis posés par les luttes anti-insurrectionnelles contemporaines, dans lesquelles certaines des parties ne considèrent plus les civils comme simplement passifs, le CICR, pourtant pressé de toutes parts de

35 Pour un panorama des obligations incombant aux États en vertu du DIH, voir CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Rapport, Document établi par le CICR pour la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, Suisse, 28 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2011, Genève, octobre 2011 (ci-après Rapport du CICR sur les conflits armés contemporains), pp. 23-26, disponible sur : [www.icrc.org/fre/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-fr.pdf](http://www.icrc.org/fre/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-fr.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

36 Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Séoul, République de Corée, 16-18 novembre 2005, « Action humanitaire neutre et indépendante », *Rapport de synthèse des commissions*, 18 novembre 2005, p. 3, disponible sur : [http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/cd2005\\_commissionsniha\\_consolreport\\_final\\_fre\\_20.12.pdf](http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/cd2005_commissionsniha_consolreport_final_fre_20.12.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

37 Rapport du CICR sur les conflits armés contemporains, *op. cit.*, note 35, p. 27.

38 Yves Daccord, « Protection des civils : les enseignements tirés des crises en Libye et en Côte d'Ivoire », article du 10 mai 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/editorial/protection-civilians-article-2011-05-18.htm> (dernière consultation décembre 2011).

« s'adapter », a systématiquement maintenu sa position : « De vieilles recettes pour un monde nouveau ? Le CICR n'est pas de cet avis ; il maintient une position de principe face au défi »<sup>39</sup>. Pour le CICR, qui a pesé les différents points de vue sur le sujet, civils mais sans doute aussi militaires, cette position est « celle qui s'accorde le mieux avec son mandat et qui sert le mieux ses objectifs humanitaires »<sup>40</sup>. L'action humanitaire ne doit pas faire partie de campagnes militaires conçues pour gagner les cœurs et les esprits ni servir à favoriser ou à accompagner des changements de régime par les armes »<sup>41</sup>.

Le CICR n'est pas le seul à relever les risques d'une confusion entre assistance humanitaire et action militaire. Médecins Sans Frontières (MSF) a cité comme l'une des raisons principales de la détérioration des conditions pour l'assistance humanitaire indépendante la « confiscation du système de l'aide » par la coalition militaire internationale en Afghanistan. Cette confiscation brouille les lignes entre les efforts d'aide humanitaire et l'action militaire<sup>42</sup>. Portant un regard sans complaisance sur les stratégies de la contre-insurrection en Afghanistan, MSF a vivement critiqué les organisations qui ont apparemment renoncé à leur neutralité pour travailler aux côtés de la FIAS :

« La paix et la stabilité sont à n'en pas douter de nobles objectifs mais, lorsque des organisations d'aide cherchent à transformer une société en favorisant la stratégie d'un des belligérants en pleine guerre, elle ne sont plus perçues comme impartiales par tous les côtés et, en conséquence, ne peuvent plus accéder à toutes les populations en détresse et leur prêter assistance. Elles abandonnent souvent la neutralité pour une démarche dite « pragmatique » dans l'espoir de participer à l'intégration des activités de développement et de construction de la nation »<sup>43</sup>.

Dans une lettre adressée en avril 2009 à l'OTAN et aux chefs d'État, 16 ONG apportant une assistance humanitaire en Afghanistan ont instamment demandé que les troupes de l'OTAN fassent clairement la distinction entre actions militaires et activités humanitaires afin de protéger les civils afghans et les travailleurs humanitaires<sup>44</sup>. Ces ONG, dont Action Contre la Faim

39 Pierre Krähenbühl, « The CICR's approach to contemporary security challenges: A future for independent and neutral humanitarian action », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, N° 855, p. 510.

40 *Ibid.*, p. 513.

41 *Ibid.*, p. 512.

42 Michiel Hofman et Sophie Delaunay, *Afghanistan: A Return to Humanitarian Action*, Special Report, Doctors Without Borders, 11 mars 2010, p. 2, disponible sur : <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=4311&cat=special-report> (dernière consultation décembre 2011).

43 *Ibid.*, pp. 3 et 6.

44 Voir l'International Rescue Committee, *Aid Groups Urge NATO to Separate Military and Humanitarian Activities to Protect Civilians in Afghanistan* (des organisations de secours appellent instamment l'OTAN à séparer les activités militaires et humanitaires pour protéger les civils en Afghanistan), disponible sur : [www.rescue.org/news/aid-groups-urge-nato-separate-military-and-humanitarian-activities-protect-civilians-afghanista-4463](http://www.rescue.org/news/aid-groups-urge-nato-separate-military-and-humanitarian-activities-protect-civilians-afghanista-4463), et [www.nrc.no/arch/\\_img/9390968.pdf](http://www.nrc.no/arch/_img/9390968.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

(ACF), ActionAid, Care, Secours catholique, Concern World Wide, Cordaid, Comité danois d'aide aux réfugiés afghans (DACAAR), International Rescue Committee, Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), Save the Children, War Child Holland et ZOA (Zuidoost-Azië), ont souligné que

les forces militaires ne devraient pas se servir des activités de secours ou de développement pour tenter de gagner les cœurs et les esprits à des fins tactiques, anti-insurrectionnelles ou dans d'autres buts militaires et que les militaires devraient s'abstenir de mener des activités de secours quand il y a des acteurs civils capables de distribuer de l'aide<sup>45</sup>.

L'*International Crisis Group* (ICG) exprimait encore cette préoccupation en août 2011, concluant dans son rapport sur l'Afghanistan que « la militarisation de l'aide est en train de saper les bases de l'assistance humanitaire »<sup>46</sup>.

Les équipes provinciales de reconstruction qui, sous l'autorité des militaires, réunissent en Afghanistan des civils, des diplomates, des militaires et des organismes de développement, se sont vu reprocher en particulier de compromettre l'impartialité de l'aide humanitaire. Initialement conçues pour l'Irak, ces équipes visent à stabiliser et reconstruire le pays d'accueil par le renforcement des capacités. Quand les militaires ont jugé que la phase des opérations de combat avait cédé la place à celle des opérations de stabilisation et au développement durable, ils ont estimé qu'ils allaient réduire progressivement leurs activités et que des éléments civils allaient commencer à faire porter leurs efforts sur des programmes sociaux, économiques, humanitaires et sur l'instauration de l'état de droit. En Afghanistan, les 26 équipes provinciales de reconstruction étaient toutes liées à la FIAS. Ces équipes devaient être le « visage amène » de la contre-insurrection et, selon certains observateurs bien informés, sont devenues pour l'Amérique le principal moyen d'améliorer la sécurité en Afghanistan par une reconstruction à grande échelle ... »<sup>47</sup>.

Même si, dans leur conceptualisation, les équipes provinciales de reconstruction devaient faire la distinction entre activités militaires et activités civiles, elles ont été dès le départ des organisations principalement militaires puisque conduites par des militaires. Postes stratégiques avancés tenus essentiellement par des militaires, elles distribuaient de l'aide et des secours dans le cadre de la contre-insurrection. La première équipe, créée en 2002 à Gardez, partageait les locaux des Forces spéciales américaines; les relations avec la population locale et les chefs tribaux relevaient des Affaires civiles de

45 *Ibid.*

46 International Crisis Group, *Aid and Conflict in Afghanistan*, Asia Report N° 210, 4 août 2011, p. 21.

47 Carter Malkasian et Gerald Meyerle, *Provincial Reconstruction Teams: How Do We Know They Work?* (Les équipes de reconstruction provinciales: comment savons-nous qu'elles fonctionnent?), United States Army War College, Strategic Studies Institute, mars 2009, p. 1, disponible sur: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubid=911> (dernière consultation décembre 2011).

l'armée et la 82<sup>e</sup> division aéroportée assurait la sécurité<sup>48</sup>. Elle comptait très peu de civils, pour des raisons évidentes de sécurité. « Les équipes provinciales de reconstruction ne font pas du développement par amour du développement »<sup>49</sup>. Autrement dit, l'objectif qu'elles ont en vue est la contre-insurrection et elles visent à « détourner les Afghans des insurgés et à créer ainsi un environnement stable dans lequel le gouvernement afghan puisse exercer son autorité »<sup>50</sup>.

Certains rapports initiaux sur les équipes provinciales de reconstruction suggéraient de les rebaptiser « équipes provinciales de sécurité », car elles étaient beaucoup mieux armées « pour mener à bien des tâches relatives à la sécurité que pour apporter une assistance au développement ». Elles se sont révélées excellentes pour assurer notamment une « présence sécuritaire » et rendre des services de désarmement, de démobilisation et de déminage<sup>51</sup>. Un rapport de 2011 du Centre international Feinstein conclut que les équipes provinciales de reconstruction sont systématiquement mal vues dans diverses provinces afghanes.<sup>52</sup> Elles-mêmes et l'aide au développement qu'elles distribuent sont souvent accusées de corruption et de partialité<sup>53</sup>.

Le CICR a cité les équipes provinciales de reconstruction pour illustrer la façon dont les parties au conflit instrumentalisent l'action humanitaire dans la conduite de leurs campagnes militaires<sup>54</sup>. Même si les organisations humanitaires ne sont pas censées travailler directement avec les équipes provinciales de reconstruction, les activités de ces équipes risquent, par leur nature même, de donner l'impression que si une institution ou une organisation, quelle qu'elle soit, fournit une aide à court terme et des secours, son action s'inscrit dans la stratégie militaire des États-Unis et de l'OTAN. Le Groupe de travail civilo-militaire en Afghanistan, auquel participent la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), la FIAS et l'opération Liberté immuable, s'est employé en 2008 à rappeler et à reconnaître la différence des rôles entre acteurs humanitaires et militaires, mais un peu trop tard sans doute<sup>55</sup>.

48 U.S. Center for Army Lessons Learned, *Afghanistan: Provincial Reconstruction Team – Observations, Insights, and Lessons*, Handbook, N° 11-16, février 2011, Introduction, disponible sur : <http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/11-16/11-16.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

49 C. Malkasian et G. Meyerle, *op. cit.*, note 47, p. 6.

50 *Ibid.*

51 Robert M. Perito, *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, Special Report 152, United States Institute for Peace, octobre 2005, disponible sur : [www.usip.org/files/resources/sr152.pdf](http://www.usip.org/files/resources/sr152.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

52 Stuart Gordon, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Helmand Province*, avril 2011, Feinstein International Center, Tufts University.

53 *Ibid.*

54 P. Krähenbühl, *op. cit.*, note 39, p. 508.

55 Les Nations Unies ont pour mandat d'aider les forces de la coalition et le Gouvernement afghan à reconstruire et à développer l'Afghanistan. Ce serait l'une des raisons pour lesquelles les institutions des Nations Unies ne sont pas perçues comme étant indépendantes et impartiales. Voir Antonio Donini, « Entre marteau et enclume : intégration ou indépendance de l'action humanitaire? », dans *International Review of the Red Cross, Sélection française 2011/1*, Vol. 93, pp. 127-146.

Une fois l'impression donnée d'une perte de neutralité, il est très difficile de la dissiper, non seulement pour l'organisation perçue comme « collaboratrice » mais aussi pour l'ensemble des milieux humanitaires. Selon le *Humanitarian Policy Group* (HPG), « il y a quelques années, les Afghans faisaient des distinctions entre les organisations, par exemple entre les institutions qui travaillaient avec les équipes provinciales de reconstruction de la force de coalition et celles qui ne le faisaient pas.<sup>56</sup> Cependant, depuis, cette distinction a apparemment fait place à une situation dans laquelle « toutes les organisations humanitaires internationales ayant leur siège en Occident sont jugées parties prenantes d'un projet occidental », sauf le CICR, qui, selon les auteurs, « semble avoir réussi à se forger une identité spéciale et à se tailler un espace neutre pour y mener ses activités ».<sup>57</sup>

Malgré les efforts déployés par les ONG pour atténuer cette impression défavorable, l'accord de 2008 signé par une centaine d'entre elles et la FIAS de l'OTAN pour introduire une distinction claire entre les activités civiles et les actions militaires menées contre les insurgés est apparemment passé inaperçu par les talibans : « Nous n'avons aucune idée de ces lignes directrices et n'avons jamais participé à leur élaboration. ... Nous ne respectons que les organisations d'aide vraiment neutres et indépendantes qui ne travaillent pas pour le compte des forces américaines et occidentales »<sup>58</sup>. Dans un article récent publié dans l'édition anglaise de la *Revue internationale*, l'auteure expliquait que le CICR avait la plus grande peine à démontrer qu'il était toujours indépendant des forces de la coalition. Elle ajoutait que bien qu'en définitive capable d'étendre régulièrement ses activités et de pénétrer à l'intérieur de diverses régions, le CICR mettait beaucoup de temps à y parvenir et que, pendant ce temps, des civils étaient privés d'une assistance humanitaire essentielle<sup>59</sup>.

La contre-insurrection se double en partie d'une lutte contre le terrorisme, ce qui rend la situation plus complexe encore pour les institutions humanitaires, qui risquent de voir leurs activités encore limitées par les restrictions récentes imposées par la loi antiterrorisme. Interprétée au sens large par la Cour suprême des États-Unis, la loi, qui vise à criminaliser toute forme de soutien matériel au terrorisme, place le contrôle de la fourniture de l'aide au cœur des stratégies antiterroristes en Afghanistan et ailleurs<sup>60</sup>. Le durcissement des critères et des exigences de diligence imposées en matière de financement a un effet pervers, en ce sens que les organisations intergouvernementales

56 Abby Stoddard, Adele Harmer et Victoria DiDomenico, *Providing aid in insecure environments: 2009, Update, Trends in violence against aid workers and the operational response*, Humanitarian Policy Group, HPG Policy Brief 34, avril 2009, p. 6, disponible sur : [www.odi.org.uk/resources/docs/4243.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/docs/4243.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

57 *Ibid.*

58 Voir K. Baron, *op. cit.*, note 33.

59 Fiona Terry, « Le CICR en Afghanistan: réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire », dans *International Review of the Red Cross, Sélection française* 2011/1, Vol. 93, pp. 147-165.

60 Cour suprême des États-Unis, *Holder et al. v. Humanitarian Law Project et al.*, Décision du 21 juin 2010, 561 U.S., 2010.

et les ONG qui réussissent à obtenir des fonds courent le risque d'être perçues par les insurgés comme les exécutants de la stratégie mise au point par les États donateurs contre eux<sup>61</sup>.

S'il est difficile de quantifier cela de manière empirique, le fait pour les organisations humanitaires de ne plus être perçues comme neutres peut avoir de graves répercussions sur leur sécurité. Le CICR a laissé entendre que certaines attaques dirigées contre lui pouvaient être liées au brouillage des lignes entre assistance humanitaire et action militaire :

Ces dix dernières années, les attaques délibérées contre les travailleurs humanitaires sont devenues monnaie courante. Elles sont clairement illégales et inacceptables, et doivent être condamnées avec la plus grande fermeté. Cela dit, le rejet dont sont l'objet les humanitaires est aussi une conséquence des politiques qui intègrent l'assistance humanitaire dans les stratégies politiques et militaires<sup>62</sup>.

Les humanitaires ne sont pas les seuls visés quand l'aide est utilisée à des fins stratégiques, les civils aussi paient le prix fort. Certains ont émis l'idée que les villages attaqués par les insurgés l'avaient été en représailles pour avoir accepté cette aide et « collaboré avec l'ennemi »<sup>63</sup>. Les populations locales craignent même de parler avec des représentants des forces des États-Unis et de l'OTAN par peur des représailles. Dans le documentaire *Armadillo*, un homme de la région explique, lors d'un échange avec un soldat danois, que les soldats « viennent avec toutes [leurs] armes » et puis partent, alors que lui et son village « seront toujours là et que les talibans viendront ». Le villageois explique qu'il ne peut pas coopérer avec les soldats et leur livrer des informations sur les talibans de la région. Le soldat lui fait remarquer que « sans coopération de votre part, nous ne pouvons pas sécuriser la région ni construire une école pour vos enfants ». Le villageois, qui n'est toujours pas convaincu, répond : « vous avez des fusils, ils en ont aussi ; si je parle, ils me trancheront la gorge »<sup>64</sup>.

61 À ce sujet, voir Sara Pantuliano *et al.*, *Counter-terrorism and humanitarian action: Tensions, impact and ways forward*, Humanitarian Policy Group, HPG Policy Brief 43, octobre 2011, disponible sur : [www.odi.org.uk/resources/docs/7347.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/docs/7347.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

62 Pierre Krähenbühl, « Militarization of aid and its perils ». Cet article du 22 février 2001, disponible sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm> est la version longue de l'article de la même date publié en français sous le titre « La militarisation de l'aide humanitaire et ses dangers » et disponible sur : <http://www.icrc.org/fr/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm> (dernière consultation décembre 2011).

63 Voir F. Terry, *op. cit.*, note 59, p. 175, « Les civils ont payé très cher cette instrumentalisation de l'aide : en représailles pour avoir 'collaboré' avec l'ennemi, les insurgés ont attaqué les villages qui avaient accepté cette aide ; et les villages soupçonnés d'abriter des insurgés ont été pilonnés ou ont fait l'objet de bombardements aériens de l'OTAN sur la foi de renseignements recueillis pendant les distributions de 'bonnes choses' ».

64 Extrait du documentaire *Armadillo*, qui suit des troupes danoises de la FIAS déployées dans la province du Helmand, en Afghanistan, en 2009.

Tous les éléments exposés ci-dessus plaident en faveur d'une distinction nette entre l'aide humanitaire, d'une part, et les objectifs stratégiques et les actions militaires, d'autre part, notamment dans le cadre des opérations anti-insurrectionnelles, et de la séparation de ces deux domaines pour préserver leur spécificité. Comme l'explique l'*International Crisis Group* : « Les humanitaires concourent aussi aux campagnes 'Nettoyer, tenir et construire' qui entrent dans la stratégie anti-insurrectionnelle de l'OTAN. Ne vous méprenez pas : c'est une entreprise militaire, et non pas humanitaire »<sup>65</sup>. De l'avis du directeur des opérations du CICR, subordonner les besoins humanitaires d'une population à une stratégie conçue pour vaincre un adversaire ou un ennemi est « incompatible avec les principes fondamentaux qui régissent les opérations du CICR »<sup>66</sup>.

### **Une stratégie du ralliement « des cœurs et des esprits » est-elle contraire aux principes du DIH ?**

Le droit international humanitaire (DIH), notamment les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977, cherche à trouver un équilibre entre la nécessité militaire et les considérations humanitaires. D'une certaine manière, le DIH est un code de conduite strict approuvé par les États pour les factions en guerre et dont les violations doivent être réprimées. C'est aussi l'une des garanties les plus importantes pour les personnes qui ne prennent pas part aux hostilités et qu'il reconnaît comme non-combattants. Le respect du DIH par les parties au conflit permet de maintenir un semblant perceptible d'humanité dans la violence des hostilités. Grâce à l'aide et à l'assistance humanitaire, la population civile peut survivre aux privations et, dans la mesure du possible, garder sa dignité pendant toute la durée du conflit.

Conformément au DIH, l'assistance humanitaire doit être distribuée sans aucune distinction de caractère défavorable et de manière impartiale à tous ceux qui sont dans le besoin, quel que soit leur camp. Comme la Cour internationale de Justice l'explique dans l'affaire du *Nicaragua* :

L'aide vraiment humanitaire se caractérise par le fait qu'elle est distribuée « sans aucune distinction ». De l'avis de la Cour, pour éviter d'être condamnée comme intervention dans les affaires intérieures du Nicaragua, la fourniture « d'assistance humanitaire » doit être non seulement limitée aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir « prévenir et alléger les souffrances des hommes » et « protéger la vie et la santé et faire respecter la personne humaine », mais aussi et surtout elle doit être distribuée sans

65 Conférence annuelle 2010 des partenaires de l'ECHO, Intervention lors d'un panel de la conférence de l'ECHO, Elisabeth Rasmusson, Secrétaire générale du Conseil norvégien pour les réfugiés, disponible sur : [http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian\\_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

66 P. Krähenbühl, *op. cit.*, note 39, p. 513.

discrimination à tous ceux qui sont dans le besoin au Nicaragua, et pas seulement aux *contras* et aux personnes qui sont à leur charge<sup>67</sup>.

Il n'est pas expressément interdit aux forces armées d'aider les civils. Au contraire, les parties au conflit sont responsables au premier chef de veiller à ce que l'assistance humanitaire parvienne aux populations dans le besoin. Là où elles ne peuvent pas ou ne veulent pas distribuer l'aide elles-mêmes, elles doivent laisser des organisations humanitaires impartiales accéder aux populations dans le besoin pour leur porter secours<sup>68</sup>. C'est là un corollaire de l'obligation qui incombe aux parties de faire tout leur possible pour protéger les civils des effets des hostilités.

Si les Conventions de Genève et leurs Protocoles ne traitent pas en détail de la façon dont les parties doivent veiller à ce que l'aide parvienne à la population civile, ils fournissent un cadre général, une description des secours appropriés et soulignent certaines actions que les parties au conflit doivent au moins entreprendre. Elles peuvent créer des zones et localités sanitaires et de sécurité, ainsi que des zones neutralisées destinées à mettre à l'abri des attaques les soldats blessés et les civils<sup>69</sup>. Aucune activité militaire n'est menée dans ces zones. Chaque Partie contractante accorde le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire, ainsi que des objets nécessaires au culte, destinés à la population civile d'un autre État, même ennemi<sup>70</sup>. Un certain nombre de dispositions traitent de la fourniture des secours dans les territoires occupés et non occupés, et de l'importance des contacts entre membres de la même famille et du regroupement des familles dispersées<sup>71</sup>.

Dans le contexte des conflits armés non internationaux, où sévit la contre-insurrection, les dispositions sont beaucoup moins nombreuses. Néanmoins l'article 3 commun fait état de la fourniture d'aide et de secours et l'article 18 du Protocole additionnel II souligne que, « lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires », les parties au conflit doivent autoriser des actions de secours « de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable ».

Voilà démontrée la place centrale qu'accorde le DIH à la fourniture d'une assistance humanitaire impartiale. Si les forces armées elles-mêmes ne peuvent pas la fournir, les organisations humanitaires doivent être autorisées à le faire, sans distinction de caractère défavorable. En d'autres termes, les

67 Cour internationale de Justice, *Affaire concernant les activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre lui (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, Merits, jugement sur le fond du 27 juin 1986, para. 243.

68 Voir Première et Troisième Conventions de Genève, art. 9; Quatrième Convention de Genève, art. 10 et 59; Protocole additionnel I, art. 70; et Protocole additionnel II, art. 18; Rapport du CICR intitulé *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, op. cit., note 35, p. 23.

69 Quatrième Convention de Genève, art. 14 et 15.

70 Quatrième Convention de Genève, art. 23.

71 Voir de manière générale la Quatrième Convention de Genève, art. 59-62; Protocole additionnel I, art. 68-71.

bénéficiaires de l'aide et des secours sont ceux qui sont dans le besoin et qui souffrent à cause du conflit, non pas ceux qui peuvent se révéler d'une importance stratégique pour la défaite des insurgés. C'est dévoyer l'objectif du DIH que de laisser ce dernier critère déterminer la distribution de l'aide.

Il est donc entendu que l'activité des organisations humanitaires « doit être dépourvue de toute considération politique ou militaire ». Elles doivent avoir en vue « le sort de l'homme pris en sa seule qualité d'être humain, et non pour la valeur qu'il représente en tant qu'élément militaire, politique, professionnel ou autre »<sup>72</sup>. De plus, l'action des organismes humanitaires et des sociétés de secours doit être impartiale et ne pas compromettre les opérations militaires, par exemple en se servant de leur situation privilégiée pour recueillir et transmettre des informations politiques ou militaires<sup>73</sup>.

Pour le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, il est particulièrement important de conserver cette neutralité et cette impartialité dans le contexte d'un conflit armé non international, qui est un terrain fertile pour les opérations anti-insurrectionnelles. D'une part, l'État sur le territoire duquel se déroule le conflit peut estimer que les organisations humanitaires s'immiscent dans ses affaires intérieures. De l'autre, comme les États exercent *de facto* un contrôle sur les modes et les lieux de distribution de l'aide, les insurgés et les populations locales peuvent percevoir les organisations humanitaires comme de simples exécutants de la politique des États, comme un outil entre les mains de l'envahisseur.

L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève répond précisément à la première préoccupation en stipulant qu'un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, peut offrir ses services pour apporter aide et assistance aux populations dans le besoin. Cette disposition a été expressément ajoutée pour éviter que des « offres de services charitables [soient]... considérées... comme ... une tentative inadmissible d'ingérence dans les affaires intérieures de l'État » sur le territoire duquel le conflit se déroule<sup>74</sup>. L'insertion de cette clause a légitimé les offres de services du CICR et des ONG. Elle vise aussi à affirmer que la fourniture de l'aide humanitaire doit être impartiale et non pas subordonnée aux aspects politiques du conflit, et avoir pour seul but d'alléger les souffrances<sup>75</sup>.

Par des déclarations publiques et l'élaboration d'un code de conduite, les organisations humanitaires se sont efforcées de réduire au maximum le risque d'être perçues comme un instrument du pouvoir militaire. Ainsi le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du

72 Jean S. Pictet (éd.), *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949. Volume IV, Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1958, (ci-après *Commentaires sur la IV<sup>e</sup> Convention de Genève*), art. 10, p. 105.

73 Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (Édition et coordination), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR, Genève, 1987 (ci-après *Commentaire du Protocole I*), art. 81, paras. 3337-3338.

74 *Commentaires sur la IV<sup>e</sup> Convention de Genève*, *op. cit.*, note 73, article commun 3, p. 47.

75 *Ibid.*

Croissant-Rouge, adopté en 1996, engage les ONG et d'autres acteurs humanitaires à « sauvegarder [des] critères élevés d'indépendance » et à se conformer au DIH en cas de conflit armé<sup>76</sup>. Il rappelle l'obligation qui incombe aux membres de la communauté internationale d'apporter une assistance humanitaire « partout où le besoin s'en fait sentir »<sup>77</sup>.

Conformément au DIH, la fourniture d'une aide « est un acte qui n'est ni partisan, ni politique, et qui ne doit en aucun cas être considéré comme tel » et les priorités en la matière sont déterminées « en fonction des seuls besoins »<sup>78</sup>. On attend des organisations humanitaires qu'elles se refusent à servir la politique étrangère des gouvernements. Les signataires du Code de conduite doivent formuler leurs politiques en toute indépendance, agir de manière strictement humanitaire et non pas servir « d'instrument à la politique étrangère des gouvernements donateurs »<sup>79</sup>. Avec les protestations des milieux humanitaires et les préoccupations légitimes quant au risque de militarisation de l'aide, on a déjà de nombreuses raisons de plaider pour que soit repensée l'exécution des stratégies de la contre-insurrection et du ralliement des cœurs et des esprits. Une chose est claire : l'assistance humanitaire à court terme doit continuer à être distribuée en fonction des besoins, sans distinction de caractère défavorable et hors de toute stratégie militaire. Pourtant, cette proposition pourrait susciter quelque résistance de la part des décideurs politiques et des stratèges militaires qui croient que l'utilisation de l'aide pour gagner les cœurs et les esprits est indispensable au succès de la contre-insurrection en Afghanistan et ailleurs. Ils pourraient cependant avoir des raisons de reconsidérer leur façon de voir, d'autant que de premiers indicateurs semblent porter à croire que, dans la pratique, la stratégie du ralliement des cœurs et des esprits n'a fonctionné ni en Irak ni en Afghanistan.

## Est-ce que l'assistance humanitaire permet de « gagner les cœurs et les esprits » ?

Comme expliqué plus haut, les tenants de la contre-insurrection en Afghanistan ont parié qu'en mêlant action civile et action militaire et en intégrant une assistance humanitaire à court terme aux opérations militaires, ils réussiraient à gagner les cœurs et les esprits, ce qui revient implicitement à rejeter la notion d'un espace humanitaire vraiment neutre et indépendant dans les conflits.<sup>80</sup> Si au moins certains éléments portaient à croire que la militarisation de l'aide

76 Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, disponible sur : <http://www.ifrc.org/fr/publications-and-reports/code-of-conduct/> (dernière consultation décembre 2011).

77 *Ibid.*, para. 1.

78 *Ibid.*, paras 1 et 2.

79 *Ibid.*, para. 4.

80 L'espace humanitaire est entendu comme l'espace dont ont besoin les organismes de secours et les institutions humanitaires pour pouvoir opérer de manière efficace dans les situations de conflit. Il n'existe cependant pas de définition commune de cet espace.

en Afghanistan et en Irak faisait reculer la violence, facilitait l'accès aux populations dans le besoin et finalement atténuait les souffrances de la population civile et rendait ses conditions de vie moins inhumaines, on pourrait admettre que la confiscation de l'assistance humanitaire par les militaires n'a pas forcément que des mauvais côtés, malgré les protestations des milieux humanitaires et les entorses manifestes à certains principes fondamentaux du DIH. L'argument massue consisterait à dire que la guerre et les ennemis d'aujourd'hui doivent être abordés sous d'autres angles que ceux qui étaient envisagés après la Seconde Guerre mondiale.

À ce jour, cependant, les conclusions des dernières recherches semblent s'orienter dans l'autre sens : la fourniture de secours et d'aide à court terme, qui devait gagner les cœurs et les esprits, n'a pas été un franc succès dans la lutte contre les insurgés et les bénéficiaires qu'en a tirés la population civile restent à prouver.

### La militarisation de l'aide ne permet pas de « gagner les cœurs et les esprits »

La contre-insurrection a principalement pour but de modifier l'environnement de manière à priver les insurgés du soutien de la population locale. Les efforts faits pour dissiper toute impression négative que la population pourrait avoir du gouvernement local constituent un facteur de succès non négligeable, mais cela suppose que soient créées les conditions nécessaires dans les domaines de la sécurité, du développement, de la légalité et de la bonne gouvernance. Les forces des États-Unis et de l'OTAN engagées en Afghanistan devraient en définitive se fixer pour objectif d'apporter aux populations stabilité et sécurité pour saper les bases de l'insurrection. Leurs actions ne devraient pas simplement avoir pour objet de légitimer leur rôle et leur présence en terre étrangère<sup>81</sup>. Il s'agit de savoir si, en fournissant aide et assistance, à court, à moyen ou à long terme, les militaires ont réussi à se rapprocher de cet objectif. C'est là le test décisif des opérations.

Certes, il peut être à la fois difficile d'un point de vue empirique et peut-être prématuré de tirer des conclusions concrètes de la « longue guerre » menée en Afghanistan. Pourtant, un corpus de recherches modeste mais qui va en s'enrichissant laisse à penser qu'en gros, les initiatives de développement et l'amélioration des conditions économiques ont en partie atténué l'insécurité et rallié des appuis au gouvernement local, ce qui semble justifier une contre-insurrection axée sur le ralliement des cœurs et des esprits. Il faut cependant relativiser à la fois la réalité et la durée de tout succès, surtout s'il est remporté par les forces internationales.

81 Voir par exemple les vues attribuées à Sir Gerald Templar, général britannique, dans le Rapport sur la Conférence de Wilton Park 1022, « Report on Wilton Park Conference 1022: Winning 'Hearts and Minds' in Afghanistan: Assessing the effectiveness of development aid in COIN operations », 11-14 mars 2010, p. 6, disponible sur : <http://www.eisf.eu/resources/library/1004WPCReport.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

Une étude menée sur l'économie de la contre-insurrection en Irak laisse entendre qu'il pourrait y avoir une corrélation entre l'augmentation des dépenses consacrées aux programmes d'aide et de développement et le recul de la violence. Elle note aussi que ce recul a pu coïncider avec l'arrivée de renforts de troupes américaines en 2007<sup>82</sup>. Une autre étude sur l'Afghanistan conclut à l'existence d'un lien évident entre l'amélioration des conditions économiques et l'attitude envers le gouvernement afghan<sup>83</sup>. Cependant, les auteurs estiment qu'il n'en est pas résulté une amélioration observable de la sécurité. Il est intéressant de signaler que les programmes qui sont perçus comme ayant eu des effets positifs marquants à la fois sur « la perception du bien-être économique » et sur « les attitudes de la population civile à l'égard du gouvernement central et local » et des ONG sont ceux qui sont exécutés par le gouvernement afghan et non par les forces internationales<sup>84</sup>. Ces constatations ne sont pas très éloignées de l'avis formulé il y a près d'un siècle par T. E. Lawrence, qui estimait qu'il valait mieux laisser les autorités locales prendre les choses en main :

N'essayez pas d'en faire trop de vos propres mains. Mieux vaut un travail acceptable fait par les Arabes qu'un travail parfait que vous auriez fait. C'est leur guerre et, si vous devez les aider, ne la gagnez pas pour eux. D'ailleurs, dans les conditions très bizarres qui règnent en Arabie, votre travail, en réalité, ne sera peut-être pas aussi bon que vous le pensez<sup>85</sup>.

Malgré les succès modérés des programmes d'aide et de développement à moyen et à long terme, l'étude des quelques recherches disponibles montre qu'il existe peu d'éléments, sinon aucun, pour prouver que les actions d'assistance humanitaire réalisées à court terme par les forces internationales ont permis à la stratégie anti-insurrectionnelle de marquer des points, en particulier en Afghanistan. Et cela, bien que les décideurs politiques et les militaires de la coalition aient fait du ralliement des cœurs et des esprits la clé de voûte des opérations anti-insurrectionnelles en Afghanistan, et malgré les immenses efforts déployés depuis 2008 pour détourner la population locale des insurgés. Divers facteurs ont été avancés pour expliquer ces échecs manifestes : la Coalition s'est donné pour stratégie de faire accepter les troupes de la FIAS plutôt que de rallier des appuis au gouvernement ; l'emploi de la force par les militaires n'est guère conciliable avec le ralliement des cœurs et les esprits qui, dans les faits, peut inspirer du mépris et être un facteur d'insécurité.

82 Elin Berman, Jacob N. Shapiro et Joseph H. Felder, « Can Hearts and Minds be Bought? The Economics of Counterinsurgency in Iraq », dans *Journal of Political Economy*, Vol. 119, N° 4, août 2011, pp. 766-819.

83 Andrew Beath, Fotini Christia et Ruben Enikolopov, *Winning Hearts and Minds? Evidence from a Field Experiment in Afghanistan*, MIT Political Science Working Paper N° 2011-14, pp. 2-3, 20, disponible sur : [http://www.humansecuritygateway.com/documents/MIT\\_WinningHeartsandMinds.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/MIT_WinningHeartsandMinds.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

84 *Ibid.*, pp. 11 et 20.

85 T. E. Lawrence, « The 27 Articles of T. E. Lawrence », dans *The Arab Bulletin*, 20 août 1917, disponible sur : [http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The\\_27\\_Articles\\_of\\_T.E.\\_Lawrence](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The_27_Articles_of_T.E._Lawrence) (dernière consultation décembre 2011).

Bien qu'il soit difficile de trouver des chiffres exacts, des millions de dollars américains ont été dépensés pour des initiatives de courte durée censées produire rapidement des effets et destinées à remporter l'adhésion de la population et à affaiblir l'insurrection<sup>86</sup>. Certes, la fourniture d'une assistance humanitaire par les militaires à travers ces projets dans le cadre de la contre-insurrection, souvent bien intentionnée, peut avoir localement des retombées bénéfiques de courte durée sur les militaires et inspirer de la gratitude à la population bénéficiaire. De fait, un rapport du Centre international Feinstein sorti en 2012 examine les liens entre aide et sécurité dans cinq provinces d'Afghanistan et note que des représentants de l'Armée ont signalé que « dans certaines régions, les projets d'aide administrés par les militaires ont eu à court terme des effets bénéfiques sur la sécurité, du moins au sens limité de la protection des troupes »<sup>87</sup>. Pour expliquer ce qu'il fallait entendre par ces effets bénéfiques sur la protection des troupes, un responsable de la Coopération entre civils et militaires (Civilian Military Cooperation – CIMIC) est cité en ces termes : « à court terme, cela évite les jets de pierres sur les patrouilles, ce qui permet aux ONG de faire leur travail et concourt à la sécurité à long terme »<sup>88</sup>. La même étude a noté que dans deux autres provinces, les militaires avaient estimé que ces projets sauvaient des vies parce que la population locale était plus disposée à fournir des renseignements sur les engins explosifs improvisés et que leur propre accès aux villages en était facilité<sup>89</sup>.

Cependant, si les projets d'aide administrés par les militaires peuvent être d'une certaine utilité tactique en permettant des échanges entre forces internationales et population locale « pour saisir l'atmosphère et recueillir des renseignements », ils ont globalement peu d'avantages stratégiques à long terme<sup>90</sup>. Comme l'explique sans fioriture Kilcullen : « Dans la contre-insurrection, l'effet de gratitude dure jusqu'au coucher du soleil. Alors, les insurgés font leur apparition et disent : Vous êtes de notre côté, n'est-ce pas ? Sinon, vous êtes morts »<sup>91</sup>.

De plus, d'autres recherches initiales ont montré que dans les opérations anti-insurrectionnelles, comme en Afghanistan et en Irak, les incitations et faveurs destinées à porter rapidement leurs fruits ne vont pas nécessairement de pair avec une stratégie de transformation à long terme basée sur la mise en

86 Selon le Centre international Feinstein, près de 2,64 milliards de dollars US ont été acheminés par l'intermédiaire du Programme d'intervention d'urgence du commandement pour financer les équipes provinciales de reconstruction. Voir Paul Fishstein et Andrew Wilder, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*, Feinstein International Center, janvier 2012, p. 6.

87 *Ibid.*, p. 54.

88 *Ibid.*

89 *Ibid.*

90 Rapport sur la Conférence de Wilton Park 1022, *op. cit.*, note 81, p. 2.

91 Cité chez George Packer, « Knowing the Enemy, Can social scientists redefine the 'war on terror' ? », dans *New Yorker Magazine*, 18 décembre 2006, disponible sur : [www.newyorker.com/archive/2006/12/18/061218fa\\_fact2?currentPage=all](http://www.newyorker.com/archive/2006/12/18/061218fa_fact2?currentPage=all) (dernière consultation décembre 2011).

place de mécanismes durables de justice et de bonne gouvernance.<sup>92</sup> Cela vaut particulièrement pour des puissances telles que les États-Unis et l'OTAN qui combattent en terre étrangère. Non seulement elles doivent venir à bout de leur image négative d'envahisseurs mais aussi s'employer à renforcer la gouvernance locale. Dans des contextes tels que l'Afghanistan, l'Institut Rand conclut que l'assistance apportée par les États-Unis pourrait avoir des retombées bénéfiques à court terme sur la sécurité des forces américaines mais qu'elle « fait très peu pour rapprocher le peuple du gouvernement national. En fait, lorsque les prestations du gouvernement du pays d'accueil sont médiocres par rapport à l'assistance des États-Unis, celle-ci risque de discréditer le gouvernement indigène »<sup>93</sup>.

Un rapport publié en 2011 par le Centre international Feinstein dénonce les projets à impact rapide (*Quick Impact Projects* – QIP) utilisés en 2008 par les forces du Royaume-Uni et l'équipe de reconstruction de la province du Helmand comme un exemple d'initiatives problématiques. Les QIP faisaient partie des projets d'assistance censés pouvoir « acheter » le loyalisme des Afghans et rallier l'assentiment des populations<sup>94</sup>. Ces projets recouvraient notamment des invitations, des paiements pour écart d'acquisition et de petites constructions rapidement réalisées. Selon le rapport, ces projets ont échoué parce qu'ils étaient en partie « portés par des attentes d'un optimisme irréaliste »<sup>95</sup>. Du fait d'un mélange d'incohérence de la part des équipes provinciales de reconstruction, de manque d'appropriation des projets par la population locale et de corruption d'agents locaux, les projets n'ont pas réussi à gagner l'assentiment des populations, ce qui était leur objectif, lequel a même parfois réduit à néant les effets positifs qu'ils pouvaient avoir<sup>96</sup>.

Dans son rapport de suivi de 2012, qui a porté sur l'aide et la sécurité et le ralliement des cœurs et des esprits dans cinq provinces afghanes, le Centre international Feinstein aboutit à des conclusions comparables sur la corruption et la distribution inéquitable de l'aide. Il note que, de l'avis des populations locales, les grands projets d'équipement bien visibles sont préférables aux petits projets qui ne font rien pour le développement de l'Afghanistan. Les grands projets peuvent créer des emplois, relancer l'économie locale et ainsi améliorer la sécurité<sup>97</sup>. De même, dans son rapport sur l'aide et le conflit en Afghanistan, l'*International Crisis Group* estime que pour avoir une chance de réussir à instaurer une stabilité durable, il faut mettre en place les institutions nécessaires et améliorer « l'emploi, la sécurité humaine, la justice et la gouvernance ». Pour l'ICG, le fait de lier l'aide aux objectifs de la contre-insurrection a « faussé la perception de l'aide et les conditions dans lesquelles elle est distribuée »<sup>98</sup>.

92 Rapport RAND, *op. cit.*, note 11, p. 94.

93 *Ibid.*, p. 92.

94 S. Gordon, *op. cit.*, note 52, p. 42.

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*, pp. 42-43.

97 P. Fishstein et A. Wilder, *op. cit.*, note 86, pp. 42-51.

98 *International Crisis Group*, *op. cit.*, note 46, VI Conclusion.

## Le ralliement des cœurs et des esprits en Afghanistan : plus de mal que de bien ?

Pour certains commentateurs, dont un colonel de l'armée des États-Unis, « s'attacher à gagner les cœurs et les esprits, c'est mal orienter » la lutte des États-Unis contre l'insurrection en Afghanistan : si « l'objectif est de quitter l'Afghanistan », les forces américaines n'ont qu'à « maintenir de bons rapports avec la population » et faire en sorte qu'elle ait de « l'espoir » pour l'avenir et « confiance » dans les capacités des autorités afghanes. C'est aux autorités afghanes qu'il appartient de gagner les cœurs et les esprits<sup>99</sup>.

Malgré cette critique, les stratèges de la contre-insurrection peuvent être d'avis que la moindre réaction positive de la population locale, la moindre coopération de sa part, vaut mieux que rien. Et s'il y a un avantage à tirer des programmes dits « humanitaires » censés rallier l'assentiment de la population, ils ajouteraient sans doute que les militaires devraient persévérer dans cette voie. Mais cela pourrait coûter assez cher. Si la contre-insurrection doit rallier des soutiens au gouvernement local, assurer la sécurité et créer une situation économique viable, faut-il continuer les programmes militarisés d'assistance humanitaire à court terme qui ne cadrent pas avec ces objectifs ?

Les stratèges militaires doivent se poser aussi une autre question : les soldats ne sont-ils jamais en mesure, dans la pratique, de gagner les cœurs et les esprits d'une population locale hostile et peu réceptive ? La Tactique anti-insurrectionnelle de l'Armée des États-Unis elle-même relève dans l'une de ses annexes cette contradiction entre le rôle des militaires et le ralliement des cœurs et des esprits que l'on attend d'eux pour faire reculer l'insurrection :

Une fois que vous serez installés dans votre secteur, votre tâche principale sera d'établir des réseaux auxquels vous pourrez faire confiance. Tel est le vrai sens de cette expression du ralliement des cœurs et des esprits, qui comprend deux éléments distincts. Rallier les cœurs signifie persuader les gens que votre succès sert leur intérêt supérieur ; rallier les esprits, c'est les convaincre que vous pouvez les protéger et qu'il ne sert à rien de résister. *Notez que ni l'une ni l'autre notion n'a le moindre rapport avec la question de savoir si les gens vous aiment bien*<sup>100</sup>.

De même, le documentaire *Restrepo* illustre à bien des égards le défi que pose le ralliement des cœurs et des esprits dans un milieu particulièrement hostile, la vallée de Korengal en Afghanistan. Alors que les combats se poursuivent et

99 Colonel John M. Spitzer, « Counterinsurgency in Afghanistan: Lessons Learned by a Brigade Combat Team », dans *Military Review*, janvier-février 2011, pp. 73-74, disponible sur : [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20110228\\_art012.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20110228_art012.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

100 U.S. Department of the Army, « Tactics in Counterinsurgency », Manuel de terrain n° 3-24.2, avril 2009, Appendix C: Twenty-Eight Articles: Fundamentals of Company-Level Counterinsurgency, para. 13. Les italiques ont été ajoutés par l'auteur.

que la force est encore nécessaire pour venir à bout de l'insurrection, peut-on attendre des soldats qu'ils appliquent de manière efficace une stratégie de ralliement des cœurs et des esprits<sup>101</sup> ? Dans le documentaire, l'un des officiers explique après une *shoura* hebdomadaire que les tentatives des forces américaines pour gagner la confiance de la population locale sont vouées à l'échec à cause des pertes civiles provoquées par leur recours à la force. Dans une autre séquence du film, une conversation radio entre deux soldats donne un aperçu de ce qu'ils pensent du ralliement des cœurs et des esprits. Comme un soldat mentionne les cœurs et les esprits, l'autre répond : « Ouais, nous prendrons leurs cœurs et leurs esprits »<sup>102</sup>.

À un autre moment du film, un soldat explique avec vivacité que « ce truc des cœurs et des esprits ne marche pas ». Après avoir fait remarquer que comme fantassins, ils ne sont pas formés pour appliquer cette stratégie, il ajoute :

Aller sur place et agir en ami, ça ne marche pas... en particulier quand l'Afghan que vous avez pris en train de poser une bombe sur le bas-côté de la route, un engin explosif improvisé, vous crache à la figure et vous traite d'infidèle et j'en passe... Le ralliement des cœurs et des esprits fond comme neige au soleil quand vous voyez le type vous tirer dessus et placer sa femme et ses gosses devant... sachant très bien que vous ne tirerez pas... ou quand le type vient, vous serre la main, prend les dix sacs de riz que vous lui donnez pour sa famille, les fournitures scolaires et les manteaux et, tout de suite après, grimpe dans la montagne, vous balance une roquette dessus, redescend et promène ses chèvres le lendemain matin le sourire aux lèvres. Qu'il aille se faire foutre, avec son cœur et son esprit<sup>103</sup> !!»

Le film montre bien que ni la population locale ni les militaires ne semblent être convaincus qu'une stratégie de ralliement des cœurs et des esprits puisse fonctionner. Pour la population locale, qui ne comprend guère que les forces américaines puissent nourrir d'une main et tuer de l'autre, cela reste une question de confiance. Quant aux soldats, le rôle double qui est attendu d'eux dans la lutte anti-insurrectionnelle leur inspire de toute évidence un sentiment de frustration mêlé de cynisme.

Il y a plus inquiétant que les problèmes pratiques à résoudre pour ceux qui croient fermement aux chances de succès de la stratégie de ralliement des cœurs et des esprits : des éléments récents indiquent en effet que l'aide utilisée comme stratégie dans le cadre de la contre-insurrection peut être en réalité un moteur d'insécurité et avoir une influence déstabilisante. Certains passages du rapport 2012 du Centre international Feinstein laissent entendre que les

101 Film de Sebastian Junger et Tim Hetherington (metteur en scène), voir <http://restrepothemovie.com/> (dernière consultation décembre 2011).

102 *Ibid.*

103 *Ibid.*, et un clip du spécialiste Kyle Steiner, sur « les cœurs et les esprits », disponible sur : <http://www.youtube.com/watch?v=ik9dVd5lutM> (dernière consultation décembre 2011).

projets d'aide peuvent être à l'origine de « tensions et de conflits » parce qu'ils sont « perçus comme des facteurs contribuant à creuser les inégalités et à faire des gagnants et des perdants »<sup>104</sup>. Le Centre international Feinstein note dans ce rapport que, si certaines régions peuvent être incitées à sécuriser une zone pour attirer des projets d'aide, d'autres pourraient en fait créer des problèmes pour empêcher la surveillance de projets en cours. Les stratèges de la contre-insurrection devraient plutôt être alertés par les commentaires de certaines des personnes interrogées dans le rapport, qui expliquent qu'une bonne stratégie pour attirer des projets d'aide « serait de faire un peu de bruit pour faire croire que les insurgés opèrent dans la zone et que quelques activités propres à gagner « les cœurs et les esprits » seraient nécessaires »<sup>105</sup>. Sont aussi cités des gestionnaires internationaux de programmes d'aide qui prétendent que certaines populations usent de la « mantra 'apportez-nous le développement' » comme d'une menace<sup>106</sup>. Bien que dans les passages en question, le rapport ne fasse pas la distinction entre les projets de courte durée destinés à rallier l'assentiment des populations et les programmes de développement à long terme, ces constatations devraient retenir l'attention là où les militaires et les décideurs politiques se servent de l'aide pour gagner la gratitude des populations locales et s'en faire accepter.

Les conclusions des recherches initiales ne sont nullement exhaustives et devront sans doute être complétées au moment du retrait d'Afghanistan des forces de la coalition, mais l'observation ne semble guère fournir d'éléments qui permettent de conclure que les projets d'aide à court terme et d'assistance humanitaire entrepris à l'initiative des États-Unis et de leurs alliés ont contribué de manière sensible à la stabilité en Afghanistan. On note au contraire une multiplication des travaux indiquant que les projets d'aide et de développement comme éléments d'une stratégie anti-insurrectionnelle sont perçus comme inefficaces et pourraient même aller dans le sens contraire de la stratégie générale.

Les organisateurs de la contre-insurrection pourraient néanmoins faire valoir que faute de données empiriques plus détaillées, les avantages qu'en retirent les troupes sur le terrain en termes de sécurité à court terme et de renseignements valent encore mieux qu'une absence totale de facteur de stabilisation et que, de ce fait, la confiscation de l'aide humanitaire est encore valable comme élément d'une stratégie anti-insurrectionnelle générale. En persévérant dans cette voie, ils vont sans doute perpétuer les tensions avec les milieux humanitaires et entrer en conflit permanent avec les principes fondamentaux du droit international humanitaire. Cela en vaut-il vraiment la peine et, au moment d'élaborer la doctrine et la stratégie pour les conflits futurs, les militaires et les décideurs politiques ne devraient-ils pas se livrer à une sérieuse réévaluation des coûts et des bénéfices de la militarisation de l'aide dans la lutte contre l'insurrection ?

104 P. Fishstein et A. Wilder, *op. cit.*, note 86, p. 61.

105 *Ibid.*, p. 64.

106 *Ibid.*

## La contre-insurrection a-t-elle de l'avenir ?

Il n'entre pas dans le champ de cet article de prédire les tendances en matière de conflits mais les conflits du type de celui de l'Afghanistan, qui ont pour but de désarmer l'insurrection, se feront sans doute plus rares pendant les prochaines décennies. En fait, la réflexion stratégique des États-Unis et d'autres grandes puissances militaires porte plutôt à croire que les guerres classiques totales sont sur le déclin et que celles qui domineront dans un avenir prévisible seront des guerres d'expédition locales avec probablement des opérations de lutte anti-insurrectionnelle<sup>107</sup>.

S'agissant de la sécurité, le département de la Défense des États-Unis prédit, outre un « paysage complexe et incertain dans lequel le changement continue de s'accélérer »<sup>108</sup>, « la montée de nouvelles puissances, l'influence grandissante d'acteurs non étatiques, la dissémination d'armes de destruction massive et d'autres technologies potentiellement destructrices et une série de tendances émergentes et tenaces qui remettront en cause l'ordre international futur »<sup>109</sup>. De son côté, dans son étude 2010 de la sécurité nationale, le Gouvernement du Royaume-Uni dépeignait un paysage futur d'une grande complexité :

Les conflits entre États ne vont pas disparaître mais leur caractère est déjà en train d'évoluer. Les tactiques asymétriques telles que les actions de nature économique, cybernétique et menées par entités interposées vont prendre de plus en plus de place et détrôner l'affrontement militaire direct, à mesure que les États et acteurs non étatiques chercheront à prendre l'avantage sur ceux de leurs adversaires dont les forces militaires classiques sont supérieures aux leurs<sup>110</sup>.

Dans son rapport 2011 sur les défis contemporains lancés au DIH, le CICR note lui aussi la prédominance de conflits armés non internationaux relativement longs et la disparition progressive de la ligne de partage entre affrontements idéologiques et affrontements non idéologiques<sup>111</sup>.

107 Voir Thomas Rid et Thomas Keane (directeurs de publication), « Counterinsurgency in context », dans *Understanding Counterinsurgency; Doctrine, operations, and challenges*, Routledge, 2010.

108 Département de la Défense des États-Unis, *Quadrennial Defense Review Report*, février 2010, p. 5, disponible sur : [www.defense.gov/qdr/](http://www.defense.gov/qdr/) (dernière consultation décembre 2011).

109 *Ibid.*, p. 5.

110 *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, présenté au Parlement par le Premier ministre sur l'ordre de sa Majesté, octobre 2010, p. 16, disponible sur : [http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_191634.pdf](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf) (dernière consultation décembre 2011). Le Royaume-Uni s'intéresse aussi à la prévention et à l'action civile plutôt qu'à l'intervention militaire dans les conflits et les zones d'instabilité futurs : « Pour concourir à instaurer une stabilité durable dans ces pays, nous [le Royaume-Uni] augmenterons sensiblement notre aide à la prévention des conflits et à la réduction de la pauvreté. Pour apporter cette aide, nous appliquerons une démarche intégrée regroupant les ressources dont nous disposons en matière de diplomatie, de développement, de défense et de renseignement ». *Ibid.*, p. 44.

111 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, op. cit., note 35, pp. 6-7.

À propos de la contre-insurrection et de la lutte contre le terrorisme, les États-Unis ne voient pas en elles « des phénomènes transitoires ou des anomalies dans le paysage de la sécurité »<sup>112</sup>. Au contraire, le département de la Défense parle d'un « avenir incertain » dans lequel des « groupes violents extrémistes, avec ou sans le soutien d'États, continueront à fomenter l'instabilité et à défier les intérêts des États-Unis et de leurs alliés »<sup>113</sup>. Cependant, il ne va pas jusqu'à prôner la contre-insurrection pour faire face à ces menaces. Sa réticence à le faire explicitement est compréhensible si, comme le prévoit David Kilcullen, la lutte contre « Al Qaida » s'étend sur plusieurs générations, dure peut-être entre 50 et 100 ans pendant lesquels la courbe de la violence connaîtra des creux et des pics.<sup>114</sup>

Il semblerait donc que l'avenir ne soit pas pavé de luttes anti-insurrectionnelles avec une forte présence militaire sur le terrain comme en Afghanistan et en Iraq aujourd'hui. Pourquoi ? À cause notamment de la durée manifestement indéfinie des conflits contre des insurgés radicalisés et du succès limité remporté récemment par la contre-insurrection. Selon l'Institut RAND, « il n'existe aucune base empirique qui permette de s'attendre à ce qu'une intervention militaire de grande échelle à l'étranger triomphe de l'insurrection. S'il existe une corrélation entre une telle intervention et le succès de la contre-insurrection, elle est négative »<sup>115</sup>. Il ajoute que « l'engagement militaire à grande échelle à l'étranger est, au mieux, généralement improductif et, au pire, contraire aux buts recherchés » là où il faut lutter contre une insurrection<sup>116</sup>. Kilcullen fait valoir qu'il faudra à l'avenir éviter les interventions militaires unilatérales à grande échelle dans des pays islamiques<sup>117</sup>.

Les leçons tirées de la contre-insurrection en Iraq et en Afghanistan, mais aussi les expériences acquises ailleurs en la matière par les États-Unis, le Royaume-Uni et la France ont fait peu à peu prendre conscience du fait que pour combattre les insurgés, il allait falloir agir davantage sur le terrain civil et moins sur le terrain militaire, surtout là où l'insurrection locale est soutenue de l'extérieur. Aussi la nécessité de réserver principalement les forces armées à l'exercice de leurs fonctions traditionnelles de coercition fait-elle de plus en plus l'unanimité. Par ailleurs, les restrictions budgétaires vont probablement toucher les armées aux États-Unis et au Royaume-Uni et les obliger à réorganiser et à réduire leurs capacités de défense. Jeh Johnson, conseiller général du département de la Défense des États-Unis, a confirmé cette évolution structurelle et la réalité des contraintes économiques :

En cette période d'austérité budgétaire, nous [les États-Unis] avons entrepris de transformer l'appareil militaire en une force agile, flexible, rapide à

112 Département de la Défense des États-Unis, *op. cit.*, note 108, p. 20.

113 *Ibid.*

114 D. Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, *op. cit.*, note 13, p. 284.

115 Rapport RAND, *op. cit.*, note 11, p. 243.

116 *Ibid.*, p. 244.

117 D. Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, *op. cit.*, note 13, p. 269.

déployer et technologiquement avancée, ce qui implique de réduire la taille de l'Armée et du corps des Marines en service actif, et d'amputer le budget de la défense de 487 milliards de dollars en dix ans<sup>118</sup>.

En conséquence, les militaires devront être plus sélectifs dans leurs opérations et préférer « l'action directe contre des objectifs de haute valeur dans des zones reculées ou peuplées ; des opérations clandestines ; des frappes de précision », plutôt que des opérations de ralliement des cœurs et des esprits dont la durée n'est pas définie<sup>119</sup>.

En lieu et place des interventions militaires à grande échelle, Kilcullen suggère des interventions moins intrusives et plus indirectes, fondées sur un partenariat avec les autorités locales, les services de sécurité et les notables de la société civile, qui lui semblent un meilleur *modus operandi*. Il estime qu'il faudrait donner la préférence à des institutions civiles plutôt qu'aux forces militaires, et à des nationaux locaux plutôt qu'aux forces internationales<sup>120</sup>. L'Institut RAND formule des recommandations similaires et plaide pour le développement de capacités anti-insurrectionnelles complètes et équilibrées, une place plus grande laissée à l'action d'organismes civils et des efforts axés sur le renforcement des services de sécurité locaux<sup>121</sup>. Il recommande que, comme les militaires seront moins présents dans les luttes anti-insurrectionnelles futures, les organismes civils en place se donnent pour objectif de renforcer les capacités du gouvernement local, de le rendre représentatif de l'ensemble de la population et plus prompt à répondre à ses besoins<sup>122</sup>.

Les États-Unis et le Royaume-Uni en particulier accorderont plus d'attention à la prévention, en s'attaquant aux causes socio-économiques de l'instabilité pour réduire les risques d'éclatement d'un conflit. Là où les militaires seront appelés à agir, il semble que leurs interventions futures dans des pays tiers prendront la forme d'incursions rapides dans les zones ennemies, prenant davantage appui sur les forces locales et sur des véhicules automatiques sans pilote tels que les drones. Les militaires continueront à effectuer des

118 Conférence du doyen à la faculté de droit de Yale, « National security law, lawyers and lawyering in the Obama Administration », par Jeh Charles Johnson, conseiller général du département de la Défense, 22 février 2012.

119 Rapport RAND, *op. cit.*, note 11, p. xviii.

120 D. Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, *op. cit.*, note 13, p. 283. Il souligne aussi que toute assistance militaire devrait viser à corriger les défauts de la gouvernance et s'attaquer aux problèmes du développement et de la corruption institutionnelle, dont se nourrit l'insurrection. Seule une coopération « tous azimuts » avec les organismes d'aide, les organisations charitables, les éducateurs, les ministères des Affaires étrangères et les États peut lui permettre d'y parvenir. *Ibid.*, p. 289.

121 Rapport RAND, *op. cit.*, note 11, pp. 83-84, 351-353. NB: certains auteurs ont proposé une ligne d'action comparable pour le conflit en Somalie. Le désengagement constructif et l'engagement mérité ne sont que deux théories avancées, chacune partant de solutions civiles et locales plutôt que militaires et internationales. *How to end the Stalemate in Somalia*, dans *Foreign Affairs*, Bronwyn Bruton et J. Peter Pham, [www.foreignaffairs.com/articles/68315/bronwyn-bruton-and-j-peter-pham/how-to-end-the-stalemate-in-somalia](http://www.foreignaffairs.com/articles/68315/bronwyn-bruton-and-j-peter-pham/how-to-end-the-stalemate-in-somalia) (dernière consultation décembre 2011).

122 *Ibid.*, pp. 363-365.

opérations anti-insurrectionnelles, bien que, selon toutes probabilités, sous une forme modifiée et beaucoup plus limitée. Ils seront appelés à revenir à leur rôle traditionnel – la neutralisation de l'ennemi par l'usage de la force – et n'auront plus à remplir la fonction dont ils ont hérité en Afghanistan et en Irak, celle de gagner les cœurs et les esprits.

Si ce modèle se révèle celui de l'avenir, on peut espérer que l'aide humanitaire sera moins manipulée à des fins militaires. D'autre part, chaque chose étant à sa place, il sera possible de conserver un espace humanitaire neutre et indépendant dans lequel l'aide et les secours pourront être distribués en fonction des besoins et ne s'inscriront plus dans une stratégie militaire.

## Conclusion

Si la contre-insurrection résiste au temps, sous une forme ou sous une autre, il sera intéressant de voir, quand les États-Unis et les forces de la coalition mettront progressivement fin à leurs opérations en Afghanistan, quels enseignements on pourra tirer du rapprochement des activités humanitaires et des activités militaires dans les opérations anti-insurrectionnelles. Les recherches et la pratique ont montré que ces opérations doivent continuellement s'adapter pour relever au mieux les défis lancés par les insurgés. Il semble aussi qu'inclure l'assistance humanitaire dans une stratégie bâtie sur le ralliement « des cœurs et des esprits » ne sert pas forcément l'objectif militaire général. Cela peut, au mieux, inspirer à la population locale une gratitude éphémère et, au pire, nuire aux objectifs recherchés.

Les milieux humanitaires espèrent que les stratèges des engagements militaires futurs seront pleinement conscients des risques que présente l'utilisation de l'assistance humanitaire comme composante d'une stratégie militaire de ralliement des cœurs et des esprits. Les sérieuses préoccupations exprimées par les organisations humanitaires devraient retenir l'attention d'un point de vue juridique et pratique. La confusion entre activités de secours et objectifs militaires peut mettre en danger les acteurs humanitaires en les associant, aux yeux des insurgés, à la puissance militaire des envahisseurs étrangers. Si les acteurs humanitaires ne peuvent pas remplir efficacement leur fonction dans des régions qui ont désespérément besoin de secours, les civils en détresse n'en souffriront que davantage, ce qui risque d'aggraver encore l'instabilité. Comme l'explique le directeur des opérations au CICR :

Compte tenu des enjeux, je pense qu'il est essentiel que les décideurs politiques et militaires soupèsent attentivement les lourdes conséquences que peut avoir l'intégration de l'assistance humanitaire dans les opérations de lutte anti-insurrectionnelle. Quant aux organisations humanitaires, elles doivent se montrer plus honnêtes et critiques lorsqu'elles examinent les conséquences de leurs choix, et décider en toute bonne foi de leur mode de fonctionnement. Si ces conditions ne sont pas remplies, les travailleurs

humanitaires continueront à devoir faire face à une insécurité grandissante et, surtout, les victimes des conflits armés se retrouveront encore plus isolées et menacées<sup>123</sup>.

Faute d'une séparation entre l'assistance humanitaire et la stratégie militaire dans des situations de conflit complexes, les organisations humanitaires risqueront toujours d'être perçues par les insurgés, et même par la population locale, comme n'étant ni impartiales ni neutres et comme servant la cause de la lutte anti-insurrectionnelle. Bien qu'en Afghanistan de nombreuses organisations humanitaires aient pu retrouver leur crédibilité et se tailler un espace humanitaire dont elles avaient grand besoin, cela leur a pris beaucoup de temps et elles ont eu de nombreux obstacles à surmonter. On le sait d'expérience : une fois que l'on a donné une image négative de soi-même, il est très difficile de s'en défaire et c'est souvent la population ayant besoin d'aide qui en subit les conséquences.

Pour les décideurs politiques et les stratèges militaires, le défi consistera à mettre à profit ces enseignements lors de l'élaboration de stratégies anti-insurrectionnelles efficaces en vue de conflits futurs. Pour des raisons diverses, il est clair que l'instrumentalisation de l'assistance humanitaire pour gagner les cœurs et les esprits est contestable, risquée et très probablement inefficace dans la lutte contre l'insurrection.

123 P. Krähenbühl, *op. cit.*, note 62.



# Le recours à la force pour protéger les civils et l'action humanitaire : le cas libyen et au-delà

**Bruno Pommier\***

Bruno Pommier est conseiller à l'action humanitaire au Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il a effectué plusieurs missions en tant que délégué du CICR et avec d'autres organisations dans les Balkans, le Caucase du Nord, les Territoires Occupés Palestiniens, le Tchad et le Pakistan.

## Résumé

*La crise libyenne en 2011 a soulevé une fois de plus le problème crucial du choix des moyens d'assurer la protection des civils. Le recours à la force pour la protection des civils agréé par la communauté internationale dans le cadre des opérations militaires menées en Libye a relancé le concept de « guerre humanitaire »<sup>1</sup> et a fait émerger un certain nombre d'enjeux pour les organisations humanitaires opérantes, en particulier pour la notion de l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. Le présent article fait*

\* Bruno Pommier a écrit un livre sur l'Action Humanitaire, publié en juin 2009 aux Presses Universitaires de France. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Original français. La version anglaise de cet article est publiée sous le titre « The use of force to protect civilians and humanitarian action: the case of Libya and beyond », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 1063-1083.

1 Notion très débattue et controversée notamment lors de la guerre du Kosovo. Cette utilisation du terme « humanitaire » pour qualifier et même justifier l'usage de la force armée préoccupa beaucoup les acteurs humanitaires qui fondent leur action sur l'accord entre les parties. Consulter à ce sujet un article de l'ancien président du CICR, Cornélio Sommaruga, « Il n'y a pas de 'guerre humanitaire' », lors de la conférence tenue le 30 octobre 1999 à Genève sur « Le droit international humanitaire au seuil du troisième millénaire: bilan et perspectives », disponible sur: [http://www.horizons-et-debats.ch/9\\_10/cicr/pas%20de%20guerre%20humanitaire.htm](http://www.horizons-et-debats.ch/9_10/cicr/pas%20de%20guerre%20humanitaire.htm) (dernière consultation octobre 2011).

*le point sur ces enjeux humanitaires et notamment sur l'impact que pourrait avoir sur ceux-ci le concept de responsabilité de protéger – qui sous-tendait l'intervention en Libye.*

: : : : : :

Après que les États voisins ont vu leurs gouvernements renversés sous la pression de la rue, la Libye fut également gagnée par les soulèvements populaires. Le 15 février 2011, dans la ville de Benghazi, les premières manifestations qui demandaient le départ de Kadhafi étaient durement réprimées. Ce fut alors le début de l'escalade de la violence qui mena à l'adoption de deux résolutions du Conseil de sécurité et à une intervention militaire de forces étrangères en Libye pour « protéger la population civile ».

Le 17 mars 2011, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1973 autorisant l'usage de la force en Libye<sup>2</sup>. Alors que l'Allemagne, le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie se sont abstenus, la résolution rédigée par la France et le Royaume Uni et co-soutenue par le Liban et les États-Unis a obtenu dix votes favorables sur quinze (Afrique du Sud, Bosnie Herzégovine, Colombie, États-Unis, France, Gabon, Liban, Nigeria, Portugal et Royaume Uni).

Mettant l'accent sur la protection de la population civile, la résolution 1973 demandait un cessez-le-feu immédiat et l'arrêt complet des violences à l'encontre des civils. Elle autorisait les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires à la protection des civils, au sens du chapitre VII<sup>3</sup> de la Charte des Nations Unies, tout en excluant toute forme d'occupation du territoire libyen. De plus, elle autorisait les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'interdiction de survol de l'espace aérien libyen (« *No Fly Zone* »). Enfin, le texte renforçait l'embargo sur les armes, l'interdiction de vols des compagnies libyennes et le gel des avoirs financiers libyens tels que déjà définis dans la résolution 1970 du 26 février 2011.

Derrière cette invocation de la protection des civils, se trouvait en filigrane le concept de la responsabilité de protéger (ci-après R2P), même si le concept R2P n'avait pas toujours été invoqué explicitement dans les débats qui ont mené à l'adoption des résolutions.

Quelques mois après la fin des opérations militaires engagées suite à l'adoption de la résolution 1973, cet article vise à dégager certains des enseignements que l'on peut tirer de la crise libyenne, notamment au regard des effets induits sur le discours et l'action humanitaires par l'utilisation de la notion de protection des civils. Cet article entend aussi engager une réflexion autour de certaines questions ayant une importance pour les acteurs humanitaires attachés à une action neutre, indépendante et impartiale. Loin de toute posture morale qui consisterait à opposer les actions des acteurs politiques de celles des

2 Voir Conseil de sécurité des Nations Unies (ci-après CSNU), résolution 1973 du 17 mars 2011.

3 Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies (articles 39-51), intitulé « Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression », est celui qui permet notamment l'usage de la force.

acteurs humanitaires, l'intention essentielle est d'illustrer le soin nécessaire qui doit accompagner l'utilisation des notions d'«humanitaire» et de «protection des civils», quand celles-ci recouvrent en fait des significations et des mises en œuvre parfois fondamentalement diverses.

Dans une première partie, nous rappellerons le contenu de la notion de responsabilité de protéger et le placerons dans la perspective de l'intervention armée en Libye. Nous aborderons ensuite une série de thèmes présentant un enjeu politique ou opérationnel pour les acteurs humanitaires, en soulevant notamment la valeur et l'utilité des principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Enfin, dans une troisième partie, nous nous prêterons à un exercice de prospective sur le futur de l'utilisation de la force armée pour la protection des civils.

## La Responsabilité de Protéger (R2P), la protection des civils, et les résolutions 1970 et 1973

### Rappel du concept R2P

#### *Origines*

L'absence de réaction internationale en mesure d'empêcher les massacres en masse de la fin du XX<sup>e</sup> siècle (Rwanda, Libéria, ex-Yougoslavie...) a alimenté l'idée que la protection des civils devrait être prise comme un impératif moral incontournable et une responsabilité collective des États<sup>4</sup>. En réponse à un vibrant appel du Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, à l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>5</sup>, le gouvernement canadien et un groupe de grandes fondations annonçaient en septembre 2000 la création d'une Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). Cette commission devait soutenir les débats au sein des Nations Unies sur la responsabilité de protéger. L'*International Crisis Group*, sous l'impulsion de son Président Gareth Evans, fut l'un des moteurs de la formulation du concept qui, tout en se référant au «droit d'ingérence» développé par Kouchner et Bettati<sup>6</sup>, envisageait la question sous l'angle de la souveraineté comme porteuse de responsabilités et ne s'articulait pas autour de la seule logique interventionniste.

4 Les résolutions 43/131 (1988) et 45/100 (1990) de l'AGNU, vecteurs du droit d'ingérence, comportaient déjà une dichotomie des responsabilités entre l'État sur le territoire duquel les violations étaient commises et celles incombant à la communauté des États.

5 Kofi A. Annan, Rapport du millénaire de 2000, «Nous, les peuples, le rôle des Nations Unies au XXI<sup>e</sup> siècle», document AGNU A/54/2000, 27 mars 2000: «... si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains?», disponible sur: <http://www.un.org/french/millenaire/sg/report/full.htm> (dernière consultation décembre 2011).

6 Mario Bettati et Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Éditions Denoël, Paris, 1987; Mario Bettati, *Le droit d'ingérence*, Éditions Odile Jacob, Paris, 1996.

En 2005, le Document Final du Sommet Mondial<sup>7</sup> pose enfin le concept de la R2P, entente minimale des États après de longues et ardues négociations. Bien que ce concept vise différentes situations dont les conflits armés mais pas uniquement, un lien est créé avec le processus du Conseil de sécurité concernant « *Protection of Civilians in Armed conflict* »<sup>8</sup>. En effet, en 2006, la résolution 1674 du Conseil de Sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés fait directement référence au texte de 2005<sup>9</sup>. Cette résolution tente de concilier à la fois un principe cardinal du droit international cher aux États émergents, la souveraineté nationale et le très controversé « droit ou devoir d'ingérence humanitaire ».

### *Principes*

La R2P prévoit que chaque État a la responsabilité première de protéger les populations sous sa juridiction contre les actes de génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique, ainsi que les crimes contre l'humanité. Toutefois, si l'État concerné n'est pas en position ou est réticent à faire cesser ces crimes, la communauté internationale dans son ensemble a la responsabilité collective et subsidiaire de prendre les mesures appropriées pour « protéger la population civile », victime de crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de génocide ou de nettoyage ethnique. Plus précisément, la R2P repose sur trois piliers : premièrement la responsabilité de chaque État ; deuxièmement la responsabilité de la communauté internationale à soutenir un État particulier dans l'exercice de sa responsabilité de protection de sa population ; et enfin la responsabilité de la communauté internationale, dans le cas où un État faillit à sa responsabilité, à prendre des mesures diplomatiques, humanitaires et autres moyens pour faire cesser les violations. Ces autres mesures, d'abord pacifiques, peuvent aller jusqu'au recours à des moyens coercitifs non armés et armés, comme autorisés au chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Selon les concepteurs de la R2P, la responsabilité d'agir par la force devait être encadrée par des critères rigoureux : gravité du mal fait à la population, motif légitime d'une intervention, ultime recours, proportionnalité des moyens et évaluation des conséquences<sup>10</sup>. Ces critères, qui figuraient aussi au titre du rapport du Secrétaire général des

7 Voir « Sommet mondial 2005 », réunion plénière de haut niveau de la soixantième session de l'Assemblée générale, 14-16 septembre 2005, disponible sur : <http://www.un.org/summit2005/> (dernière consultation octobre 2011).

8 La PoC (« Protection of Civilians in armed conflicts ») rassemble l'ensemble des mesures prises en tant de conflit et destinées à protéger les civils, mesures s'enracinant dans les provisions du droit international humanitaire, des Droits de l'homme et du droit des Réfugiés. La PoC est un concept établi à l'agenda thématique du Conseil de sécurité des NU depuis 1999.

9 Voir Rés. CSNU S/RES/1674, 28 avril 2006, para. 4.

10 Critères énoncés en 2001 par la Commission indépendante internationale sur l'intervention et la souveraineté des États, qui rassemblait des membres de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Nations Unies de 2005, n'ont cependant pas été repris dans le document final de 2005 qui fonde la R2P et, à ce titre, ne sont pas formellement attachés au concept, ce qui n'enlève rien à leur pertinence comme nous le verrons plus loin.

Il convient de souligner encore deux points. La R2P est un concept politique et n'est pas et ne prétend pas être une nouvelle norme de droit international, tout en fondant ses arguments sur le corpus existant. La R2P n'est pas non plus un nouveau label destiné à autoriser une intervention militaire et est principalement centrée sur les actions de prévention.

### Les résolutions 1970 et 1973 et le recours à la force

Les résolutions 1970 et 1973 se situent clairement dans le cas de figure envisagé par le troisième pilier de la R2P. En effet, les deux résolutions sont adoptées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui prévoit l'utilisation de moyens coercitifs « en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression »<sup>11</sup>.

La résolution 1970<sup>12</sup> saisit la Cour pénale internationale, prévoit un embargo sur les armes vers la Libye, une interdiction de voyager et le gel des avoirs pour les personnes impliquées dans des violations des droits de la personne (y compris les attaques contre la population civile). Seules des personnes liées au pouvoir de Kadhafi ont été visées par les dernières mesures.

La résolution 1973<sup>13</sup> réitère les objectifs de la résolution 1970 en accordant encore plus d'importance au concept de « protection des civils » dans le préambule de la résolution. De plus, un paragraphe en particulier de la résolution y est dédié et autorise les États à utiliser tous les moyens, y compris la force, pour protéger les civils en Libye<sup>14</sup>. Il est intéressant de constater que la résolution attribue un rôle central à une organisation régionale, en l'espèce la Ligue des États Arabes, pour la mise en œuvre des mesures liées à la protection de la population civile et à la zone d'exclusion aérienne<sup>15</sup>.

### Les objectifs et la raison d'être de l'intervention

Les résolutions 1970 et 1973 créent une sorte d'amalgame entre les objectifs « humanitaires » et d'autres considérations politiques telles que « les demandes légitimes du peuple libyen vis-à-vis de réformes nécessaires ». Il est

11 Charte des Nations Unies, art. 39.

12 Voir CSNU, Rés. 1970, 26 février 2011, disponible sur : <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2011/CS10187.doc.htm> (dernière consultation juin 2011).

13 Voir CSNU, Rés. 1973, *op. cit.*, note 2, préambule.

14 *Ibid.*, para. 4.

15 *Ibid.*, para. 8.

symptomatique de relever qu'à plusieurs reprises, les notions de « guerre juste »<sup>16</sup> ou de « guerre humanitaire » ont refait surface (dans la presse européenne notamment). Il a même été dit par plusieurs analystes que, pour la première fois, les conditions d'une « guerre juste » étaient réunies et certaines voix se félicitaient de voir enfin « l'ONU fonctionner » : une guerre dont l'objet est de protéger des civils serait juste, la validation par l'ONU lui donnant la légalité et ce supplément de légitimité que l'intervention au Kosovo n'a par exemple pas eue – sauf timidement *post facto*. Au même moment cependant, les détracteurs de l'opération condamnaient ce principe de « guerre juste » qui ne saurait être actionné que par le pouvoir discrétionnaire des grandes puissances militaires et qui ne serait pas exempt d'arrière-pensées visant à un changement de régime. Les dirigeants des États les plus actifs dans la mise en œuvre de la résolution n'ont d'ailleurs pas caché le fait que, selon leurs propres mots, « Kadhafi devait partir »<sup>17</sup>. Si cette position sans équivoque sur l'avenir politique ne se traduit pas, dans les tout premiers mois de l'intervention, en faits militaires qui eussent pu ostensiblement traduire une volonté d'élimination du dirigeant libyen, il serait difficile de ne pas reconnaître qu'au fil de l'opération, les activités militaires comme diplomatiques de la coalition concourraient résolument à un objectif de changement de régime. Parallèlement à la pression militaire qui neutralisait peu à peu les capacités loyalistes au régime, le groupe de contact sur la Libye martelait à chaque occasion et dès la deuxième de ses réunions (Rome le 5 mai, Abu Dhabi le 9 juin, Istanbul le 15 juillet) un appel à la fin du régime généralement formulé comme suit : « Kadhafi (et sa famille) et son régime ont perdu toute légitimité ». « Ils doivent partir afin que le peuple libyen puisse déterminer son propre avenir »<sup>18</sup>.

16 La doctrine de la guerre juste est un modèle de pensée définissant à quelle condition la guerre est une action moralement acceptable. Il existe une philosophie morale de la guerre élaborée dès l'Antiquité et conceptualisée à partir du IV<sup>e</sup> siècle par des penseurs chrétiens comme Thomas d'Aquin. À l'époque contemporaine, Michael Walzer considère que, pour être juste, la guerre doit être engagée en dernier ressort, la probabilité de succès doit être plus forte que les dommages imposés, la violence engagée dans le conflit doit être proportionnelle au dommage infligé et les populations civiles distinguées des agresseurs militaires. Le but ultime de la guerre juste est de rétablir la paix. Voir Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, Basic Books, New York, 1977, rééditions en 1992, 2000 et 2006.

17 Tribune commune des Présidents Obama et Sarkozy et du Premier Ministre Cameron publiée par *Le Figaro*, le *Times*, l'*International Herald Tribune*, le *Washington Post* et *Al-Hayat* le 15 avril 2011. Voir aussi le communiqué du Département d'État des États-Unis, 23 mai 2011 (AFP), qui indique que « les États-Unis sont résolus à protéger les civils libyens et pensent que Kadhafi doit quitter le pouvoir et la Libye ».

18 Coalition d'une quarantaine de pays et organisations internationales chargée d'assurer le pilotage politique de la mise en œuvre de la campagne militaire déclenchée dans le cadre de la résolution 1973. Le groupe de contact rassemblait les pays contributeurs et supporteurs de l'intervention, six institutions internationales, dont les Nations Unies, l'Union Européenne, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, l'Organisation de la Conférence islamique, La Ligue Arabe, le Conseil de Coopération du Golfe, ces trois dernières étant demeurées avec un statut d'observateur jusqu'à la réunion de juillet.

## La mise en œuvre des résolutions 1970 et 1973

### *Les opérations militaires*

Les abstentions lors du vote au Conseil de sécurité indiquaient déjà que certains États exprimaient des réticences sur la mise en œuvre de cette protection des civils par la force. Dès le début des opérations, des tensions sont apparues au sein de la communauté internationale sur ce que permettait en particulier la résolution 1973.

Au vu du déroulement des opérations et de la connaissance que nous en avons, il apparaît que la notion de protection des civils a été étendue au-delà de sa conception initiale telle qu'exprimée dans la résolution, pour atteindre aussi des objectifs militaires et politiques qui n'avaient qu'un lien indirect avec les menaces pesant sur la population civile. Il est apparu en effet qu'une partie des opérations militaires visait à soutenir les forces ralliées au Conseil National de Transition (CNT – organe représentatif de l'opposition libyenne) dans leurs efforts pour mettre en déroute les éléments loyaux au régime. Une fois la menace de massacre à Benghazi écartée mais devant la poursuite des actions des troupes de Kadhafi contre d'autres cités, les opérations confiées à l'OTAN se sont poursuivies, la ligne de partage entre la prévention de massacres et une campagne aérienne de démantèlement systématique de l'appareil militaire, dont l'objectif ultime serait un changement de régime se brouillant de plus en plus.

Face au risque d'enlèvement, le groupe de contact a actionné d'autres leviers : envoi de conseillers militaires auprès de la rébellion, armement de celle-ci, soutien financier par la création d'un fonds en partie alimenté par les avoirs gelés du régime, appels répétés et solennels au départ de Kadhafi, reconnaissance croissante de la légitimité du mouvement rebelle représenté par le CNT. Il devint clair au fil des mois que l'objectif de la coalition était l'effondrement du régime, en considérant finalement cet objectif comme un des « moyens nécessaires à mettre en œuvre pour protéger les civils »<sup>19</sup>. Cette pression croissante de la part de l'OTAN et de ses raids aériens non seulement affaiblit la capacité offensive des forces loyalistes mais entama aussi graduellement leurs propres capacités de riposte face aux actions de l'opposition armée. La chute de Tripoli le 22 août ne mit pas un terme à l'appui effectif des forces de l'OTAN à la poursuite de l'action armée du CNT, qui s'est poursuivi jusqu'à la reddition de Syrte et des derniers bastions kadhafistes, y compris après la mort du colonel.

En l'état, nous voyons donc que l'interprétation de la « protection des civils » a été dans le cas libyen pour le moins extensive et a largement débordé de ses objectifs initiaux déclarés, provoquant la réaction virulente, quoiqu'attendue, des États qui se sont estimés contraints à ne pas s'opposer au vote de la résolution 1973, à savoir la Russie et la Chine.

19 CSNU, Rés. 1973, *op. cit.*, note 2, para. 4.

Cette perception de distorsion de la légitimité de l'usage de la force pour « protéger les civils » divisa aussi la communauté internationale. Ainsi l'évocation de cette protection dans une campagne fondée sur le chapitre VII pour justifier des opérations dont l'objectif semblait de plus en plus clairement un renversement du régime en place par l'appui des forces rebelles fit peser des doutes, non seulement sur les intentions des protagonistes, mais aussi sur la validité du principe même de recours à la force pour la protection des civils.

### *La tentative de mise sur pied d'une opération militaro-humanitaire*

Un autre épisode mérite quelques réflexions, à savoir le projet, non abouti, d'utiliser la force armée pour, cette fois-ci, non pas protéger les civils, mais faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire. Dans les premiers mois de l'opération, la question d'un éventuel appui militaire à l'assistance humanitaire prit une résonance croissante devant le constat de la résistance des forces loyalistes et la crainte de ne pouvoir accéder aux populations affectées prises dans les tenailles du conflit. Plusieurs initiatives furent entreprises, unilatérales comme celles début avril 2011 des marines britannique, turque et américaine dans une évacuation coordonnée de Misrata de civils et blessés, ou multilatérale comme celle de l'EUFOR Libye (Force de l'Union Européenne en Libye), projet européen d'une opération humanitaire soutenue par des moyens militaires. Le premier avril 2011, la décision de créer EUFOR Libye était prise, dans le but de se tenir prêt à intervenir pour soutenir l'assistance humanitaire dans la région si OCHA en faisait la demande. EUFOR Libye, sans être alors déployée, se voyait attribuée un état-major opérationnel basé à Rome avec à sa tête un contre-amiral italien. L'objectif de l'opération était de contribuer à la sécurité des mouvements et de l'évacuation des personnes déplacées, ainsi qu'au soutien des activités des agences humanitaires grâce à des capacités spécifiques. Il y eut une très forte pression de la part des États européens, dont certains eux-mêmes contributeurs de l'opération militaire des alliés, pour que le Secrétaire général des Nations Unies actionne l'offre européenne de fournir un soutien militaire à l'action humanitaire. Néanmoins la Secrétaire générale adjointe des Nations Unies et coordinatrice des secours d'urgence Valerie Amos s'est abstenue de faire appel à cette opération militaire, la considérant comme non nécessaire et envisageable seulement en ultime recours. La position ferme de la branche humanitaire onusienne fut maintenue jusqu'au bout. Cet épisode est néanmoins symptomatique d'une propension grandissante à envisager l'usage de la force armée comme support logistique, et parfois sécuritaire, de l'action humanitaire. Sur le plan des relations civilo-militaires, on peut s'attendre cependant à ce que les États reviennent à la charge avec des projets comme EUFOR Libye, ces tentatives élaborées pour le cas libyen représentant ainsi la manifestation supplémentaire d'une tendance de fond, applicable à d'autres contextes. Cette tendance consiste à vouloir entreprendre une action humanitaire par ou avec un fort soutien de l'action armée et conduit ainsi à priver l'action humanitaire de son caractère strictement civil.

## Les enjeux pour l'action humanitaire

La légitimation explicite du recours à la force pour prévenir des violations graves pose un certain nombre de questions, que nous nous proposons de regrouper autour de quatre grands thèmes :

- le droit international humanitaire (DIH) et l'usage de la force armée pour protéger les civils : des questions séparées ;
- la politisation de la notion de protection des civils ;
- le positionnement public des humanitaires sur le volet armé de la R2P ;
- la valeur des principes humanitaires d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

### La protection physique des civils dans le cadre d'une intervention armée et le DIH

La situation en Libye à la veille du vote de la résolution laissait présager une sanglante répression sur la population de la rebelle Benghazi, ce que les déclarations du régime ne cherchaient guère à dissimuler – Kadhafi déclarait sans ambages le 17 mars que ses forces ne feraient preuve d'aucune miséricorde et d'aucune pitié à l'égard des insurgés<sup>20</sup>.

Le fait que le Conseil de sécurité cherche à assurer une protection physique de civils menacés ne peut être condamnable en soi. Il y a au contraire matière à saluer l'engagement *in extremis* de la communauté internationale à tenter d'éviter des massacres qui, en d'autres temps, auraient été commis en toute impunité et dans l'impuissance générale. Certes le consensus ayant amené aux opérations militaires de la coalition a été obtenu sur la base d'un accord très fragile, mais néanmoins développé dans le cadre des Nations Unies et avec consultation des instances régionales les plus concernées. Il s'agit d'une action que beaucoup considèrent comme parfaitement légale du point de vue du droit international, tout au moins au regard du processus décisionnel qui a été suivi.

Il est intéressant à ce stade de considérer l'usage de la force armée sous l'angle du DIH. Le droit international humanitaire, ou *jus in bello*, régit la manière dont la guerre est conduite. À vocation purement humanitaire, cette branche du droit vise à limiter les souffrances causées par la guerre, indépendamment de considérations ayant trait à la justification, ou aux motifs, ou encore à la prévention de la guerre, couvertes par le *jus ad bellum*<sup>21</sup>. S'il est vrai que la décision de recourir à l'usage de la force demeure une question de *jus ad*

20 Voir « Frappes aériennes ou pas, Kadhafi menace Benghazi », dans *L'Express*, 17 mars 2011, disponible sur : [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/frappes-aeriennes-ou-pas-kadhafi-menace-benghazi\\_973573.html?xtor=x](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/frappes-aeriennes-ou-pas-kadhafi-menace-benghazi_973573.html?xtor=x) (dernière consultation octobre 2011).

21 Voir ICRC, « DIH et autres régimes juridiques : *jus ad bellum* et *jus in bello* », 29 octobre 2010, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/war-and-law/ihl-other-legal-regimes/jus-in-bello-jus-ad-bellum/overview-jus-ad-bellum-jus-in-bello.htm> (dernière consultation décembre 2011).

*bellum* qui ne peut trouver sa base juridique dans le *jus in bello*, la combinaison de l'article 1 commun aux Conventions de Genève de 1949 et de l'article 89 du Protocole Additionnel I de 1977<sup>22</sup> forme en quelque sorte un point de contact entre *jus ad bellum* et *jus in bello*. Une partie de la doctrine juridique, notamment les Commentaires du CICR<sup>23</sup>, reconnaît en effet la possibilité donnée par la combinaison de ces deux articles de recourir à la force pour faire cesser les violations du DIH dans la mesure où cela se fait dans le cadre de la Charte des Nations Unies. Si cette lecture est disputée, à tout le moins pouvons-nous noter que rien dans le DIH ne permet d'interdire le recours à la force armée pour mettre en œuvre les obligations contenues dans les articles précités, à condition que cela se fasse dans le respect de la Charte. Cela ne signifie pas qu'il puisse être considéré que le DIH donne une base juridique à l'usage de la force, cette dernière relevant exclusivement de la Charte des Nations Unies. Les mesures de mise en œuvre de l'obligation de moyens décrite dans l'article 1 commun relèvent des États, indépendamment et par le biais du mécanisme de sécurité collective décrit par la Charte. Pour revenir à la protection des civils, nous voyons donc par là que celle-ci, étant de la première responsabilité des États, peut le cas échéant – lorsque l'État n'assume pas cette responsabilité, être « transférée » à la communauté internationale et assumée par cette dernière. Si cette responsabilité se concrétise par un usage de la force armée, un tel usage de la force doit évidemment être conforme aux règles pertinentes du DIH.

En effet, il va de soi que, comme toute action armée, des actions militaires avec pour objectif déclaré de protéger des civils doivent être conduites avec le plus grand respect des civils et en conformité avec les règles pertinentes de DIH. Dans le cas de la Libye, il apparaissait donc indispensable qu'un examen sérieux et régulier de la façon dont les hostilités seraient menées fût mis en place. Pour des organisations humanitaires ayant à cœur de veiller au respect de la vie et de l'intégrité des personnes affectées, et au premier chef pour le CICR en sa qualité de gardien du DIH, le défi était de savoir mener ce travail, base nécessaire pour développer de façon crédible un discours sur le respect du DIH relatif à la conduite des hostilités, fondé sur le droit et renseigné par l'examen des faits.

Le CICR a ainsi adressé plusieurs rappels du droit à tous les protagonistes, que ce soit le gouvernement libyen, l'opposition armée représentée par le CNT, les membres de la coalition et l'OTAN. Ces rappels du droit humanitaire se firent à diverses reprises au gré de l'évolution de la situation. Ils concer-

22 Conventions de Genève, Article 1 commun : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances ». Protocole Additionnel I (PA I), art. 89 : « Dans les cas de violations graves des Conventions ou du présent Protocole, les Hautes Parties contractantes s'engagent à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies et conformément à la Charte des Nations Unies ».

23 Voir Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (éd.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR/Martinus Nijhoff Publishers, Genève, 1986, p. 1035.

naient la protection des personnes ne prenant pas ou plus part aux hostilités, la conduite des hostilités, le respect de la mission médicale, ou encore le traitement des personnes disparues et décédées.

Outre ces rappels, nous pouvons aussi signaler comment le CICR eut l'occasion de contribuer rapidement après le début du conflit à un code de conduite destiné aux combattants de l'opposition armée, pour ce qui relevait de la question des obligations liées au respect du DIH<sup>24</sup>.

## La politisation de la protection des civils

Il est sans doute approprié de rappeler cette évidence que le concept de protection n'est pas le seul apanage ou responsabilité de l'action humanitaire. La protection physique face à un danger reconnu comme imminent dépasse incontestablement le champ d'action possible des organisations humanitaires lorsqu'un État déclare explicitement ses intentions de ne pas respecter ses obligations.

Dans l'environnement politico-médiatique de la crise libyenne, la notion de protection des civils s'est vue de plus en plus fréquemment associée aux acteurs politiques et militaires – non seulement nationaux mais aussi internationaux. L'argumentaire développé pour justifier l'usage de la force armée s'est appuyé sur la notion de protection des civils. Or cette notion est aussi centrale dans le *jus in bello*. Le *jus in bello* – préoccupé des seuls aspects humanitaires d'un conflit et non des motifs ni de la légalité du recours à la force – se situe hors du champ politique, alors que le *jus ad bellum* – qui cherche à limiter le recours à la force entre États – est au cœur du débat politique dans le cadre du mécanisme de sécurité collective des Nations Unies. Nous voyons donc que la même notion, la protection des civils, se trouve utilisée tour à tour et simultanément dans des registres fondamentalement divers : l'un résolulement détaché de politique et l'autre imprégné de celle-ci.

La résolution 1973 et l'action armée qui en découlent relèvent donc d'une décision politique. La protection au titre du respect du DIH s'inscrit quant à elle dans une logique juridique. Les mesures prescrites par le DIH sont applicables par toutes les parties dès le début d'un conflit armé, de même que sont applicables en tout temps les dispositions non dérogeables du droit international des droits de l'homme (e.g. droit à la vie, prohibition de la torture, garanties judiciaires). La valeur et l'application de ces règles ne doivent pas être affectées par les incertitudes relatives à la portée juridique du concept de R2P ni par sa politisation excessive. L'appréciation de l'applicabilité du DIH n'a de fait aucun rapport en soi avec les processus de décision menant ou pas au déclenchement d'une intervention destinée à protéger les civils par décision du Conseil de sécurité, par le biais de la R2P ou non. Il en résulte que, en se

24 Pour le texte du code de conduite, voir « Une collection de codes de conduite établis par des groupes armés », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/2*, Vol. 93, disponible sur : <http://www.cicr.org/fre/assets/files/review/2011/irrc-882-codes-conduct-fre.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

cantonnant au seul DIH, les efforts à mener pour promouvoir son application sont nécessaires dès les prémices (et même avant dans une optique de prévention) d'un conflit armé et cela sans lien aucun avec les controverses éventuelles autour de la considération d'une intervention armée, comme ce fut le cas avec la Libye. Ainsi lorsque le CICR ou une autre organisation se réclamant du DIH invoque la protection des civils, un tel appel vise d'abord et avant tout les parties au conflit et ne doit pas être perçu comme un appel à l'usage de la force par des forces extérieures, fût-ce avec blanc-seing onusien. Il y a donc un véritable enjeu dans le fait de veiller à ce que les efforts pour une application du DIH ne soient pas escamotés par des débats liés à l'interprétation politique de la notion de protection des civils dans le cadre du recours à l'usage de la force, qu'il y ait ou non référence à la R2P.

En conséquence, les humanitaires doivent avoir comme souci constant d'éviter que ne s'installe dans les esprits une confusion autour de la notion de protection des civils. Une telle confusion pourrait s'avérer dommageable pour les organisations qui, comme le CICR, essaient sans relâche de promouvoir la notion de protection des civils dans les situations de conflit armé en convaincant les États et parties directement responsables de satisfaire à leurs obligations, codifiées par le DIH. Ces organisations poursuivent une approche qui vise à limiter les dangers auxquels les personnes civiles sont exposées et mettre un terme ou prévenir des abus, en se plaçant dans le cadre de normes conventionnelles et coutumières. La mise en œuvre de cette action de protection est significativement différente de celle invoquée dans le cadre du *jus ad bellum*, qui entreprend une action coercitive en mêlant à des principes de droit des considérations à résonances politique, diplomatique, et pouvant aussi relever d'un sentiment d'impératif moral.

### Le positionnement public des humanitaires quant à l'usage de la force pour protéger les civils

Le fait de démontrer par leurs paroles et leurs actes la spécificité des activités de protection que mènent les humanitaires ne suffit pas nécessairement à exempter ces derniers d'adopter un positionnement et une communication sur un sujet comme l'intervention armée en Libye. Se pose en effet le dilemme du positionnement public des acteurs humanitaires par rapport à l'usage de la force pour la protection des civils. Face à des considérations sur la politisation et sur l'enchevêtrement de notions et principes aux interprétations et concrétisations diverses, il s'agit pour les humanitaires d'une question de communication délicate à appréhender, mais sans doute impossible à esquiver : les acteurs humanitaires doivent se distinguer et soutenir leur interprétation strictement humanitaire de notions et principes que d'autres utilisent abondamment avec des significations diverses. Les organisations humanitaires se présentent comme « *principled* » (c'est-à-dire fondant leur action sur les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance) et parfois catégorisées

comme « dunantistes » se voient dans une position assez inconfortable. D'un point de vue moral comme au nom de la constance à l'égard de leurs principes, beaucoup d'entre elles ne peuvent ni ne veulent ouvertement légitimer ou appeler de leurs vœux une action militaire, quand bien même celle-ci aurait pour objectif unique de protéger des civils. Une telle promotion entacherait leur capacité générale d'action liée à la perception de leur neutralité. Elles ne peuvent pas non plus condamner une telle intervention sur le fond car elles pourraient donner l'impression qu'elles nient le danger physique encouru par certaines populations (tout en étant parfaitement impuissantes à y remédier) ou qu'elles contestent les mérites objectifs de certains aspects de l'action (comme par exemple les efforts de l'OTAN pour maintenir un accès libre et exempt de mines au port de Misrata durant tout le siège de la ville entre avril et août 2011 par les troupes loyalistes). Un discours qui reviendrait à contester les décisions de la communauté internationale exprimées par la voix du Conseil de sécurité serait totalement incompris des populations affectées et d'une grande partie de la communauté internationale, mais aussi difficilement tenable politiquement sur la scène internationale et discutable sur le plan de l'interprétation du droit.

La voie la moins périlleuse pour les humanitaires consisterait sans doute à se tenir à un partage des rôles (*jus ad bellum* – usage de la force et R2P – gouvernements versus *jus in bello* – DIH – humanitaires) et à laisser tout débat portant de près ou de loin sur l'interprétation extensive de la protection des civils aux politiques et aux États. Ceci semblerait particulièrement adapté vis-à-vis du concept de R2P, en tant qu'illustration de la protection des civils s'adressant spécifiquement aux États. Cette attitude de retenue serait vraisemblablement la plus viable diplomatiquement, évitant ainsi de mettre les organisations humanitaires dans une position d'« entre deux feux », entre États résolument sceptiques et intransigeants sur la notion de souveraineté et États promoteurs d'une légitimité de principe à la contestation de la souveraineté absolue des États.

Au-delà de ces préoccupations, de différentes manières selon leurs mandats, leurs missions et leurs identités propres, les organisations humanitaires peuvent également rappeler que toute forme d'intervention armée comporte des risques, que celle-ci ne devrait sans doute être engagée que comme dernier recours et qu'elle ne saurait ignorer la protection des personnes, telle que prévue par le droit.

Plus précisément il est possible de souligner les effets non attendus et pervers d'une telle intervention. À court terme, ces effets peuvent constituer en des dommages collatéraux liés aux opérations militaires et des risques de représailles sur les civils bien plus importants que les malheurs qu'ils étaient censés empêcher. À long terme, il peut s'agir de l'émergence d'un amalgame dommageable avec la notion de protection garantie par le *jus in bello* et d'un affaiblissement subséquent du droit, de la mise en danger des acteurs humanitaires ou d'une limitation de leur capacité d'intervenir, de la méfiance accrue des États sur la notion de protection en général.

### *Points de vue divergents*

Concluons cette partie en établissant que la résolution 1973, en ravivant les craintes soulevées lors des débats théoriques des années 1990 et 2000 autour des concepts de droit puis devoir d'ingérence et de R2P, a aussi remis en lumière l'enjeu de politisation autour de l'humanitaire, quand l'action humanitaire est perçue et parfois utilisée comme un vecteur de politique étrangère ou de projection de puissance.

Les États, principalement occidentaux, qui sont les plus actifs promoteurs de la R2P considèrent que l'utilisation de la force à des fins humanitaires est un devoir dans certaines circonstances (convergence entre devoir d'ingérence et notion de « guerre juste »<sup>25</sup>).

Les États émergents, souvent en phase d'affirmation de puissance, de même que des champions du respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale comme la Chine et la Russie, ont une défiance viscérale vis-à-vis de la R2P et considèrent donc l'argument humanitaire comme un alibi destiné à justifier tout type d'ingérence (militaire ou non) dans les affaires internes des États. Dans un cas, l'humanitaire est invoqué comme un auxiliaire opportun d'une politique plus large. Dans le deuxième, ce même humanitaire est associé à une désapprobation générale d'une politique jugée au mieux trop interventionniste, au pire résolument néo-impérialiste. Dans un cas comme dans l'autre, l'humanitaire est mis à mal.

Ayant établi ce constat d'amalgame ou d'utilisation détournée de la notion d'humanitaire, nous nous proposons de considérer la confusion à laquelle sont parfois eux-mêmes soumis les principes de l'action humanitaire, alors que ceux-ci gardent plus que jamais toute leur pertinence.

### Humanité, neutralité, impartialité et indépendance : les imperfections et approximations de la mise en pratique de principes qui demeurent essentiels

Comme vu précédemment, dans certaines situations l'engagement de moyens militaires est considéré par certains comme le seul moyen de sauver des vies. La Libye à la veille de l'adoption de la résolution 1973 s'imposa comme un de ces cas. L'espace dans lequel interviennent les humanitaires devient alors un espace pluriel et polymorphe, dans lequel cohabite une gamme très diverse d'acteurs, animés par des motivations singulières et agissant selon une gamme de modes opératoires propres. Les activités présentées comme « humanitaires » effectuées par des acteurs non humanitaires sont facilement génératrices de confusion, puisqu'elles attribuent un même label à des

25 Michael Walzer, par exemple, dit : « Je crois en effet qu'il existe des guerres justes et même moralement nécessaires ». Voir son interview avec Dominique Simmonet, « Michael Walzer : 'La guerre contre la terreur ne peut pas être unilatérale' », dans *L'Express*, 25 octobre 2004, disponible sur : [http://www.lexpress.fr/culture/livre/la-guerre-contre-la-terreur-ne-peut-pas-etreunilaterale\\_820027.html](http://www.lexpress.fr/culture/livre/la-guerre-contre-la-terreur-ne-peut-pas-etreunilaterale_820027.html) (dernière consultation décembre 2011).

approches et des intentions différentes. Dans une note d'information de mai 2011, le *Overseas Development Institute* (ODI) concluait son exposé comme suit :

En Libye, tout comme en Afghanistan, en Iraq et au Pakistan, toute confusion entre les objectifs humanitaires, militaires et politiques peut avoir de lourdes conséquences sur la population civile, mettant en péril les efforts déployés pour atteindre les objectifs partagés consistant à sauver des vies et fournir de l'aide<sup>26</sup>.

Le risque principal pour l'acteur humanitaire traditionnel est donc celui de voir sa perception brouillée par la confusion des intérêts, objectifs et mandats de la pluralité d'acteurs, avec des risques pour l'accès ou la sécurité. D'où la bataille maintes fois engagée sur le droit à user et à abuser du terme « humanitaire », dans le but de préserver un espace pour une action strictement humanitaire, à savoir impartiale, neutre et indépendante.

Cependant, la confusion existe également au sein même de la communauté des acteurs humanitaires. Au-delà d'une controverse d'ordre sémantique sur les nuances dans les définitions des principes humanitaires, la question est bien de se pencher sur l'application très variable qui est faite de ces principes.

Sous l'influence du travail de mobilisation du CICR autour de ses principes d'action, de par la propre histoire de certaines organisations non gouvernementales (Médecins Sans Frontières par exemple) et enfin du fait de leur intronisation officielle dans les résolutions humanitaires de l'ONU de 1991<sup>27</sup> et 2003<sup>28</sup>, les principes d'humanité, neutralité, impartialité et indépendance se sont affirmés comme des piliers de l'action humanitaire. Ceci au point que pour certains tenants de l'humanitaire, ces principes seraient présentés comme le cadre de référence nécessaire de la « véritable » et authentique action humanitaire<sup>29</sup>.

Cette pratique de labellisation de l'action humanitaire se heurte à la réalité. En Libye comme dans d'autres contextes, l'ardeur avec laquelle les acteurs humanitaires (agences des Nations Unies, organisations non gouvernementales) dans leur ensemble ont défendu verbalement les principes

26 Overseas Development Institute (ODI), « Libye: la possible confusion humanitaire-militaire en question », note d'information, mai 2011, disponible sur: <http://humanitaire.revues.org/index936.html> (dernière consultation décembre 2011).

27 Assemblée générale des Nations Unies, résolution AG 46/182, 19 décembre 1991.

28 Assemblée générale des Nations Unies, résolution AG 58/114, 5 février 2004.

29 Par exemple, la politique humanitaire du Royaume Uni énonce une série d'engagements à respecter les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Voir Department for International Development (DFID), « Humanitarian principles and policy », disponible sur: <http://www.dfid.gov.uk/what-we-do/key-issues/humanitarian-disasters-and-emergencies/humanitarian-principles-and-policy/> (dernière consultation octobre 2011). Pour OCHA, les principes humanitaires constituent les fondations essentielles de l'action humanitaire. Voir OCHA, « Que signifient les principes humanitaires? », disponible sur: [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM\\_HumPrinciple\\_French.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_French.pdf) (dernière consultation octobre 2011).

d'indépendance et de neutralité n'a pas toujours été confirmée dans les faits<sup>30</sup>. Naturellement les plus exposés à un amalgame avec leur aile politique et militaire, les humanitaires onusiens ont en effet tenté de se préserver un espace autonome et de prendre leurs distances d'avec les mécanismes politiques de l'ONU. À cet effet, ils ont invoqué les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance et se sont faits les porte-parole de tout le monde humanitaire. Cette démarche n'est pas une particularité du conflit libyen. Elle est constatée partout où des acteurs humanitaires, liés volontairement ou pas à des processus non strictement humanitaires (par exemple politiques ou judiciaires) s'évertuent néanmoins à présenter leurs activités comme neutres et indépendantes. Il est à craindre que cette distorsion, qui n'est pas le seul fait du contexte libyen, n'affaiblisse peu à peu la valeur même de ces principes.

En définitive, est-il opportun pour les acteurs humanitaires de poursuivre de façon collective et indistincte sur la voie de la promotion permanente et uniforme de la « *principled* » action ? La réalité d'un modèle humanitaire universel fondé sur ces principes n'est souvent pas plus qu'un discours. Plutôt que d'insister sur le respect des principes humanitaires pour toute action humanitaire, ne serait-il pas plus adéquat de reconnaître la coexistence de plusieurs actions humanitaires, certaines « *principled* » et d'autres non, sans nécessaire jugement de valeur ? En ce sens, une réflexion de la part des acteurs humanitaires sur les principes humanitaires apparaît de plus en plus justifiée et même souhaitée<sup>31</sup>. Peut-être aussi que cela permettrait de modeler le discours vis-à-vis des autres acteurs et aiderait à établir des ponts avec ceux-ci, notamment les communautés locales et les nouveaux intervenants issus du privé. Cela concourrait certainement à clarifier la cohabitation entre acteurs divers au sein de cet espace humanitaire pluriel et inévitablement partagé. Enfin, l'épisode libyen est la démonstration de l'exigence opérationnelle et donc incarnée au-delà du discours ou de la posture, que requiert une action menée véritablement sur les principes de neutralité, d'indépendance et d'impartialité. C'est aussi la démonstration des possibilités que cette exigence dûment observée ouvre en termes d'accès aux populations. Car si l'impartialité est une exigence fondamentale, on pourrait dire éthique, de l'action humanitaire – elle en est aussi avec l'« humanité » la seule exigence juridique au regard des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels – la neutralité et l'indépendance se posent comme des principes d'action. Ces principes outils aident les acteurs humanitaires à construire l'acceptation nécessaire auprès des populations et des différentes parties prenantes d'une situation donnée.

30 Voir, entre autres déclarations, le discours de Valerie Amos au Conseil de sécurité sur la situation humanitaire en Libye, le 9 mai 2011, disponible sur : [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/USG%20Amos%20briefing%20to%20the%20Security%20Council%20on%20Libya\\_9%20May%202011.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/USG%20Amos%20briefing%20to%20the%20Security%20Council%20on%20Libya_9%20May%202011.pdf) (dernière consultation octobre 2011).

31 Simon Schorno, « MSF on the politics of humanitarian action », *intercrossblog.icrc.org*, 27 janvier 2012 : « Mr. Neuman explains why an honest debate about the realities of humanitarian action is today necessary and healthy, not only for MSF but for all humanitarian actors ».

En dernière partie et du point de vue d'un observateur humanitaire informé, nous allons faire un peu de prospection quant au concept de R2P et reviendrons sur la question du DIH à travers la crise libyenne.

## **L'avenir de la « guerre humanitaire » : compréhension diverse de la R2P et pertinence confirmée du droit international humanitaire après la Libye**

La guerre en Libye était-elle « humanitaire » ?

Puisque une des raisons d'être de cet article est de rappeler que les mots ont un sens, il est fort à propos de se demander si l'intervention en Libye pourrait légitimement ou abusivement être qualifiée d'« humanitaire ». La question est donc : le fait d'engager une opération militaire dans le but explicite de sauver des vies permet-il de qualifier cette même opération d'« humanitaire » ?

La considération de deux critères peut donner des pistes pour fournir une réponse à cette question : la motivation (l'intention) et l'impartialité de l'action « militaro-humanitaire ». D'une part, cette motivation ne doit pas masquer sous un label humanitaire des objectifs autres tels que politiques ou militaires. D'autre part, le principe soutenant l'action dans sa dimension de secours et de protection doit être celui de l'impartialité, principe cardinal auquel tout acteur prétendant poursuivre une action humanitaire ne devrait pas déroger. Dans le cas de l'intervention libyenne, il conviendrait donc d'évaluer le déroulement des actions militaires de mars à novembre 2011 à l'aune des deux critères de motivation et d'impartialité. L'appréciation de la motivation réelle peut se nourrir de l'examen des faits ainsi que des discours et positions prises par les membres de la coalition. En l'espèce, même si les communications de l'OTAN auprès du comité de suivi des Nations Unies s'attachaient à justifier toute opération par la protection des civils, les déclarations politiques prônaient régulièrement le changement de régime, sans que l'on puisse raisonnablement faire un lien direct et permanent entre ce prétendu nécessaire changement de régime et la nécessaire protection des civils face à un danger imminent. Même pour un observateur non averti, les opérations militaires ne paraissaient pas toutes avoir un lien direct avec la prévention d'actes contre des civils. Quant à l'impartialité, certaines voix se sont élevées pour dénoncer des atteintes contre des civils ou non-combattants par des soldats de l'opposition armée, que ce soit des actes individuels ou la conséquence d'une tactique militaire n'épargnant pas suffisamment les civils. Il n'est pas le propos de cet article de faire un examen de ces allégations. Il est par ailleurs difficile sans une recherche plus approfondie de déterminer si dans certains cas une action de la coalition aurait été en mesure d'interrompre ou gêner ces atteintes à la population civile, et il faudrait parvenir à apprécier véritablement les efforts faits en matière de distinction et de proportionnalité par les forces du CNT. Une chose est certaine cependant : à notre connaissance, et donc sans avoir

tout l'éventail des actions et des intentions, à aucun moment la mission de protection des civils confiée à la coalition n'a été envisagée comme pouvant aussi trouver une mise en œuvre dans le cas de civils menacés par les actions de l'opposition armée. Nous pouvons donc soutenir qu'au vu des informations à notre disposition et considérées selon les critères de motivation et d'impartialité, l'opération engendrée par la résolution 1973 ne saurait être qualifiée d'« humanitaire », même si elle visait en partie à sauver des vies. Il est dès lors important de reconnaître que la même terminologie, à savoir la protection des civils, peut d'une part soutenir des actions politico-militaires et d'autre part constituer aussi l'un des axes principaux de l'action « humanitaire », avec des réalités et des principes directeurs fondamentalement différents. Ce constat ne signifie pas qu'il n'y ait pas d'arguments moraux soutenables pour la résolution 1973, comme vu plus haut avec la notion de guerre juste, ni que dans son application certes ni neutre, ni impartiale, ni humanitaire, la résolution 1973 n'ait pu générer des effets positifs évidents en matière de protection des civils. Ce constat signifie juste qu'à l'examen des intentions et de l'impartialité de l'action, il serait certainement erroné de parler d'intervention « humanitaire ». À cela, il faut également ajouter que l'approche humanitaire, qui fonde son action sur l'accord des parties, est fondamentalement antinomique avec l'usage de la force armée, a fortiori quand celle-ci est dirigée contre un camp particulier. Enfin, en rappelant aussi que toute guerre fait des victimes, nous pouvons conclure que même si le motif premier d'une guerre était de mettre un terme à des violations graves des droits de l'homme ou du droit international humanitaire, cela ne suffirait pas à en faire une « guerre humanitaire ».

### Qu'en est-il du principe de la R2P au sortir de la crise libyenne ?

Sans vouloir se prononcer sur la question de savoir si l'opération libyenne était de la R2P ou simplement un usage de la force dans l'objectif de protéger les civils par l'activation des moyens de restaurer la paix et la sécurité internationale, la R2P a été suffisamment débattue pour que l'on puisse s'interroger sur l'impact de la crise libyenne sur ce concept. Les avis sont particulièrement tranchés. Si la plupart des analystes, tout en concédant que le déclenchement de l'opération était presque un cas d'école pour la R2P, considèrent que le principe a été dévoyé, les conclusions diffèrent largement<sup>32</sup>. Fin octobre 2011, Marcel Boisard, ancien sous-secrétaire général de l'ONU, déclare :

Rien n'a été respecté. Aucun cessez-le feu n'a été véritablement négocié. La domination exclusive du ciel fut utilisée pour appuyer les insurgés. La protection des civils fut le prétexte pour justifier n'importe quelle opération. ... Il ne s'agissait plus de protéger, mais de changer de régime. ... Le

32 David Rieff, « Muammar el-Qaddafi's threat in March to unleash a bloodbath in rebel-held Benghazi was just the kind of extreme instance that R2P's framers had in mind », dans *International Herald Tribune*, 8 novembre 2011.

principe de « responsabilité de protéger » est mort en Libye, comme celui de l'« intervention humanitaire » avait péri en Somalie, en 1992<sup>33</sup>.

David Rieff, lui, tout en soulignant le risque moral que comporte la notion de R2P en ce sens que la guerre même juste a son lot de barbarie, considère que ce concept, quand il est détourné, représente une menace pour la légitimité du système international qui l'a actionné<sup>34</sup>. Quant à Nathalie Nougayrède, elle rapporte dans *Le Monde* les propos suivants : « Selon l'ambassadeur indien auprès des Nations Unies, 'la Libye a donné un mauvais nom à la R2P'. Son homologue russe accuse l'OTAN d'avoir bombardé des zones civiles au nom de la 'protection des civils' »<sup>35</sup>. Nous pouvons ainsi nous interroger, comme Philippe Boloïon de *Human Rights Watch*, si la R2P ne serait pas devenue « un dommage collatéral de l'opération en Libye »<sup>36</sup>.

Étant donné qu'il s'agit d'un principe dont l'utilisation relève de la politique, il est instructif à ce stade de considérer ce que déclarent certains États.

Parmi les plus influents détracteurs de l'intervention libyenne, les États du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), dans une lettre adressée le 7 décembre 2011 à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité des Nations Unies, appelaient à ce que fût procédé un examen profond de la conformité des actions prises par la coalition avec les dispositions des résolutions 1970 et 1973. Dans un même paragraphe traitant significativement à la fois de la Libye et de la Syrie, les États du BRICS insistaient sur le fait que toute interférence extérieure dans les affaires syriennes menée en dehors de la charte des Nations Unies devait être exclue. Ces positions très strictes tendraient à renforcer le sentiment que cette première mobilisation, même seulement implicite, du volet coercitif et armé du troisième pilier de la R2P fait *de facto* office de repoussoir. S'il est vrai que l'exemple libyen joue sans doute en défaveur d'une action plus déterminée du Conseil de Sécurité dans des contextes comme la Syrie, voire même le Sud Kordofan au Soudan, il serait prématuré d'enterrer trop vite un concept qui, s'il était appliqué de façon impartiale, remporterait un soutien assez général. À ce titre, l'initiative que prit le Brésil fin 2011 est intéressante, en ce sens qu'elle reprend sous une autre formulation l'idée des critères d'application de la R2P laissés en-dehors des textes du Sommet Mondial de 2005. Le Brésil propose en effet de considérer le concept de *Responsibility while Protecting*<sup>37</sup>. Il s'agirait de s'accorder sur une série d'éléments qui permettraient de s'assurer que le concept de R2P ne puisse être détourné à des

33 Marcel Boisard, « La responsabilité de protéger, un principe jetable et à usage unique », dans *Le Temps*, 28 octobre 2011.

34 D. Rieff, *op. cit.*, note 32.

35 Nathalie Nougayrède, « Réguler l'ingérence », dans *Le Monde*, 24 septembre 2011.

36 *Ibid.*

37 Assemblée générale des Nations Unies, 66<sup>e</sup> session, points 14 et 117 de l'ordre du jour. Lettre datée du 9 novembre 2011 du Représentant permanent du Brésil auprès des Nations Unies adressée au Secrétaire Général, doc. NU A/66/551-S/2011/701, 11 novembre 2011, disponible sur : <http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

fins autres que la protection des civils, comme par exemple le changement de régime. En particulier la communauté internationale devrait au préalable et dans chaque cas effectuer une analyse détaillée des éventuelles conséquences de toute intervention militaire, dans le souci de ne pas aggraver des conflits existants, de ne pas aboutir à la propagation d'activités terroristes, de ne pas engendrer de nouveaux cycles de violence qui pourraient rendre *in fine* les populations civiles encore plus vulnérables. Sans dissenter plus loin, nous pouvons donc constater que le concept de R2P va continuer d'être débattu, que les conditions de son applicabilité seront peut-être mieux définies et affinées, notamment dans un souci d'*accountability* et de responsabilité qui n'est pas, soit dit au passage, sans rappeler le souci de « *do no harm* » et d'*accountability* des acteurs humanitaires. Notons enfin que le concept conserve toute sa pertinence pour les Nations Unies, si l'on en juge par ce communiqué du centre d'information de l'ONU à New York le 18 janvier 2012 : « Le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a encouragé les États membres des Nations Unies à faire de la 'Responsabilité de protéger' une réalité en 2012, rappelant notamment que 'la prévention ne veut pas dire détourner le regard en temps de crise, avec l'espoir vain que les choses s'améliorent' »<sup>38</sup>.

### La crise libyenne : une défense et illustration de l'importance de l'acquis juridique et des protections offerts par le DIH

Cas de R2P *stricto sensu* ou non, l'opération libyenne dans sa singularité nous démontre qu'opérationnaliser un tel concept est fondamentalement plus compliqué que de l'énoncer. Du fait même que cette doctrine n'est pas une norme, elle est encore plus sujette comme nous l'avons vu à une utilisation sélective, au cas par cas. Cela n'en fait pas forcément une construction hypocrite, mais cela la prive de deux attributs fondamentaux : la prévisibilité (et donc une certaine fiabilité) et l'impartialité. Par contraste la pertinence du DIH n'en apparaît que plus forte et il s'agit certainement là d'un autre enseignement de la crise libyenne. S'il est vrai que l'application du DIH se heurte toujours à des considérations politiques, le DIH s'impose de par sa nature juridique et engage la responsabilité des États. Bien avant de s'affronter sur les notions de R2P ou d'ingérence, les États se sont engagés à respecter et faire respecter un ensemble de dispositions et de mesures à même d'offrir une véritable protection aux populations et dont le champ est beaucoup plus large que celui de la R2P<sup>39</sup>. Nathalie Herlemont-Zoritchak, deux ans avant la crise libyenne, formulait une recommandation très appuyée à l'encontre des États : « La responsabilité de protéger, c'est d'abord, pour les États, faire montre d'une réelle volonté d'appliquer le DIH, sans dérogation diplomatique possible. Commençons par

38 Ban Ki-moon, « Address to Stanley Foundation Conference on the Responsibility to Protect », 18 janvier 2012, disponible sur : [http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments\\_full.asp?statID=1433](http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1433) (dernière consultation janvier 2012).

39 Article 1 commun aux Conventions de Genève.

là, et les chemins de traverse paraîtront moins essentiels »<sup>40</sup>. Cette déclaration a le mérite de rappeler que pour promouvoir la protection des civils en cas de conflit armé, la première responsabilité est de promouvoir l'application du DIH, sans qu'il soit nécessairement opportun ni toujours utile de faire appel à des notions n'ayant pas de force juridique.

Cette promotion du DIH est une responsabilité permanente pour les États. Il serait d'ailleurs important de faire plus de prévention dans certains pays. Force est de constater que préalablement au conflit, la Libye était une sorte de *terra incognita* pour le DIH. Les organisations comme le CICR n'étaient pas engagées dans un vrai travail de diffusion du DIH auprès d'autorités libyennes peu réceptives. Quant à l'ensemble des États parties aux Conventions de Genève et donc à ce titre tenus de promouvoir le DIH, cette action n'a selon toute vraisemblance guère trouvé de place dans leurs échanges avec la Libye de Khadafi. La crise libyenne devrait donc inciter à engager davantage un travail de prévention des violations du droit, en amont des crises et distinct du travail visant à prévenir un conflit, dans le but de susciter une meilleure observation des dispositions du DIH si un conflit armé devait survenir<sup>41</sup>.

En dépit du faible niveau de pénétration du DIH dans la Libye de Khadafi, la crise libyenne a aussi démontré toute la valeur d'une action strictement humanitaire et fondée sur le DIH. Pendant toute la période des opérations aériennes, le CICR a pu mener ses activités dans les zones contrôlées par le gouvernement comme dans celles aux mains du CNT. À nouveau, insistons sur le fait que cela fut possible grâce à la neutralité et à l'indépendance, réelles et comprises comme telles, et à l'absence totale de lien avec d'autres actions nourries de motivations politiques, y compris celles conçues et menées en référence à la responsabilité de protéger. Parallèlement à son action de secours, en toute transparence, l'organisation a procédé à des recueils de témoignages, analysé les situations grâce à une présence réelle sur le terrain, et recueilli ainsi des informations fiables pouvant être soumises, dans le cas de violations constatées, avec les parties concernées dans un dialogue confidentiel.

Ce constat devrait être un encouragement aux organisations humanitaires à continuer de mener leur travail d'assistance et de protection humanitaire en référence étroite avec le DIH, en l'absence de toute connotation politique. La crise libyenne a donc démontré qu'il était encore possible, dans des contextes complexes, de développer des activités que seule rend réalisable une présence physique, aux côtés des populations et de partenaires locaux, dans une approche ancrée dans les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

En ce sens, il s'agit d'une invitation aux organisations humanitaires à poursuivre un travail strictement humanitaire et fondé sur les principes.

40 Nathalie Herlemont-Zoritchak, « Droit d'ingérence et droit humanitaire : les faux amis », dans *Revue Humanitaire, Enjeux, Pratiques, Débats*, 23 décembre 2009.

41 Voir « La doctrine du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en matière de prévention, dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2009*, Vol. 91, pp. 299-316, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p4024.htm> (dernière consultation décembre 2011).

## L'avenir de la « guerre humanitaire » et l'évolution des relations internationales

La résolution 1973 a été rendue possible grâce à un faisceau de circonstances très particulières et a très vite suscité des réactions négatives chez certains membres du Conseil de sécurité. Au terme de l'opération, si l'un des protagonistes considéré par la communauté internationale comme constituant un risque pour sa propre population a été éliminé, il est d'une part difficile de savoir si le bilan des dommages faits à la population civile – du fait de cette intervention – semblerait plutôt meilleur que celui estimé d'une non-intervention et, d'autre part, le recul manque sur ce que sera le parcours de la Libye post-Kadhafi pour effectuer une analyse comparée des dommages réels et supposés. Quoi qu'il en soit, le tumulte dans le concert des Nations aura laissé des traces durables et l'opération elle-même n'aura pas été exempte de grandes souffrances pour la population civile. Une telle promotion armée de la protection des civils (dans un cadre de R2P ou pas) pourrait être extrêmement difficile à mettre en œuvre dans le futur selon l'évolution des rapports de forces au sein de la communauté internationale.

En conséquence, ces difficultés pourraient être autant de motifs pour chercher à redoubler d'efforts afin d'éviter de recourir à l'action armée, fût-ce comme dernier ressort. Par la profusion des analyses et des réactions que la situation libyenne produisit, la résolution 1973 et sa mise en œuvre feront date. Il y aura un « avant » et un « après ». Les gouvernants d'un État s'attaquant violemment à leur population civile savent désormais qu'une réaction allant jusqu'à l'usage de la force à leur encontre est possible, même si pas toujours probable. Il peut donc résulter de ce constat une dynamique progressive de dissuasion, à l'instar de ce à quoi on a commencé d'assister avec la mise en pratique de la justice pénale internationale. La pratique crée de la dissuasion. Douze ans après l'intervention au Kosovo, la notion de « guerre humanitaire » vient de connaître une nouvelle incarnation et crée ainsi un nouveau précédent, même si chacun sait qu'elle ne saurait être désintéressée et dénuée d'intentions politiques. S'il n'est donc absolument pas certain que la résolution 1973 soit l'annonce d'une nouvelle tendance consistant à davantage recourir à l'usage de la force, nous pouvons en revanche supposer que certains acteurs étatiques reviendront sur la notion de prévention et sur d'autres mesures constitutives de la R2P, y compris des actions de type coercitif, mais pacifique.

Concluons avec un commentaire d'Antoine Rougier, publié en 1910 dans un article sur l'intervention humanitaire :

La conclusion qui se dégage de cette étude, c'est qu'il est pratiquement impossible de séparer les mobiles humains d'intervention des mobiles politiques et d'assurer le désintéressement absolu des États intervenants. Nous ne dirons pas que le respect du droit humain ne sera jamais qu'un motif accessoire d'intervention ; l'histoire a démontré qu'il pouvait parfois être un motif principal, mais ce ne sera jamais un motif unique. Dès l'instant

que les puissances intervenantes sont juges de l'opportunité de leur action, elles estimeront cette opportunité au point de vue subjectif de leurs intérêts du moment. Entre plusieurs actes inhumains dont elles se trouvent spectatrices, elles réprimeront de préférence celui qui par quelque endroit leur est préjudiciable<sup>42</sup>.

Cela souligne la rémanence du débat sur le champ politique et entre les États, toujours vif cent années après, même si de nombreux outils juridiques auront depuis échafaudé et étayé la défense des droits humains. Par effet miroir, mesurons quelle immense avancée aura représenté le développement d'un droit et d'une action humanitaires résolument apolitiques, acquis qui auront à nouveau prouvés leur pertinence en 2011 en Libye.

42 Antoine Rougier, chargé de cours à la Faculté de droit de l'université de Caen, «La théorie de l'intervention d'humanité», dans *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 17, N° 1, 1910, p. 525.



## IN FOLIO

# « Yo lo vi ». Goya témoin des désastres de la guerre : un appel au sentiment d'humanité.

### Paul Bouvier\*

Paul Bouvier est le conseiller médical du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Médecin spécialisé en pédiatrie et santé publique, ses travaux portent notamment sur les maltraitances, les abus sexuels, la vulnérabilité et la résilience de victimes de violences. Son activité au CICR porte sur les questions de santé et les dilemmes éthiques dans l'action humanitaire, et la formation à l'action humanitaire dans les crises humanitaires et les conflits armés.

### Note de l'éditeur

*La mission humanitaire conservera pour finalité de prévenir et soulager la souffrance humaine dans les situations de crises extrêmes. À contre-pied du sujet de cette édition – l'avenir de l'action humanitaire – et en utilisant le pouvoir des images, Paul Bouvier, conseiller médical du CICR, nous ramène exactement il y a deux siècles, dans la « guerre de la Péninsule » entre Français, Espagnols et Britanniques, parmi les plus féroces des guerres napoléoniennes.*

*Témoin des atrocités de cette époque, l'artiste Francisco de Goya réalisa une série de gravures, connues sous le nom de « Les Désastres de la Guerre », qui offrait une vue peu commune jusque-là de la guerre. En montrant l'horreur et*

\* Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et pas nécessairement celles du CICR. Ce travail a été présenté en partie au colloque « L'expérience créative permet-elle d'élaborer des liens », organisé par la Fondation Recherche et Formation pour l'Éducation des Patients (Tiziana et Jean-Philippe Assal) et la Fondation des Treilles (Catherine Bachy), à Tourtour, France, février 2011. E-mail: pbouvier@icrc.org. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre « Yo lo vi ». Goya witnessing the disasters of war: an appeal to the sentiment of humanity », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 1107-1133.

*les ravages de la violence armée, la déshumanisation qui en résulte, ainsi que la détresse et la souffrance des victimes, il a dénoncé les conséquences de la guerre et de la famine, et la répression politique qui a suivi. Sa représentation lucide, compatissante, mais sans compromis de la guerre et de ses conséquences n'est pas seulement unique mais aussi très pertinente aujourd'hui. Son travail est également un cri de protestation et un plaidoyer pour plus d'humanité dans la tourmente de la violence armée. Il anticipe l'initiative que Henry Dunant prendra soixante ans plus tard, à Solférino. D'une certaine manière, Goya annonce Dunant.*

*Nous invitant à parcourir une sélection des gravures de Goya, l'auteur se penche sur les victimes, les auteurs et les témoins de violences, et explore comment ces images sont liées à l'expérience contemporaine des acteurs humanitaires confrontés aux violences extrêmes de la guerre. L'auteur décrypte les esquisses de Goya et les relie à l'essence de l'action humanitaire comme une réponse à la souffrance humaine.*

: : : : : :

## La guerre et ses conséquences

Il y a 200 ans, Francisco de Goya réalisait une série de gravures sur la guerre d'indépendance qui ravagea l'Espagne de 1808 à 1814<sup>1</sup>. Cette guerre internationale, contre l'armée de Napoléon, fut aussi une guerre civile et une guérilla. Elle donna lieu à des combats impitoyables, des horreurs sans nom, puis à une terrible famine, suivies d'une impitoyable répression. En parcourant aujourd'hui cette œuvre unique, on est frappé par son actualité, par la force et la pertinence de son message. Pour l'acteur humanitaire contemporain, elle prend une résonance particulière. Ces gravures, qui reflètent un monde dévasté par une guerre sans limites et sans secours ni protection aux victimes, sont comme une image en négatif des enjeux du droit humanitaire et de l'action humanitaire dans les conflits armés.

L'œuvre de Goya est nourrie par un regard entièrement centré sur la personne humaine. Ce regard lucide et engagé, sans parti-pris ni complaisances envers les violences, sensible aux souffrances des victimes, ouvre la voie à une action humanitaire neutre et indépendante. Ces gravures reflètent aussi une expérience personnelle, douloureuse et traumatique dans la guerre. Elles sont le récit d'un témoin de violences extrêmes, ce mal que l'homme fait à l'homme quand la violence se déchaîne. Comme le peintre, l'acteur humanitaire voit cela, il voit ce qui ne peut pas se regarder, ce qui ne peut se raconter. Tous deux sont exposés au traumatisme psychique et tentent, dans leur travail, de chercher un sens, un chemin d'humanité là où elle a disparu.

1 Nous remercions la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Calcografía Nacional, Madrid, qui a fourni gracieusement les reproductions de gravures des *Désastres de la guerre*, et Archivo Ornoz, Madrid, pour les reproductions des figures 1 et 2.

Par son œuvre enfin, Goya non seulement dénonce les violences extrêmes, en montrant comment elles déshumanisent, comment elles détruisent ce qu'il y a d'humain en l'homme. Devant un monde de dévastation, de désolation, de souffrances et d'abandon, il pousse un grand cri d'indignation, un appel au geste humanitaire : « Il n'y a personne pour les secourir ! ». C'est une même indignation devant des blessés et des cadavres abandonnés qui animera Henry Dunant à Solférino, cinquante ans plus tard, pour porter secours aux victimes.

Goya nous montre un monde de violences extrêmes, dépourvu de secours, une terre nue et dévastée, dans laquelle le sentiment d'humanité semble avoir disparu. Il pose ainsi comme nécessité urgente et absolue les limites à la violence dans les conflits armés, et son appel au secours envers les victimes retentit comme une évidence. Cette œuvre extraordinaire ne sera publiée que bien après sa mort, en 1863, l'année même de la première Conférence internationale de la Croix-Rouge.

Il existe de nombreux ouvrages sur la vie et l'œuvre de Goya<sup>2</sup>, et une abondante littérature sur les *Désastres de la Guerre*<sup>3</sup>. Cet article propose d'explorer cette œuvre immense sous une autre lumière, celle de l'action humanitaire dans les conflits armés. À la suite de Goya, il portera d'abord le regard sur les victimes, les auteurs et les témoins de violences, puis sur les enjeux posés par ces images pour l'action humanitaire et pour ceux qui la conduisent dans les violences extrêmes des guerres. Mais d'abord, un court résumé de la vie de Goya avant la guerre.

Francisco de Goya y Lucientes est né le 30 mars 1746 à Fuendetodos, un village proche de Saragosse, en Aragon. Après son apprentissage de peintre et un séjour en Italie, il se marie à 27 ans. Il s'installe à Madrid en 1775, où il peint des œuvres religieuses et des cartons pour tapisseries pour le Palais du Prado. Ces tapisseries montrent souvent un monde idyllique, dans lequel hommes, femmes et enfants jouissent d'une nature favorable, belle et fertile, avec des paysages accueillants et lumineux<sup>4</sup>. On y voit des personnes élégantes et gracieuses, qui se rencontrent, jouent ensemble et vivent des moments heureux et festifs.

Les six tableaux de Jeux d'enfants (1778-1785), montrent le sens aigu de l'observation de Goya, son attention envers les humains, sa sensibilité et sa tendresse envers les plus petits. On voit des enfants qui jouent ensemble, parfois quelques-uns se bagarrent, un autre pleure dans son coin... Dans le tableau des enfants jouant aux soldats (Figure 1), la guerre semble n'être qu'un innocent jeu d'enfants.

2 Pour une introduction à la vie et à l'œuvre de Goya, voir Jeannine Baticle, *Goya, D'or et de sang*, Paris, Gallimard (Découvertes), 1986.

3 Une très bonne édition se trouve dans Sandra Balsells, Juan Bordes, José Manuel Matilla (éds), *Goya, cronista de todas las guerras, « los desastres » y la fotografía de guerra*, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Calcografía Nacional, Madrid, Centro Atlántico de Arte Moderno (CAAM), Cabildo de Gran Canaria, 2009. Des reproductions sont disponibles sur : [http://servicios.bne.es/productos/Goya/es\\_home\\_desastres.html](http://servicios.bne.es/productos/Goya/es_home_desastres.html) (dernière consultation décembre 2011).

4 Juan Sureda, *Goya in Italy*, Turner/Fundación Goya en Aragón, Saragosse, 2008, p. 159.



Figure 1: Francisco de Goya. *Niños jugando a los soldados* (Enfants jouant aux soldats), 1776-1785. Madrid, Colección Santamarca.

En 1789, Goya est nommé peintre de la Maison du roi. Il peint de nombreux portraits officiels. La Révolution française se répercute en Espagne par un sentiment d'espoir, mais aussi d'incertitude et d'insécurité. Goya sympathise avec les idéaux des Lumières et les espoirs de la Révolution. En 1792, Goya tombe gravement malade. Il en réchappe, mais il est devenu sourd, de façon complète et permanente. Quand il reprend son travail, il peint des tableaux plus personnels, montrant souvent une nature hostile, des thèmes de catastrophes et de violences : naufrages et incendies, attaque de diligence et assassinats, cours de prison et d'asile, et plus tard des scènes de sorcellerie et des superstitions. En 1799, il devient Premier peintre de la Chambre du Roi. La même année, il publie la série de gravures « Les Caprices », dans laquelle il décrit les travers des gens et de la société, montre les dessous de comportements humains, dévoile les hypocrisies et dénonce les abus envers les femmes, les maltraitements envers les enfants et toutes formes de violences sociales. Il est temps que règne la raison. Si elle s'endort (Figure 2), reviennent les superstitions et les ombres menaçantes.



Figure 2. Francisco de Goya, *El sueño de la razón produce monstruos* (Le sommeil de la raison produit des monstres). *Los Caprichos*, planche 43 (dessin préparatoire) 1797, Musée du Prado, Madrid.

## Les Désastres de la Guerre

En 1807, l'armée de Napoléon Bonaparte commence son invasion de l'Espagne. Le 2 mai 1808, après l'abdication du roi, un soulèvement populaire à Madrid est réprimé par la cavalerie française. Cet événement allait précipiter l'Espagne dans une guerre effroyable. Cette guerre contre l'envahisseur devient aussi une guerre civile, car l'occupant français a le soutien de nombreux partisans espagnols qui espèrent la fin de l'absolutisme monarchique. Pour Goya, qui a 63 ans, c'est un choc terrible. Il est déchiré entre ses idéaux libéraux et éclairés, et la réalité féroce, les abus et les cruautés qui seront perpétrés durant six ans. Durant ces années, Goya observe, il voyage en Espagne et vit intensément les ravages de la guerre et les souffrances de la population. Après le premier siège de Saragosse en été 1808, le général espagnol Palafox invite Goya et deux autres artistes à visiter les dévastations causées par les bombardements. Les gravures publiées par ses collègues montrent des scènes de combat, des monuments détruits et des figures héroïques<sup>5</sup> : de tout temps l'art a été au service du vainqueur, pour glorifier la guerre<sup>6</sup>. Goya revient bouleversé de son voyage. Il se met au travail seulement deux ans plus tard, en 1810, et durant plus de cinq ans il dessine et grave dans le cuivre des scènes de la guerre, de la terrible famine de 1811-1812, puis de la répression. Il fait une diffusion très limitée de ces estampes, qu'il intitule « Fatales conséquences de la guerre sanglante en Espagne avec Bonaparte ». Goya mourut en 1828. Cette œuvre ne sera publiée que trente-cinq ans plus tard, sous le titre « Les Désastres de la Guerre ».

*Tristes presentimientos de lo que ha de acontecer* (Tristes pressentiments de ce qui doit survenir) (Les Désastres, planche 1)<sup>7</sup>

Le ciel s'est obscurci, on perçoit déjà les bruits de bottes et les roulements de tambours. La guerre menace, comme une fatalité. Cet homme implorant exprime la plus profonde détresse. C'est l'image de l'angoisse face aux événements qui s'annoncent. Isolé, agenouillé, il est entouré d'ombres obscures, et des figures menaçantes et grimaçantes le hantent. La lumière qui parvient montre son dénuement et ses vêtements en lambeaux. Il implore une aide, impuissant face aux inéluctables événements.

Cette image, en frontispice des « Désastres de la Guerre », est comme une mise en garde au spectateur. L'homme semble dire : « Toi qui va tourner ces pages, prépare-toi à rencontrer la souffrance humaine et les horreurs de la

5 José Manuel Matilla. *Estampas españolas de la Guerra de la Independencia: Propaganda, conmemoración y testimonio*, dans S. Balsells, J. Bordes et J. M. Matilla, *op. cit.*, note 3, p. 51.

6 Carlos Serrano, « Que la guerre était jolie! », dans Jean-Paul Duviols et Annie Molinié-Bertrand (éditeurs), *La Violence en Espagne et en Amérique (XV<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles)*, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, Paris, 1997, p. 105.

7 Les numéros dans les légendes correspondent à la numérotation des planches dans la série « Les Désastres de la Guerre », de Francisco de Goya.

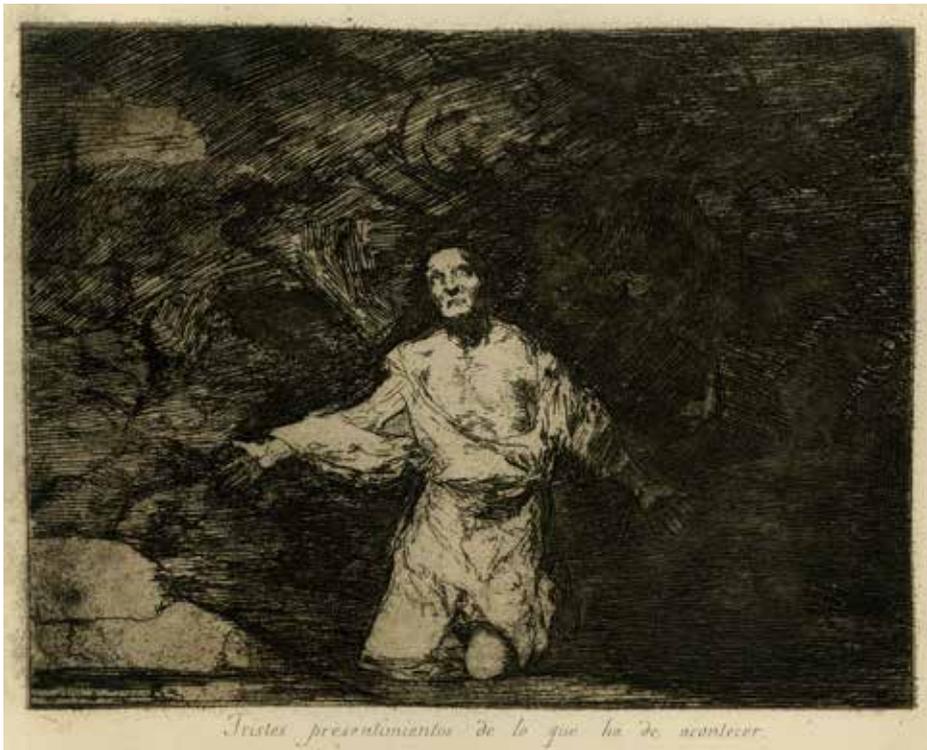


Figure 3 : *Les Désastres*, planche 1, *Tristes presentimientos de lo que ha de acontecer* (Tristes pressentiments de ce qui doit survenir)

guerre ». La plupart des œuvres d'art mettaient en scène la mort d'un héros<sup>8</sup>, représentaient la guerre comme un élément positif, beau et glorieux, et le défunt comme le héros d'une grande cause. La peinture de guerre avait une valeur morale, faisant peu de place à la souffrance. Goya prend d'emblée une attitude radicalement différente et originale. Il rejette tout discours belliqueux, héroïque, sacrificiel ou triomphaliste. Toute son œuvre se centre sur la personne humaine.

Cette angoisse est aussi celle du témoin de violences extrêmes, comme le fut Goya, ou comme l'est aujourd'hui l'acteur humanitaire qui va à la rencontre de victimes de violences. Cette image inaugurale est alors aussi une invitation au silence. Apprendre à observer<sup>9</sup> et se mettre à l'écoute de la personne, ce sont les grandes qualités de l'artiste comme de l'acteur humanitaire.

<sup>8</sup> C. Serrano, *op. cit.*, note 6, p. 105.

<sup>9</sup> Juliet Wilson-Bareau. « 'Aprende a ver'. Hacia un mejor entendimiento del inventario de 1812 y de la obra de Goya », dans Manuela B. Mena Marqués (éd.), *Goya en tiempos de Guerra*, Museo Nacional del Prado, Madrid, 2008, pp. 31-33.



Figure 4 : *Les Désastres*, planche 2, *Con razón o sin ella* (Avec ou sans raison).

### *Con razón o sin ella* (Avec ou sans raison) (*Les Désastres*, planche 2)

Sans transition, l'artiste nous plonge au cœur de la violence la plus brutale. Cette gravure montre, d'un côté, une violence mécanique, sans regard, impersonnelle, celle des forces armées de Napoléon. On retrouvera ces fusils sans visages dans le tableau du 3 Mai 1808. De l'autre côté, face au spectateur, la violence des insurgés. Ils ont un visage, mais son expression montre une férocité, un combat sans merci. Derrière eux, un amoncellement de corps, où s'entremêlent blessés et cadavres des deux bords. Dans la gravure suivante, *La même chose* (planche 3), c'est un insurgé espagnol qui lève une énorme hache au-dessus d'un hussard français qui, terrorisé, tente d'implorer grâce. D'un côté comme de l'autre, la violence déshumanise.

Le titre le dit : peu importe la raison, la violence est toujours la même, et avec les mêmes conséquences : blessures, souffrances, mort et désolation. Goya connaissait les gravures de Jacques Callot, *Les Misères de la Guerre*<sup>10</sup>. Cette série de 18 planches<sup>11</sup>, publiées en 1633, dépeint les ravages de la guerre

10 Juan Bordes, 'Los Desastres de la Guerra: Interpretaciones históricas', dans S. Balsells, J. Bordes et J. M. Matilla, *op. cit.*, note 3, pp. 77-245.

11 Jacques Callot, *Les Grandes Misères de la Guerre*, Nancy, 1633. Photos disponibles sur : <http://www.fulltable.com/vts/c/callot/callot.htm> (dernière consultation décembre 2011).

de Lorraine de 1630, la violence déchaînée et les cruautés, l'affrontement sanglant des armées, les vengeances des civils, les dévastations, vols, viols, pillages et incendies, bandits, assassins et condamnés, exécutions, pendaisons et tortures. Callot montrait des groupes humains et des foules, dans une perspective étendue, à distance, et dans des compositions symétriques donnant le sentiment d'un ordre sous-jacent malgré les cruautés. Goya change de perspective – il change de cadrage dirait un photographe – et fait entrer le spectateur dans l'image, proche des violences et des détresses humaines, dans des compositions qui désorientent le spectateur.

« Avec ou sans raison » : le sous-titre de Goya semble répondre à celui d'une gravure de Callot : « Ce n'est pas sans raison que les grands Capitaines, comme bien avisés ont inventé ces peines »... L'image est celle d'un supplicié sur l'estrapade (*Grandes Misères de la Guerre*, planche 10<sup>12</sup>). Tout en montrant l'horreur, Callot semble consentir à un ordre politique ou moral qui sera restauré par l'autorité légitime et les châtiments. Pour Goya, aucune raison ne saurait justifier les exactions de la violence armée. Il est seul de son temps à refuser de voir de l'héroïsme ou de la gloire dans des actes qui transforment les belligérants en barbares<sup>13</sup>.

Le sous-titre donné par Goya montre aussi sa désillusion, lui qui avait tant cru à la force de la raison. La raison des Lumières s'avère impuissante face à la violence. Goya renvoie dos à dos les protagonistes en montrant que, quand la violence se déchaîne, les raisons ne valent plus. C'est l'humanité elle-même qui est en jeu.

12 Photo disponible sur : <http://www.fulltable.com/vts/c/callot/26.jpg> (dernière consultation décembre 2011).

13 Jeannine Baticle. *Goya*, Fayard, Paris, 1992, pp. 353-355.



Figure 5 : *Les Désastres*, planche 4, *Las mujeres dan valor* (Les femmes donnent du courage)

### *Las mujeres dan valor* (Les femmes donnent du courage) (Les Désastres, planche 4)

La violence se répand dans tout le pays. Les insurgés mènent une « guérilla » : c'est de cette guerre que le mot tire son origine en français. Les autorités espagnoles appellent tous les hommes à participer aux combats, sans limites quant aux moyens à utiliser<sup>14</sup>. Ici Goya illustre la participation de femmes, montrant leur bravoure en même temps que leur vulnérabilité. À droite, une femme semble vainement résister au soldat, bien plus fort. À gauche, une autre femme a plongé son arme dans le corps du soldat ennemi. Dans la gravure suivante, intitulée « Et elles sont féroces » (planche 5), une femme combat en portant son petit enfant sous un bras, tandis que de l'autre elle transperce un soldat ennemi.

Images choquantes, certes. Mais les témoignages montrent la cruauté exercée contre des femmes et des enfants, ainsi que des actes de cruauté commis par des femmes envers des soldats ennemis<sup>15</sup>. Goya porte sur la violence un regard sans complaisance. Quand elle a éclaté, elle se répand comme par contagion et des horreurs peuvent être perpétrées aussi par les plus vulnérables, des femmes, voire des enfants. De nombreux conflits récents nous en donnent des exemples.

14 David A. Bell, *La première guerre totale : L'Europe de Napoléon et la naissance de la guerre moderne*, Champ Vallon, Seyssel, 2010, p. 326.

15 *Ibid.*, p. 330.



Figure 6 : *Les Désastres*, planche 7, *Qué valor!* (Quel courage!)

### *Qué valor!* (Quel courage!) (*Les Désastres*, planche 7)

Une femme met le feu aux poudres d'un canon, alors que les artilleurs gisent, morts ou blessés, à ses pieds. Comme d'autres femmes, elle porte un vêtement blanc, symbole d'innocence et de vulnérabilité. On remarque les jeux d'ombres et de lumières, seuls son vêtement, le fût du canon et les cadavres au premier plan sont éclairés. Cette estampe est la seule de la série qui valorise un acte de combat. Elle illustre l'acte d'une certaine Agustina de Aragón, qui s'est rendue célèbre durant le siège de Saragosse. Mais alors que ses collègues venus à Saragosse exaltent l'héroïsme de cette femme dans une posture théâtrale<sup>16</sup>, Goya la montre de dos, le visage dans l'ombre. Refusant obstinément tout héroïsme, il honore ainsi le courage d'une femme et, à travers elle, la dignité d'un peuple<sup>17</sup>.

16 Voir, par exemple, Juan Galvez et Fernando Brambila, *Agustina de Aragón*, Madrid, 1812, disponible sur: [http://en.wikipedia.org/wiki/File:Agustina\\_de\\_Aragon.jpg](http://en.wikipedia.org/wiki/File:Agustina_de_Aragon.jpg) (dernière consultation décembre 2011).

17 J. Bordes, *op. cit.*, note 10, p. 94.



Figure 7 : *Les Désastres*, planche 11, *Ni por ésas* (Jamais de la vie).

### *Ni por ésas* (Jamais de la vie) (*Les Désastres*, planche 11)

Goya poursuit sur le thème des femmes dans la guerre avec trois scènes de viol. Les titres sont révélateurs : *Elles ne veulent pas* (planche 9), *Elles non plus* (planche 10) et *Jamais de la vie* (planche 11)... Comme s'il était besoin de souligner qu'un viol est un viol, que c'est un crime ! Ces titres révèlent l'indignation de l'auteur face à ces actes, et face au déni ou à la complaisance dont ils ont fait l'objet tout au long de l'histoire. La scène se déroule dans l'ombre, sous une arche, devant le regard d'un témoin prostré, impuissant, et celui d'un bébé couché aux pieds de la jeune femme vêtue de blanc. Au fond, une église ; mais la situation semble sans espoir, l'issue inéluctable.

Ces gravures terribles, comme bien d'autres, peuvent choquer. Cela pose la question du rôle, et des limites, de l'image dans la guerre : faut-il montrer de telles scènes ? À quoi bon ? Ces questions se posent aujourd'hui, à propos de photographies ou de films documentaires sur la guerre<sup>18</sup>. Goya répond par son œuvre, en posant sur ces actes un regard humain, qui à la fois dénonce les violences sexuelles, dévoile l'attitude indigne des auteurs et

18 Susan Sontag, *Regarding the Pain of Others*, Picador, New York, 2003, p. 75.

montre le courage et la dignité avec lesquels les femmes se défendent. Mais il va plus loin encore. Ces images nous invitent à ne pas réduire ces violences aux actes, mais à nous tourner vers le vécu des personnes qui en sont victimes. Goya nous invite, à sa suite, à plonger notre regard dans celui de la victime de violences, avec compassion et humanité. Ces images amènent à reconnaître, d'une part le crime et ses auteurs, d'autre part la vulnérabilité, la souffrance et la dignité des victimes. Ces gravures appellent au sentiment d'humanité.

*Para eso habéis nacido* (C'est pour cela que vous êtes nés)  
(Les Désastres, planche 12)

Un sol jonché de cadavres. Un paysage nu, un ciel lourd, avec des fumées qui témoignent des incendies de villages : une pratique si fréquente que l'on pouvait suivre les déplacements de l'armée française par ces fumées...<sup>19</sup>. Un homme écorché s'effondre, bras tendus, vomissant... Mort, dévastation, horreur. La vie n'a-t-elle donc aucun sens ?

Le témoin de violences extrêmes assiste, impuissant, à des scènes insoutenables. En quelques traits, Goya décrit une réaction traumatique aiguë. Le traumatisme psychique est un événement intense, impliquant la mort, une blessure grave ou une menace à l'intégrité physique de la personne ou d'autres personnes, et auquel le sujet ne peut pas répondre adéquatement ; que la personne soit directement menacée ou qu'elle en soit témoin, l'événement traumatique provoque un bouleversement et des effets durables dans son organisation psychique, et produit une peur intense, un sentiment d'impuissance ou d'horreur<sup>20</sup>.

Il est possible que Goya décrive ici une réaction traumatique qu'il a lui-même connue. Relativement âgé, isolé par la surdité, sa vulnérabilité était sans doute encore accrue par sa sensibilité aux souffrances humaines. Le délai de deux ans avant qu'il entreprenne ses gravures, la ténacité presque obsessionnelle avec laquelle il y travaille durant cinq ans, pourraient aussi parler en ce sens. Cette œuvre a sans doute été pour lui un élément de résilience, lui permettant de surmonter et de tenter de chercher un sens au traumatisme des horreurs de la guerre. Goya « ne se borne pas à raconter ; il se raconte »<sup>21</sup>, pour ainsi construire un récit lui permettant « à nouveau d'éclairer le monde et de lui donner cohérence »<sup>22</sup>.

Les personnes travaillant dans un conflit armé ou auprès de victimes de violences extrêmes sont exposées à des réactions traumatiques. Pour les professionnels de l'humanitaire la reconnaissance du traumatisme psychique est importante, pour comprendre et assister les personnes affectées par les conflits,

19 D. A. Bell, *op. cit.*, note 14, p. 331.

20 Françoise Sironi, *Psychopathologie des violences collectives*, Odile Jacob, Paris, 2007, p. 39.

21 Claude Roy, *Goya*, Editions Cercle D'Art, Paris, 1952, p. 24.

22 Boris Cyrulnik, *Les murmures des fantômes*, Odile Jacob, Paris, 2003, pp. 129-136.



Figure 8 : *Les Désastres*, planche 12, *Para eso habéis nacido* (C'est pour cela que vous êtes nés)

et aussi pour comprendre leur propre vécu face à des violences extrêmes. Le déni de ces émotions, ou un sentiment d'invulnérabilité, ont au contraire des effets très négatifs, pour la personne comme pour son action. La reconnaissance des émotions et des réactions traumatiques permet de développer une action humanitaire pertinente et de soutenir les professionnels dans un travail éprouvant.



Figure 9: *Les Désastres*, planche 18, *Enterrar y callar* (Enterrer et se taire).

### *Enterrar y callar* (Enterrer et se taire) (Les Désastres, planche 18)

On pourrait traduire par « tais-toi et enterre »... comme on dit « tais-toi et mange » (en espagnol, « comer y callar »<sup>23</sup>). Encore une vision d'horreur, un amoncellement de cadavres sur une colline. Un couple est là, impuissant.

Se taire. Car auprès de qui se plaindre ? Vers qui crier sa détresse ? Et même, à qui raconter ce qui s'est passé ? Qui pourra écouter ? Qui pourrait comprendre, les corps entassés, la décomposition, les odeurs, la nausée, la honte, l'horreur, la déshumanisation... Même les proches, les amis se détourneront poliment : assez, tu nous soûles avec tes histoires, tu radotes. N'en parlons pas. Les survivants, les témoins, sont condamnés au silence. Comme le sont aussi les anciens combattants de guerres perdues<sup>24</sup>. Et pourtant, raconter, mettre en récit un vécu traumatique, chaotique, est un élément fondamental du processus de résilience. Mais certaines choses ne peuvent pas se raconter, pas par des mots, ou pas tout de suite, ou seulement par bribes. D'autres voies permettent parfois de construire un récit et de le partager, par exemple par une œuvre d'art<sup>25</sup>.

23 M. B. Mena Marqués, *op. cit.*, note 9, p. 318.

24 F. Sironi, *op. cit.*, note 20, p. 112.

25 B. Cyrulnik, *op. cit.*, note 22, p. 143.

Se taire, quoi d'autre ? Eh bien, pour commencer, enterrer les morts... Geste ultime de reconnaissance de la dignité de la personne humaine et de ses proches. « Charité ! », s'écrie Goya sarcastique, dans une gravure montrant des corps jetés comme des déchets dans une fosse commune (Caridad, planche 27). Le respect de la dignité humaine exige le respect des morts. Prendre soin des cadavres, les identifier, informer et accompagner les familles en détresse, donner une sépulture digne, selon les rites et les cultures, tout cela fait partie intégrante de l'assistance humanitaire dans les conflits armés<sup>26</sup>.

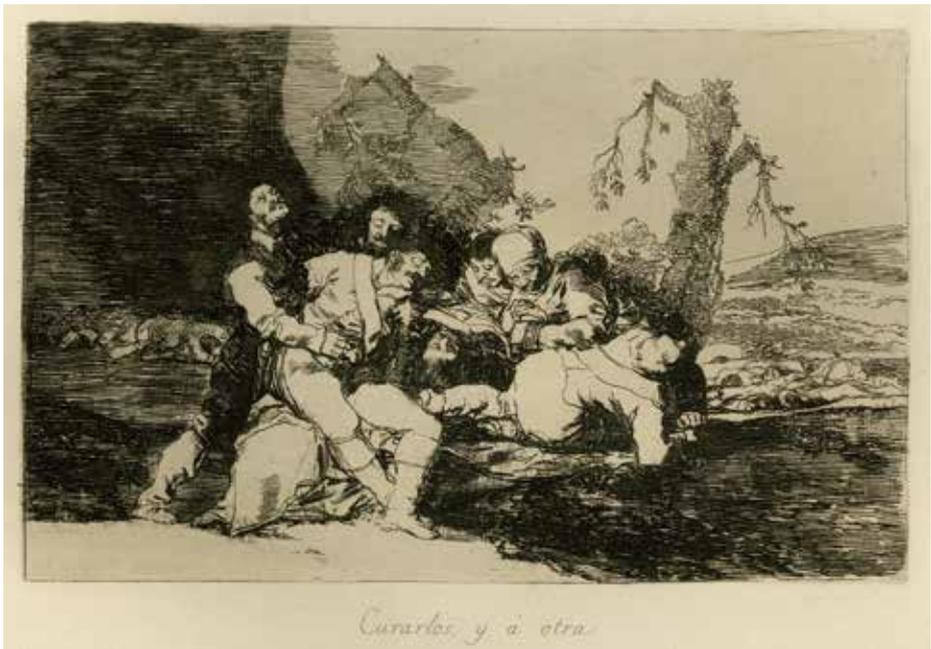


Figure 10: *Les Désastres*, planche 20, *Curarlos, y a otra* (Les soigner, et passer à autre chose)

*Curarlos, y a otra* (Les soigner, et passer à autre chose)  
(*Les Désastres*, planche 20)

Plusieurs gravures illustrent les soins aux blessés sur le champ de bataille. Leurs titres indiquent ironiquement que ces soins n'ont pas un but humanitaire. Il s'agit de remettre sur pied ceux qui pourront retourner combattre : *Ils pourront encore servir* (planche 24), et *Ceux-là aussi* (planche 25) !

C'est une situation assez proche qu'allait rencontrer Henry Dunant à Solferino, cinquante ans plus tard. Les blessés qui ne pouvaient pas être « récupérés » pour le service étaient abandonnés sans aucun secours. De même que

<sup>26</sup> CICR, « Personnes disparues : une préoccupation humanitaire majeure », interview de Morris Tidball-Binz, Genève, 28 août 2009, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/interview/missing-interview-280908.htm> (dernière consultation décembre 2011).

les cadavres. Dans son récit d'une puissance remarquable, « Un souvenir de Solférino », Dunant décrit dans des pages poignantes les souffrances de ceux qui gisent sur le champ de bataille sans aucune assistance, dans d'atroces souffrances. Goya, de même, dépeint dans les gravures *Ce sera la même chose* (planche 21), *Tant et plus* (planche 22) et *La même chose ailleurs* (planche 23), le sol jonché de corps abandonnés, dont on ne sait pas s'il s'agit de blessés ou de cadavres... Sur ce même constat, en somme, Dunant mobilisera des efforts pour porter assistance aux blessés, accompagner dignement les mourants, et organiser des secours d'une manière impartiale.

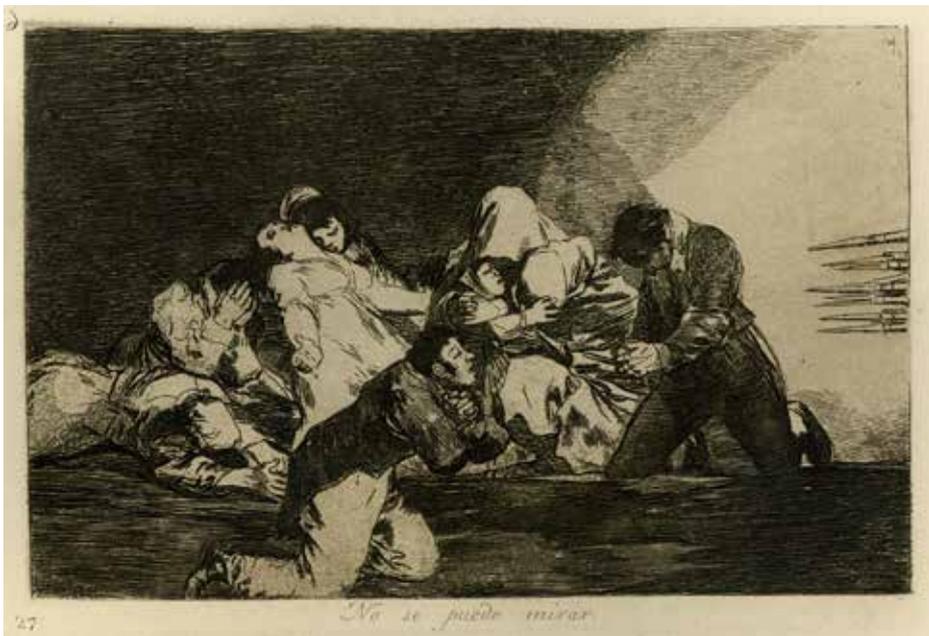


Figure 11 : *Les Désastres*, planche 26, *No se puede mirar* (Cela ne peut pas se regarder)

### *No se puede mirar* (Cela ne peut pas se regarder) (*Les Désastres*, planche 26)

Cette image poignante préfigure le tableau du Trois mai 1808. On voit à droite le canon des fusils dirigés sur le groupe de civils, implorant une grâce, ou déjà effondrés.

Le titre dit bien « on ne peut pas regarder cela », et non pas « on ne peut pas le voir ». Car on peut avoir été le témoin de telles atrocités. De telles scènes cruelles, inhumaines, se sont vues maintes fois durant la guerre d'Espagne : punitions collectives, exécutions arbitraires, tortures, atrocités sans noms... tout cela a été vu et décrit par des témoins<sup>27</sup>.

27 D. A. Bell, *op. cit.*, note 14, p. 329.

Une telle vision est insoutenable. Semprun exprime quelque chose de proche, à propos du camp de concentration :

Un doute me vient sur la possibilité de raconter. Non pas que l'expérience vécue soit indicible. Elle a été invivable, ce qui est tout autre chose ... Autre chose qui ne concerne pas la forme d'un récit possible, mais sa substance. Non pas son articulation, mais sa densité. Ne parviendront à cette substance, à cette densité transparente que ceux qui sauront faire de leur témoignage un objet artistique, un espace de création. Ou de récréation. Seul l'artifice d'un récit maîtrisé parviendra à transmettre partiellement la vérité du témoignage.<sup>28</sup>

Cela ne peut pas se regarder : cela vaut aussi pour ceux qui sont chargés de l'exécution. Ceux-là n'ont pas de regard. On ne voit ici que le bout des canons et la pointe des baïonnettes ; dans la gravure *Con razón o sin ella* ci-dessus (Figure 4), comme dans le tableau du 3 *Mai 1808*, on ne voit que les casques baissés des soldats, comme pour viser sans regarder. On ne peut pas regarder une personne que l'on tue, car on ne peut pas tuer une personne qui nous regarde. Un génocidaire au Rwanda le dit ainsi : « C'était très préférable de tuer des inconnus à des connaissances, parce que les connaissances avaient le temps de te percer d'un regard extrême ... »<sup>29</sup>.

Cela ne peut pas se regarder, écrit Goya, mais en même temps, il peint la scène et nous la donne ainsi à voir... Sans doute pour partager son expérience vécue traumatique, pour éveiller les consciences sur la réalité de la guerre, et dire son indignation.

### *Estragos de la guerra* (Ravages de la guerre) (Les Désastres, planche 30)

Une vision d'horreur et de destruction. Le monde est sens dessus dessous<sup>30</sup>. Tout est renversé, les gens sont tués de façon indiscriminée, un homme, des femmes, un bébé. Il n'y a plus de cohérence, plus de sens. Cette image est comme un cliché impossible. Est-on dans la maison durant le bombardement ? Ou est-ce une vue d'en haut, depuis le toit éventré de la maison ?<sup>31</sup> Les Français ont déclenché un véritable orage de feu incessant sur la ville de Saragosse. En décembre 1808, plus de 42 000 obus explosifs ont été déversés<sup>32</sup>.

La confusion et la perte de sens sont étroitement liées à la violence. Quand il arrive sur le terrain, l'acteur humanitaire pense comprendre le conflit et ses enjeux. Mais sur place la situation s'avère souvent confuse. L'incertitude et la confusion posent des défis éthiques et des tensions intérieures considérables. Quel sens donner à l'action dans le désordre et la confusion ? Constamment se pose la question éthique : face à l'inhumanité, comment être humain ?

28 Jorge Semprun. *L'écriture ou la vie*. Gallimard, Paris, 1994, pp. 25-26.

29 Jean Hatzfeld. *Une saison de machettes*. Seuil, Paris, 2003, p. 149.

30 Marc Bouyer. « Les signes picturaux de la violence dans les 'désastres de la guerre' de Goya », dans J.-P. Duviols et A. Molinié-Bertrand, *op. cit.*, note 6, p. 360.

31 Claude-Henri Roquet, *Goya*, Buchet-Castel, Paris, 2008, p. 239.

32 D. A. Bell, *op. cit.*, note 14, p. 320.



Figure 12: (Les Désastres, planche 30) *Estragos de la guerra* (Ravages de la guerre)

### *Esto es peor* (Ceci est pire) (Les Désastres, planche 37)

Il y a pire encore à venir. Les gravures suivantes montrent des scènes d'atrocités commises sur des cadavres. Corps mutilés, empalés, sciés, membres exposés et d'autres actes barbares. Les titres soulignent le sentiment d'horreur de Goya : *Pourquoi?* (planche 32), *Que peut-on faire de plus?* (planche 33) et *Cela est pire* (planche 37). Ces scènes d'horreur peuvent sembler extrêmes, irréelles ou exagérées. Certains croient y voir une représentation symbolique de la guerre, une vue d'artiste, le simple produit de son imagination<sup>33</sup>. Or, de telles scènes se sont produites, de chaque côté du conflit<sup>34</sup>. Goya a pu voir de telles choses, durant son voyage à Saragosse ou dans les environs de Madrid. D'autres en ont été témoins, comme le jeune Victor Hugo, rentrant de Madrid en France en passant par Burgos et Vittoria<sup>35</sup>.

33 Rose Marie Hagen et Rainer Hagen, *Goya*, Taschen, Cologne, Paris, 2003, p. 57.

34 D. A. Bell, *op. cit.*, note 14, p. 329.

35 Adèle Hugo, *Victor Hugo raconté par un témoin de sa vie*, Librairie Internationale, Bruxelles, 1863, pp. 208-210, disponible sur : <http://www.archive.org/stream/victorhugoracon01hugo#page/208/mode/2up> (dernière consultation décembre 2011).



Figure 13: (Les Désastres, planche 37) *Esto es peor* (Ceci est pire)

Aujourd'hui, en 2012, de telles mises en scène de l'horreur se rencontrent dans de nombreux contextes de violences armées. Pourquoi ? demande Goya. La question reste sans réponse. Ces scènes créent un climat de terreur dans la population, des traumatismes psychiques chez les secouristes appelés sur les lieux, et chez les familles et les proches des victimes ; elles se nourrissent de la diffusion des images, et posent à nouveau la question, faut-il montrer de telles horreurs ? Cela pose de lourds dilemmes éthiques, notamment en Amérique latine ou en Afrique, quand le souhait de citoyens de témoigner par l'image de la gravité des violences, s'oppose à une volonté politique de ne pas leur donner de publicité, voire de les occulter.

*Yo lo vi* (Moi, j'ai vu cela.) (Les Désastres, planche 44)

Un groupe de personnes court pour échapper à la violence, ils fuient. On ne sait pas ce qui les menace, mais on voit leur expression de terreur. On devine que le pire va arriver. Sauve qui peut, chacun pour soi. Sauf cette femme, au premier plan, qui se tourne, reculant vers le danger, pour tenter de sauver son enfant.

Goya écrit « *Yo lo vi* » : « Moi, j'ai vu cela ». Je l'ai vu moi-même, j'étais là, moi j'ai vu de telles scènes insoutenables, inhumaines. J'en suis le témoin.



Figure 14: (Les Désastres, planche 44) *Yo lo vi* (Moi, j'ai vu cela)

Pour Goya, observer la nature était synonyme de vérité, d'expérience et de vécu. Il disait que la nature était son maître<sup>36</sup>.

« *Yo lo vi* » : Le pronom « *Yo* » a une valeur forte, insistante. On pense à Don Quijote, qui s'exclame « *Yo sé quién soy!* », « Moi, je sais qui je suis! »<sup>37</sup>. Or, celui qui a vu l'horreur, comme celui qui revient des camps de concentration, ne sait plus qui il est : « Je reviens d'un autre monde, celui de l'horreur, je ne suis plus le même, je ne fais plus partie de la communauté des humains », semble-t-il dire. L'expérience de l'horreur est traumatique, elle est déshumanisante. En même temps qu'il nous dit cela, Goya nous donne à voir cette scène, pour la partager, et ainsi renouer un lien avec les humains. Comme s'il nous disait à nous, spectateurs, « je suis revenu vers le monde des humains et je tente de vous montrer, de vous donner à voir des choses que personne ne peut regarder ». À travers son art, Goya restaure sa propre identité d'humain, membre de la communauté humaine. En partageant son expérience traumatique, il permet aussi à d'autres personnes traumatisées ou heurtées par des événements de renouer des liens d'humanité et de construire une résilience.

### *Cruel lástima!* (Cruelle peine!) (Les Désastres, planche 48)

La seconde partie des « Désastres de la guerre » est une série de gravures sur l'effrayante famine qui a dévasté Madrid en 1811 et 1812. Les gens meurent dans les rues, hommes, femmes, enfants. Goya a été le témoin direct et sans doute la victime de ces souffrances, de la désolation et de la mort de personnes aimées. Ici, un homme mendie, debout près de sa femme accroupie et d'un petit enfant couché. À côté d'eux, des corps allongés, victimes de la famine, déjà morts peut-être.

La famine est un « cruel malheur » : cruel par les souffrances qu'elle engendre ; cruel aussi quand prévaut l'indifférence, le cynisme ou la complaisance ou encore, quand elle est intentionnelle. Car la famine peut être une arme de guerre déguisée, soit du fait de négligence politique, soit de façon délibérée<sup>38</sup> ; elle est un « tueur silencieux et discret, qui ne laisse pas de traces, pas de preuves de son intentionnalité »<sup>39</sup>.

36 Sophie Renouart de Bussierre. « Rembrandt-Goya », dans Maryline Assante di Panzillo et Simon André-Deconcha (éds), *Goya : Graveur*, Paris-Musées et Nicolas Chaudun, Paris, 2008, p. 63.

37 Miguel de Cervantes, *Don Quijote de la Mancha*, Madrid, 1605, Livre I, chapitre 5.

38 Hugo Slim, *Les civils dans la guerre. Identifier et casser les logiques de violence*, Labor et Fides, Genève, 2009, p. 139 (English: Hugo Slim. *Killing civilians*. Hurst, London, 2007).

39 F. Sironi, *op. cit.*, note 20, p. 128.



Figure 15: (Les Désastres, planche 48) *Cruel lástima!* (Cruelle peine!)

Des gravures montrent des personnages riches et puissants marcher devant les victimes avec arrogance, sans leur porter la moindre attention : « Ils sont peut-être d'un autre lignage », s'exclame Goya avec ironie (planche 61). Leur demander de l'aide est inutile : « Vaines clameurs » (planche 54).

Choses terribles, choses vues... On voit une même réalité dans des photographies prises en 1941 dans le ghetto de Varsovie<sup>40</sup>. De façon troublante, ce sont les mêmes scènes de désolation, la mendicité, la dénutrition extrême, la détresse des visages, jusqu'aux amas de corps entassés (*Muertos recogidos*, planche 63), les charretées de cadavres amenés au cimetière (*Carretadas al cementerio*, planche 64). Mais, ces photographies prises par un sergent Allemand désœuvré s'avèrent inhumaines, sans conscience, obscènes. Goya par son art donne à son œuvre la dimension d'une indignation et interpelle notre sentiment d'humanité.

40 Günther Schwarberg, *In the ghetto of Warsaw, Heinrich Jöst's photographs*, Steidl, Göttingen, 2001. Photos disponibles sur : <http://riowang.blogspot.com/2011/10/warsaw-memories.html> (dernière consultation décembre 2011).



Figure 16: (Les Désastres, planche 55) *Lo peor es pedir* (Le pire est de demander)

### *Lo peor es pedir* (Le pire est de demander) (Les Désastres, planche 55)

Cette scène montre à nouveau l'image d'une famille décimée par la famine. À l'arrière plan, un homme bien vêtu, vers lequel se dirige une femme habillée à la mode. Ces personnages élégants montrent une totale indifférence à ceux qui tentent de survivre en mendiant.

Demander une assistance, c'est dépendre d'un don, du bon vouloir d'un donateur, sans possibilité de réciprocité. La victime perd la possibilité d'exercer ses capacités d'agir, pour devenir dépendante et passive. L'identité de la personne humaine est liée à la reconnaissance de sa capacité et de sa vulnérabilité<sup>41</sup>. L'action humanitaire chemine ainsi entre deux risques : l'indifférence, d'une part, qui nie la vulnérabilité de la personne et notre commune humanité, fondement de la solidarité ; le mépris, d'autre part, qui survient quand le don humanitaire réduit la personne à un statut de victime, de passivité, sans possibilité de réciprocité. Cette dynamique du don, de la réciprocité et de la reconnaissance mutuelle, fonde la dignité humaine<sup>42</sup>. Plus encore, pour celui qui a subi un traumatisme, la possibilité de donner à son tour est un élément de résilience ; ce don peut prendre diverses formes, comme donner un spectacle, partager une réflexion, entrer en relation, partager un éclat de rire même, ces actes font que « l'on devient celui qui donne » et « réparent ainsi l'estime de soi du blessé »<sup>43</sup>.

41 Paul Ricœur, *Devenir capable, être reconnu*, Esprit, Paris, juillet 2005, p. 125.

42 Paul Ricœur, *Parcours de la Reconnaissance*, Stock, Paris, 2004, pp. 332 et 350.

43 B. Cyrulnik, *op. cit.*, note 22, p. 57.



Figure 17: (Les Désastres, planche 59) *De qué sirve una taza?* (À quoi sert une tasse?)

### *De qué sirve una taza?* (À quoi sert une tasse?) (Les Désastres, planche 59)

Cette image pleine d'humanité et de tendresse est comme une icône du geste humanitaire, de la solidarité en action face à la souffrance d'autrui. On voit le regard implorant de la femme âgée. Elle porte des habits noirs et un foulard, signes de deuil, et soutient une jeune femme étendue, vêtue de blanc, qui semble à bout de forces, moribonde. À leurs pieds gisent d'autres victimes de la famine. Le décor est sombre et vide, avec un ciel lourd, des fumées au loin, une terre sèche et nue. Une lumière crue éclaire cette scène de désolation. Le regard se tourne alors vers l'autre femme, vue de profil. Elle est vêtue simplement, et porte elle aussi un foulard. Elle tend un bol de soupe à la femme étendue, pour soulager sa faim, tenter peut-être de la sauver. Elle s'est mise à genoux et se penche vers elle avec une belle expression de tendresse. Une attitude de soin, humble et attentive à la personne souffrante.

Le geste de cette femme, qui partage sa maigre subsistance et témoigne de sa solidarité et de sa compassion, est l'image du geste humanitaire fondamental, l'acte d'humanité, mis en valeur dans les cultures et les religions à travers le monde. C'est fondamentalement le même geste que Henry Dunant accomplira à Solférino, sur le champ de bataille.

Goya, tout en montrant la beauté de ce geste, nous interpelle: « À quoi sert un bol? » Il s'indigne de l'insuffisance d'un acte isolé, dérisoire. Le sentiment d'impuissance, toute personne engagée dans une action humanitaire le rencontre. C'est souvent le manque de moyens face à l'ampleur des souffrances et des besoins. Mais parfois aussi, la futilité des efforts, face au cynisme de puissants. Alors surgit la question, à quoi sert un tel geste?



Figure 18 : (Les Désastres, planche 60) *No hay quien los socorra* (Il n'y a personne pour les secourir)

***No hay quien los socorra* (Il n'y a personne pour les secourir)  
(Les Désastres, planche 60)**

La gravure suivante donne une sorte de réponse en négatif, à la question : à quoi ça sert ? Une réponse en forme de cri d'indignation : « Il n'y a personne pour les secourir » ! Cette image poignante fait écho à la précédente. On voit ce couple debout, dans une posture de détresse et de dignité face au malheur qui les accable. L'homme s'enveloppe dans une couverture sombre, sa main droite cache ses larmes et son désespoir. La femme, derrière lui, est vêtue de noir. Elle n'est qu'une ombre. À leurs pieds gisent plusieurs corps, à bout de force, vêtus de blanc. Leur famille sans doute, victimes de la guerre et de la famine.

Goya pousse un cri de détresse : « Ne pas les secourir, cela n'est pas humain ! » C'est la même indignation qu'allait exprimer Henry Dunant, après la bataille de Solferino. Dunant allait transformer ce cri de révolte en un appel universel, pour mobiliser des personnes à agir sur place, puis pour créer une mobilisation internationale et fonder la Croix-Rouge.



Figure 19: (Les Désastres, planche 69) *Nada. Ello dirá* (Rien. C'est ce que cela dit)

### *Nada. Ello dirá* (Rien. C'est ce que cela dit) (Les Désastres, planche 69)

Un cadavre en décomposition, tenant un écriteau avec ces lettres : « Nada ». Rien. Derrière lui une nuée de figures menaçantes, émerge de l'ombre. Sur la gauche, on devine la balance de la justice. Il n'y a pas de justice. Cette estampe fait partie d'un troisième groupe, réalisées pour plusieurs après la guerre, entre 1815 et 1820, dans lesquels Goya dénonce les conséquences de la guerre sur la société. Les hypocrisies, les compromis, les profiteurs, le retour des superstitions et des charlatans, il n'épargne rien ni personne. Une gravure s'intitule « La vérité est morte » (planche 79). Constat banal, durant ou après les conflits armés règnent le mensonge, l'injustice, la décadence des institutions.

« Il n'y a rien » Est-ce une « profession de foi » de l'auteur ? Ou l'expression de son état d'âme, d'un scepticisme face à la guerre, et à la paix qui s'en est suivie ? Ce que nous pouvons en dire, c'est que cette expression de détresse, ce sentiment du néant, du vide absolu, affecte de nombreuses personnes confrontées à la violence extrême, à l'horreur et à la mort. Goya exprime dans cette œuvre ce que des personnes traumatisées ressentent. Retrouver un sens à sa vie et nourrir l'espoir d'un monde juste sont des éléments qui permettront une résilience<sup>44</sup>.

44 B. Cyrulnik, *op. cit.*, note 22, p. 197.

## Conclusion

En 1814, Goya va peindre deux chefs-d'œuvre universels : *Le 2 Mai 1808* et *Le 3 Mai 1808*, qui illustrent la révolte populaire contre l'intervention française et la répression impitoyable du lendemain, et témoignent de la cruauté et de l'inhumanité de la guerre et des conflits armés. Ces tableaux célèbres sont comme un aboutissement de l'immense travail réalisé dans la solitude de l'atelier depuis 1810.

Dans ses gravures, Goya interpelle la guerre et les conflits armés, en se tournant non vers les motivations mais vers les conséquences. Il porte un regard différent, radicalement nouveau sur la guerre, un regard « où les héros ont disparu, où il ne reste que de l'humain »<sup>45</sup>. Un regard centré sur la personne humaine, auteur, témoin ou victime des pires violences. Son œuvre est celle d'un homme qui a vécu, vu et ressenti les violences et les ravages de la guerre. Elle l'amène à interroger la violence elle-même, en montrant les extrêmes auxquels elle conduit, sans limites dans l'horreur et la dévastation et causant d'infinies souffrances. La guerre détruit des vies, des familles, des institutions et des fondements de la vie en société. D'un côté comme de l'autre, elle déshumanise. Cette attitude face à la guerre était subversive, et c'est sans doute pour des raisons politiques que Goya ne pouvait pas diffuser cette œuvre<sup>46</sup>. Ces gravures ne seront publiées que 40 ans après leur composition, en 1863, l'année même où se tenait à Genève la première Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui allait fonder l'action humanitaire organisée et le droit humanitaire dans les conflits armés.

En parcourant l'œuvre de Goya, en écoutant ses cris d'indignation devant des violences sans limites, face à la souffrance des victimes, à l'indifférence des puissants et à l'inaction devant la détresse et la désolation, nous mesurons l'importance de l'héritage qui nous a été légué par les principes humanitaires, le droit international humanitaire et les institutions humanitaires. Nous percevons aussi les grands enjeux de l'action humanitaire dans les conflits armés, ses limites, ses dangers et ses difficultés, les risques de la confrontation aux violences et les traumatismes, mais aussi la force d'humanisation d'un geste de solidarité et de compassion. À la suite de Goya, de nombreux acteurs humanitaires peuvent dire « Moi, j'ai vu cela » et partager avec lui des sentiments de choc, de révolte et d'indignation ; mais avec lui aussi nous percevons que l'enjeu essentiel de toute action se situe dans la rencontre avec la personne.

45 M. Bouyer, *op. cit.*, note 30, p. 360.

46 Juliet Wilson-Bareau, « Goya maître-graveur : technique et esthétique », dans M. B. Mena Marqués, *op. cit.*, note 9, p. 28.





# Les nouvelles technologies de l'information et leur impact sur le secteur humanitaire

**Patrick Meier\***

Patrick Meier (PhD) est un leader d'opinion internationalement reconnu dans le domaine de l'application des nouvelles technologies de l'information aux situations de crise humanitaire. Actuellement directeur de la cartographie de crise chez Ushahidi, il a codirigé le programme Cartographie de crise et Alerte précoce de l'Initiative humanitaire de Harvard (HHI).

## Résumé

*Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont un profond impact sur le secteur humanitaire. Les communautés touchées par les crises et les réseaux mondiaux de volontaires s'ouvrent toujours davantage au numérique : les premières constituent de plus en plus la source d'informations de crise pertinentes et les deuxièmes parviennent de mieux en mieux à gérer et à visualiser les informations reportées sur des cartes de crise interactives. Le présent article introduit la cartographie de crise et, à travers plusieurs exemples – Haïti, Russie, Libye et Somalie – il montre comment, en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, les communautés touchées et les réseaux de volontaires maîtrisant le numérique façonnent le nouveau visage de l'intervention humanitaire.*

⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮ ⋮

\* Voir le blog tenu par Patrick Meier sur [iRevolution.net](http://iRevolution.net).

La version originale en anglais de cet article est publiée sous le titre « New information technologies and their impact on the humanitarian sector », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 1239-1263.

Dans toute l'histoire humaine, la technologie dont l'adoption a été la plus rapide est celle des communications mobiles. Des statistiques récentes de l'Union internationale des Télécommunications (UIT) indiquent que le monde comptait quelque 5,3 milliards de téléphones mobiles à la fin de 2010, chiffre qui représente une augmentation de 25 % par rapport à l'année précédente<sup>1</sup>. On prévoit même que, fin 2012, les dispositifs mobiles connectés soient plus nombreux que les habitants de la planète<sup>2</sup>. Par ailleurs, si deux milliards de personnes ont aujourd'hui accès à l'Internet, 500 millions d'entre elles se connectent à l'Internet via leur téléphone mobile – et elles seront deux fois plus nombreuses à pouvoir le faire en 2015<sup>3</sup>. Le trafic des données mobiles va vraisemblablement augmenter dix-huit fois d'ici 2016; de fait, selon les prévisions, de toutes les régions du monde, ce sont le Moyen-Orient et l'Afrique qui connaîtront la plus forte croissance du trafic des données mobiles; l'Asie viendra ensuite<sup>4</sup>. Entre-temps, le nombre d'utilisateurs de Facebook se rapproche rapidement d'un milliard, alors que plus de 100 millions d'utilisateurs actifs de Twitter envoient chaque semaine plus d'un milliard de tweets<sup>5</sup>. Enfin, plus de 500 millions d'utilisateurs de Skype parlent désormais gratuitement grâce à la technologie *Voiceover I*. Certes, ces chiffres sont impressionnants, mais ils ne reflètent que les premiers balbutiements de la révolution de l'information<sup>6</sup>.

En effet, la révolution de l'information que nous connaissons aujourd'hui ne se borne pas à permettre un meilleur accès aux canaux d'information et de communication. Les communications en temps réel et dans les deux sens sont désormais possibles grâce aux plateformes des médias sociaux, et la baisse spectaculaire des coûts des télécommunications constitue le moteur de cette révolution. Il est vrai que certaines nouvelles technologies jouent le rôle de véritables *technologies de connexion* qui facilitent à la fois l'organisation et l'action collective de manière plus rapide et avec une scalabilité plus grande que jamais. De fait, le développement rapide des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) démocratise tout ce qui touche à l'information (accès, participation, relais). Quelles sont en fait les implications pour le secteur humanitaire? Comment les organisations qui répondent aux crises peuvent-elles tirer parti de la nouvelle donne? Comment peuvent-elles obtenir l'appui des « nouveaux acteurs » (les utilisateurs des nouvelles technologies)?

1 Steven Livingston, « Africa's evolving infosystems: a pathway to security and stability », rapport de recherche du Centre africain des études stratégiques (African Center for Strategic Studies), National Defense University Press, Washington D.C., mars 2011, disponible sur: [http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/02/ARP2\\_02072011.pdf](http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/02/ARP2_02072011.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

2 Voir Computer Information System Company (CISCO), « CISCO visual networking index: global mobile data traffic forecast update, 2011-2016 », disponible sur: [http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/white\\_paper\\_c11-520862.html?utm\\_&&&](http://www.cisco.com/en/US/solutions/collateral/ns341/ns525/ns537/ns705/ns827/white_paper_c11-520862.html?utm_&&&) (dernière consultation décembre 2011).

3 S. Livingston, *op. cit.*, note 1.

4 Voir CISCO, *op. cit.*, note 2.

5 Pour un survol rapide des diverses plateformes de médias sociaux, voir 'Social Media 101', 9 décembre 2011, disponible sur: <http://www.cmlor.com/blog/social-media-101> (dernière consultation décembre 2011).

6 *Ibid.*

Le but du présent article est d'évaluer l'impact que les NTIC ont déjà, ou vont avoir, sur le secteur humanitaire. Certaines crises humanitaires spécifiques – survenues en Haïti, Russie, Libye et Somalie – sont mises en exergue afin de montrer comment les technologies de la cartographie de crise et l'action des « volontaires numériques » contribuent actuellement à faire évoluer les organisations humanitaires<sup>7</sup>. Chacune de ces études de cas met en lumière les différentes facettes de l'intervention humanitaire qui se transforment sous l'effet des nouvelles technologies. Par exemple, les NTIC modifient les diverses manières de recueillir et de traiter les informations ; elles confèrent aussi aux nouveaux réseaux de volontaires un rôle de premier plan dans l'action humanitaire. De ce fait, elles poussent les organisations humanitaires établies à opérer des changements structurels. Tous les cas étudiés partagent un trait commun : des cartes de crise ont été utilisées pour faciliter l'intervention humanitaire. La première partie de l'article présente donc à la fois le nouveau domaine que constitue la cartographie de crise et les technologies qui permettent la mise en ligne de ces cartes. Les parties suivantes présentent des cas concrets montrant comment « fonctionne » la cartographie de crise. La synthèse des enseignements tirés des études de cas, ainsi qu'un certain nombre de recommandations qui en découlent, figurent dans la sixième et dernière partie de l'article.

## La cartographie de crise

Pourquoi les cartes interactives se multiplient-elles aujourd'hui ? Cela s'explique par la disponibilité croissante, d'une part, de données géo-référencées en temps réel et, d'autre part, de nouvelles technologies de la cartographie, souvent gratuites, d'accès libre (*open-source*) et plus faciles à utiliser que les anciens systèmes d'exploitation propriétaires. Ce nouveau domaine de la géographie est communément appelé « néo-géographie ». Il consiste en :

des techniques et des outils qui échappent au domaine des Systèmes d'information géographique (SIG) traditionnels. Dans le passé, un cartographe professionnel aurait sans doute utilisé le système ArcGIS, aurait comparé les projections de Mercator aux projections de Mollweide et aurait eu à se prononcer sur des différends territoriaux. Aujourd'hui, un néo-géographe utilise une application de cartographie comme Google Maps, parle de format GPX et non plus de langage KML ; par ailleurs, en géo-marquant ses photos,

7 Les volontaires numériques (*Digital volunteers*) qui s'engagent dans les Communautés volontaires et techniques jouent un rôle de plus en plus important dans l'intervention humanitaire, comme le relève le rapport intitulé *Disaster 2.0 Report: The Future of Information Sharing in Humanitarian Emergencies*, publié par la Fondation des Nations Unies/OCHA/la Fondation Vodafone/HPCR, disponible en anglais sur : <http://www.unfoundation.org/what-we-do/legacy-of-impact/technology/disaster-report.html> (dernière consultation décembre 2011). L'une de ces Communautés volontaires et techniques est la *Standby Volunteer Task Force* (SBTF), qui a été cofondée par l'auteur et qui est présentée dans l'une des études de cas figurant dans le présent article.

il peut dessiner la carte de ses vacances d'été. Pour l'essentiel, la néo-géographie consiste à permettre à tout un chacun d'utiliser et de créer ses propres cartes, selon ses propres conditions et en combinant les divers éléments d'un ensemble d'outils déjà existants. La néo-géographie vise avant tout à permettre de partager des données de localisation avec des amis et des visiteurs, à aider à contextualiser les données et, enfin, à favoriser une meilleure compréhension grâce à la connaissance des lieux<sup>8</sup>.

On entend souvent dire que la date de naissance de la néo-géographie coïncide avec l'acquisition par Google, en 2004, de la société Keyhole Inc. (Google Earth est apparu au cours de cette même année et la mise en ligne de Google Maps a eu lieu peu de temps après). Ensemble, ces plateformes de cartographie ont considérablement contribué à démocratiser la cartographie interactive et à élargir l'accès du public à l'imagerie satellitaire. En 2007, l'Initiative humanitaire de Harvard (HHI) a lancé à l'université de Harvard un programme biennal sur la cartographie de crise et l'alerte précoce. Le but était précisément d'étudier l'application potentielle à la réponse humanitaire des nouvelles technologies de la cartographie interactive<sup>9</sup>.

L'accent était mis sur les situations de crise et il était donc impératif de recueillir et d'afficher les informations en temps réel. Le programme a ainsi catalysé les conversations entre un grand nombre de professionnels de ces technologies, de géographes et d'humanitaires expérimentés. Se rendant compte de l'existence d'un énorme potentiel, la HHI a créé le Réseau international des Cartographes de crise, un réseau mondial regroupant, dans plus de 150 pays, quelque 4000 membres activement intéressés par l'application aux situations de crise des nouvelles technologies de la cartographie interactive. Créé en 2009, le Réseau des Cartographes de crise est devenu depuis lors l'un des éléments importants de l'histoire de la néo-géographie<sup>10</sup>.

Un autre jalon a été posé avec la mise en ligne de la première carte Ushahidi en 2008<sup>11</sup>. Cette simple plateforme Web a permis à la population kényane de signaler des violations des droits humains pendant les troubles post-électorales que le pays a connus<sup>12</sup>. Les témoins ont transmis ces signalements par divers moyens (formulaire en ligne, e-mails et SMS). Les rapports émanant des médias clas-

8 Andrew Turner, *Introduction to Neogeography*, O'Reilly Media, 2006, disponible sur : [http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/sites/pcmlp.socleg.ox.ac.uk/files/Introduction\\_to\\_Neogeography.pdf](http://pcmlp.socleg.ox.ac.uk/sites/pcmlp.socleg.ox.ac.uk/files/Introduction_to_Neogeography.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

9 L'auteur, Patrick Meier, a cofondé et codirigé ce programme avec Jennifer Leaning. Pour davantage d'informations sur cette initiative, voir : <http://hhi.harvard.edu/programs-and-research/crisis-mapping-and-early-warning> (dernière consultation décembre 2011).

10 Voir «Crisis mappers: the humanitarian technology network», disponible sur : <http://www.CrisisMappers.net> (dernière consultation décembre 2011).

11 Voir le site d'Ushahidi : <http://www.Ushahidi.com> (dernière consultation décembre 2011). Ushahidi signifie «témoin» ou «témoignage» en swahili.

12 Le Kenya a traversé une crise politique et humanitaire après que le président sortant, Mwai Kibaki, ait été déclaré vainqueur des élections présidentielles de décembre 2007. Les partisans du candidat de l'opposition, Raila Odinga, ont dénoncé une fraude électorale massive. Un certain nombre de politiciens et d'hommes d'affaires ont exacerbé les tensions ; la crise a provoqué le déplacement de plus de 600 000 personnes et fait plus d'un millier de morts. Le gouvernement kényan a minimisé la gravité de la situation et imposé certaines limites à la couverture des événements par les médias nationaux.

siques étaient également cartographiés. C'est ainsi que la population (*the crowd*, la foule) a eu la possibilité de témoigner collectivement de la situation de violence qui embrasait le pays. Depuis lors, plus de 20 000 cartes Ushahidi ont été mises en ligne dans plus de 140 pays. Le lancement en 2010 d'une version hébergée de la plateforme Ushahidi – Crowdmap – est à l'origine de la majorité de ces cartes. En quoi la technologie de cartographie d'Ushahidi est-elle nouvelle ? Elle est gratuite, ouverte (*open-source*) et plus facile à utiliser que les outils propriétaires. De plus, les informations cartographiées sur la plateforme ont souvent été directement envoyées en ligne et non pas rassemblées des mois plus tard<sup>13</sup>. Cela vaut en particulier pour les applications de cartographie de crise utilisées par la plateforme Ushahidi qui ont permis de dresser des cartes de crise pour un certain nombre de pays (Haïti, Chili, Pakistan, Russie, Syrie, Tunisie, Égypte, Nouvelle-Zélande, Soudan, Libye et, plus récemment, Somalie).

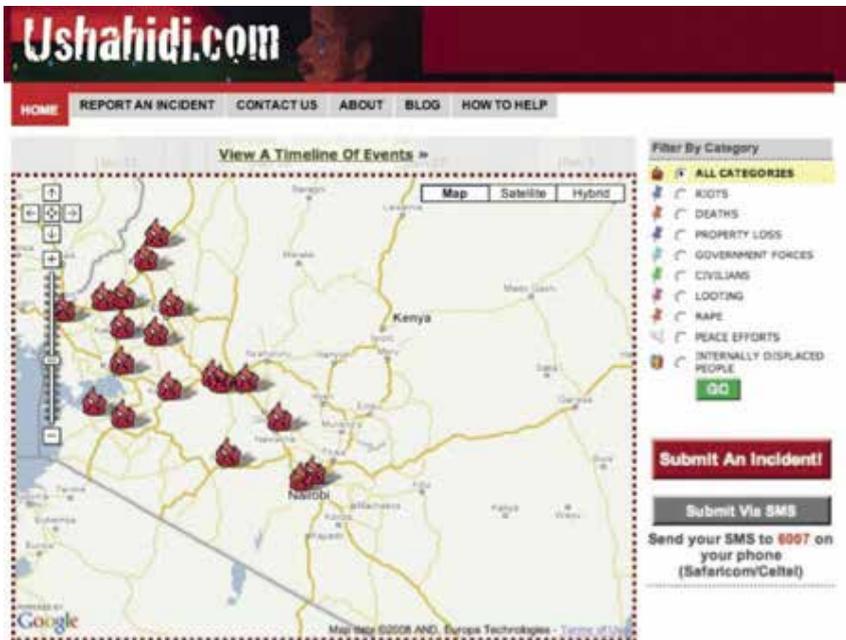


Figure 1 : Capture d'écran de la première plateforme Ushahidi mise en place au Kenya en janvier 2008.

13 Le journaliste Jeff Howe a été le premier à utiliser ce néologisme en 2006 pour décrire un phénomène nouvellement observé : certaines sociétés ne se contentaient plus d'externaliser des tâches (*outsourcing*), mais commençaient à mobiliser une force de travail beaucoup plus grande, à savoir toute personne qui, dans la population (la foule), était disponible et intéressée. Wikipedia est un bon exemple de recours au *crowdsourcing*, l'encyclopédie étant le fruit d'un effort collaboratif. Les responsables d'Ushahidi ont adopté une approche similaire pour collecter – par le biais du *crowdsourcing* (auprès et par le truchement de la foule) – des informations sur la crise postélectorale au Kenya. Il convient cependant de noter que la plateforme Ushahidi est un *outil* de collecte d'informations et de cartographie, alors que le *crowdsourcing* est l'une des *methodologies* pouvant être utilisées pour rassembler des informations. D'autres méthodologies (telles que le recours à des échantillons représentatifs) peuvent aussi être utilisées par la plateforme Ushahidi.

La taxonomie de la cartographie de crise évolue encore de nos jours, mais quatre phases-clés (ou pierres angulaires) reviennent systématiquement dans les conversations concernant la cartographie de crise : collecte de l'information, visualisation, analyse et aide à la décision. Avant d'être cartographiée, l'information doit être collectée. Les technologies d'aujourd'hui mettent beaucoup plus de canaux à disposition pour recueillir des renseignements, tout en permettant de recourir à de nouvelles méthodologies. Par exemple, l'information peut être collectée dans l'espace des médias sociaux (sur Twitter, par exemple) et le *crowdsourcing* peut être utilisé comme méthodologie de collecte de l'information sur Twitter. Un élément essentiel est cependant à relever : les données recueillies doivent avoir une composante géographique, afin que l'information puisse être visualisée – la visualisation constituant la deuxième phase-clé de la cartographie de crise. Pour l'intervention humanitaire, les conséquences de ces nouvelles technologies et méthodologies de collecte de l'information sont vastes : en cas de catastrophe, l'accès à l'information est tout aussi important que l'accès à la nourriture et à l'eau. La relation entre information, intervention en cas de catastrophe et secours a été officiellement reconnue par le Secrétaire général de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2005*<sup>14</sup>. Depuis lors, les populations touchées par les catastrophes ont franchi le pas du numérique ; elles ont aussi adopté de plus en plus les technologies mobiles grâce auxquelles les sinistrés sont eux-mêmes en mesure d'obtenir, de partager et de générer un grand volume d'informations. L'intervention en cas de catastrophe en est aujourd'hui complètement transformée.

Dans le domaine de la cartographie de crise, il convient de noter que la visualisation n'est pas dénuée de problèmes. Les mauvaises façons de visualiser les informations sont plus nombreuses que les bonnes. Par rapport au passé, la cartographie reste aussi importante, mais plus complexe, les données qui la sous-tendent étant toujours plus dynamiques, et non statiques. En d'autres termes, la visualisation des données dans le temps et dans l'espace permet aux motifs de repérage (*patterns*) de se dégager de manière visible et intuitive ; elle constitue donc une composante importante de la cartographie de crise. Cependant, une simple analyse visuelle ne permet pas de discerner immédiatement tous les *patterns*, ce qui explique que l'analyse géo-spatiale soit elle aussi au cœur de la cartographie de crise. L'analyse des systèmes d'information géographique (SIG) et l'économétrie spatiale sont deux moyens permettant de faire apparaître des *patterns* qui, sans cela, demeureraient cachés. Les utilisateurs peuvent ainsi prendre des décisions mieux informées. Cela constitue la quatrième et dernière pierre angulaire de la cartographie de crise, dont le but ultime est de fournir une meilleure appréhension de la

14 Voir Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2005: L'information dans les situations de catastrophe*, disponible sur : <http://w3.ifrc.org/fr/publicat/wdr2005/index.asp>.

situation de manière à prendre des décisions mieux informées. Les plateformes de cartographie de crise devraient donc également servir d'outils d'aide à la décision permettant aux utilisateurs de simuler différents scénarios et, ainsi, d'identifier la meilleure voie à suivre dans les interventions en cas de crise.

Les trois études de cas présentées ci-dessous illustrent la manière dont, en se conjuguant, la cartographie de crise et les nouvelles technologies de l'information peuvent avoir un impact parfois inattendu, mais profond, sur le secteur humanitaire.

## Intervention à la suite du séisme en Haïti

Le fort séisme qui a frappé Port-au-Prince en janvier 2010 a fait un très grand nombre de victimes. En l'espace de quelques heures, une carte de crise interactive de Haïti a été mise en ligne en utilisant la plateforme Ushahidi. Les informations concernant l'impact de la catastrophe ont été tout d'abord rassemblées à partir de sources en ligne, notamment les réseaux de médias sociaux tels que Facebook et Twitter. Une compagnie de téléphonie mobile, Digicel, a rapidement mis à disposition un code court qui a été aussitôt intégré à la carte de crise : ce numéro, le 4636, permettait à toute personne se trouvant en Haïti d'indiquer par SMS sa localisation et ses besoins les plus urgents ; les messages étaient ensuite traduits et géo-localisés par des membres de la diaspora haïtienne. Voici un exemple de texto reçu : « Bonjour, à la Croix-des-Bouquets, à Dagou Block près du marché, les gens ont très faim ; ils ne reçoivent rien ; merci de transmettre ce message pour nous »<sup>15</sup>. Une fois traités par la diaspora, les messages les plus urgents (quand des vies étaient en danger) étaient intégrés dans la carte de crise interactive de Haïti<sup>16</sup>. Dix jours à peine après le tremblement de terre, le chef de la FEMA (*Federal Emergency Management Association* – l'agence américaine des situations d'urgence) a déclaré publiquement que cette carte de crise était en fait la plus complète et la plus récente de toutes les cartes dont disposait la communauté humanitaire.

15 Message figurant dans l'ensemble de données Ushahidi-Haïti disponible (protégé par un mot de passe) sur : <http://haiti.ushahidi.com> (dernière consultation décembre 2011).

16 Quelque 1 200 volontaires appartenant à la diaspora haïtienne, basés dans 49 pays différents, ont traduit environ 80 000 textos envoyés au numéro 4636 ; le contenu de près de 1 500 de ces messages (2%) a été cartographié sur la plateforme Ushahidi-Haïti.



Figure 2: La Carte de crise Ushahidi-Haïti trois mois après le séisme de janvier 2010.

Les éléments les plus frappants, en ce qui concerne cette carte de crise, c'est à la fois qu'elle était non planifiée mais à grande échelle et qu'elle n'a pas été mise en ligne par l'une ou l'autre des organisations humanitaires professionnelles. En fait, le projet tout entier a été lancé par des étudiants réunis dans une chambre de l'université Tufts, dans la ville de Boston enneigée, plus de 2 000 kilomètres au nord de Haïti. La carte de crise de Haïti est en grande partie l'œuvre d'étudiants bénévoles. Si elle n'avait pas été planifiée, c'est parce que la vaste majorité des volontaires n'avait encore jamais rien fait de tel – à dire vrai, personne n'avait encore jamais rien fait de tel ! La carte de crise de Haïti a représenté le premier effort majeur de création d'une carte interactive faisant appel aux nouvelles technologies. Ushahidi, Twitter, Facebook, Skype et Google Docs figuraient simplement parmi les technologies qui ont permis à la cartographie de crise de franchir cette étape importante.

Quel a été l'impact de cette initiative ? Certains secouristes – tels que le corps des Marines américains – ont indiqué avoir utilisé la carte de crise « chaque seconde de chaque jour » pour sauver des centaines de vies<sup>17</sup>. Un membre du corps des Marines a écrit dans un courriel dont la publication a été autorisée par la suite :

17 Billet posté sur le blog d'Ushahidi, « Taking stock of how we're doing », disponible sur : <http://blog.ushahidi.com/index.php/2010/02/06/ushahidi-how-we-are-doing> (dernière consultation décembre 2011).

Je ne soulignerai jamais assez le rôle de Ushahidi/Haïti. Tous les jours, des vies sont ainsi sauvées. Je voudrais avoir le temps de vous donner des détails sur chacun des cas, mais ils sont trop nombreux et nos opérations se succèdent trop vite. Voici un exemple cité par la 22<sup>e</sup> unité expéditionnaire du corps des Marines : « Nous avons reçu des informations sur une zone proche de Grand Goave qui demandait de l'aide. Nous avons envoyé une équipe d'évaluation pour confirmer les besoins et faire le point. En arrivant sur place aujourd'hui, l'équipe a trouvé deux vieilles femmes et une fillette grièvement blessées lors du séisme ; l'une des femmes souffrait de graves problèmes respiratoires. Elles ont été évacuées ». Votre site leur a sauvé la vie. Je vous assure que l'on peut entendre des centaines de récits de ce genre. Le corps des Marines utilise votre projet en permanence pour faire en sorte que l'aide et l'assistance parviennent aux personnes qui en ont le plus besoin.

Les garde-côtes américains ont aussi indiqué avoir utilisé la carte dans le cadre de leurs opérations<sup>18</sup>. Néanmoins, la communauté humanitaire ne savait pas très bien comment tirer parti des informations de crise provenant des sinistrés eux-mêmes<sup>19</sup>. De plus, des doutes ont été émis quant à la fiabilité des informations figurant sur la carte de crise de Haïti. Tout simplement, le fait de disposer en même temps d'informations de crise obtenues par le biais du *crowdsourcing* et d'une carte de crise interactive dédiée constituait un phénomène trop nouveau pour que les organisations humanitaires sachent comment l'utiliser au mieux – surtout au milieu d'une telle catastrophe. Toutefois, cela n'a pas empêché les équipes américaines de recherche et de sauvetage d'utiliser au mieux, pour assurer l'évacuation des blessés gisant sous les décombres, l'aide fournie par les étudiants bénévoles<sup>20</sup>.

Parallèlement à l'établissement de la carte de crise de Haïti, des centaines de volontaires du réseau OpenStreetMap (OSM) se sont lancés dans l'action afin de créer, pour la ville de Port-au-Prince, le plan des rues le plus détaillé qui ait jamais existé<sup>21</sup>. Cette initiative s'est révélée d'une valeur inestimable, Haïti étant une zone particulièrement mal représentée sur Google Map – de fait, la moitié de la capitale manquait sur la carte ! Il était donc particulièrement difficile de cartographier les SMS et les tweets. Quelques jours après le séisme, la communauté OSM a obtenu l'accès à l'imagerie satellitaire à haute résolution. Il a ainsi été possible de reporter sur la carte de la plateforme OSM

18 Billet posté sur le blog d'Ushahidi, «Crowdsourcing the Response», disponible sur : <http://blog.ushahidi.com/index.php/2010/01/20/crowdsourcing-the-response/> (dernière consultation décembre 2011).

19 Voir Fondation des Nations Unies/OCHA/Fondation Vodafone/HPCR, *op. cit.*, note 7.

20 Voir Patrick Meier, «Haiti and the power of crowdsourcing», 26 janvier 2010, disponible sur : <http://irevolution.net/2010/01/26/haiti-power-of-crowdsourcing> (dernière consultation décembre 2011).

21 Voir le site d'OpenStreetMap sur : <http://www.openstreetmap.org>; voir aussi Andrew Turner, «OpenStreetMap Haiti», 29 janvier 2010, disponible sur : <http://opensource.com/osm> (dernière consultation de ces deux sites en décembre 2011).

les routes figurant sur les images prises par satellite. Au cours du seul premier mois de la crise, plus de 1,4 million de modifications ont été apportées à la carte OSM de Haïti<sup>22</sup>. En fait, la carte de crise Ushahidi-Haïti a rapidement utilisé la carte OSM de Haïti au lieu de Google Map, ce qui a considérablement accru la capacité des volontaires à cartographier des données exploitables.

Face à la catastrophe survenue en Haïti, la réaction humanitaire « numérique » a démontré un important potentiel. En d'autres termes, il est apparu que les nouvelles technologies de l'information et les réseaux de volontaires étaient sans doute appelés à avoir un impact significatif sur le secteur humanitaire. Cela explique pourquoi, quelques mois plus tard, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a pris des mesures actives pour mieux comprendre les opportunités et les difficultés liées à la collaboration avec de nouveaux réseaux de volontaires particulièrement à l'aise avec les nouvelles technologies. De fait, en 2010, le thème principal de la Conférence internationale des Cartographes de crise qui s'est tenue à Boston (ICCM 2010) était d'explorer la possibilité d'établir de nouveaux partenariats entre les acteurs humanitaires traditionnels et les nouveaux réseaux informels<sup>23</sup>. L'un des résultats orientés sur l'action de l'ICCM 2010 a été la mise sur pied d'un groupe de volontaires, la *Standby Volunteer Task Force* (SBTF)<sup>24</sup>.

Pour ses opérations, la SBTF est organisée en une douzaine d'équipes, dont chacune se spécialise dans un processus spécifique de gestion de l'information<sup>25</sup>. Par exemple, l'équipe de surveillance des médias recherche des données pertinentes dans les sources classiques et dans les médias sociaux ; l'équipe chargée de la géo-localisation identifie les coordonnées GPS relatives aux événements signalés par l'équipe de surveillance des médias ; l'équipe de vérification s'efforce de vérifier l'exactitude et la validité des informations cartographiées ; enfin, l'équipe d'analyse élabore des produits d'information dans le cadre des rapports de situation remis périodiquement à l'organisation qui a activé la SBTF. Chacune de ces équipes dispose d'une page dédiée sur la plateforme du réseau social Ning utilisée par la SBTF. Chaque page inclut également des procédures très spécifiques à l'équipe concernée, de même que du matériel pédagogique multimédias (vidéos YouTube et présentations Powerpoint, par exemple).

Depuis la tenue de l'ICCM en 2010, la SBTF a pris de l'ampleur, regroupant aujourd'hui plus de 800 volontaires dans plus de 80 pays à travers le monde. La majorité de ces volontaires sont des professionnels des technologies et de l'humanitaire ; la plupart d'entre eux ont déjà achevé leurs études uni-

22 Voir « OpenStreetMap in the first month after the Haiti quake », disponible sur : <http://www.maposr.com/2010/09/06/openstreetmap-in-the-first-month-after-the-haiti-quake> (dernière consultation décembre 2011).

23 Voir le site des Cartographes de crises sur : <http://crisismappers.net/page/iccm-2010-haiti-and-beyond> (dernière consultation décembre 2011).

24 Voir Standby Task Force, « On standby doesn't mean always-on: an update on the SBTF », 27 mars 2012, disponible sur : <http://blog.standbytaskforce.com> (dernière consultation mars 2012).

25 Voir Standby Task Force, « Our Model », disponible sur : <http://blog.standbytaskforce.com/our-model> (dernière consultation décembre 2011).

versitaires ou préparent un diplôme d'études supérieures tel que, notamment, un PhD<sup>26</sup>. Le but de la SBTF est de fournir une aide en ligne en matière de cartographie de crise aux organisations, humanitaires ou de défense des droits de l'homme, qui demandent l'activation de la SBTF; de fait, ce réseau mondial composé de bénévoles s'est déjà trouvé mobilisé une vingtaine de fois depuis sa création en 2010<sup>27</sup>. Ces divers déploiements ont inclus des partenariats avec le Bureau pour la Coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), Amnesty International USA (AI-USA) et plusieurs autres groupes.

Les partenariats mentionnés ci-dessus ont été mis sur pied en réponse aux crises survenues en Libye, en Somalie et en Syrie, ainsi qu'au lendemain des catastrophes naturelles (tremblements de terre ou inondations) qui ont frappé la Nouvelle-Zélande, la Turquie, l'Australie et la Colombie. Lors de chaque déploiement, seules les équipes SBTF nécessaires sont activées – d'où l'importance de l'approche adoptée par la SBTF: la structure modulaire des équipes. Certaines conditions spécifiques doivent toutefois être remplies avant que la SBTF entre formellement en jeu pour aider une organisation. Premièrement, l'organisation qui demande l'activation de la SBTF doit avoir la capacité et le niveau de présence sur le terrain suffisants pour répondre à une crise donnée. Deuxièmement, l'organisation doit démontrer l'existence d'un besoin direct de la carte de crise et des données qui permettent de l'établir. Troisièmement, l'organisation qui a demandé l'activation de la SBTF doit spécifier la durée du déploiement (qui, de manière générale, doit être inférieure à deux semaines): l'avantage comparatif offert par la SBTF réside dans des déploiements rapides et de courte durée, et non pas dans des opérations à long terme. Quatrièmement et finalement, si la SBTF est activée, les organisations qui demandent de l'aide doivent fournir régulièrement un feedback sur la manière dont elles utilisent la carte de crise interactive pour éclairer leur prise de décisions. Il convient de noter à ce propos que tout nouveau volontaire qui rejoint la SBTF doit signer un Code de conduite qui est basé sur des principes énoncés par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)<sup>28</sup>.

Il arrive aussi parfois que la SBTF se déploie de manière informelle. Cela se passe généralement quand l'organisation qui demande son aide ne satisfait pas aux critères d'activation de la SBTF, mais invoque des raisons impérieuses. Par exemple, Al Jazira s'est associée à la SBTF à la suite du séisme de Van, en Turquie, puis, à nouveau, pendant l'importante tempête de neige qui a frappé les Balkans<sup>29</sup>. Pendant les deux premières semaines qui ont suivi

26 Voir Standby Task Force, «What we do», disponible sur: <http://blog.standbytaskforce.com/about/what-we-do> (dernière consultation décembre 2011).

27 Voir Standby Task Force, «Deployments», disponible sur: <http://blog.standbytaskforce.com/deployments> (dernière consultation décembre 2011).

28 Voir Standby Task Force, *op. cit.*, note 25.

29 Voir «Al Jazeera's crisis map of the snowstorm emergency in the Balkans», 22 février 2012, disponible sur: <http://blog.standbytaskforce.com/al-jazeeras-crisis-map-of-the-snowstorm-emergency-in-the-balkans> (dernière consultation mars 2012).

sa mise en ligne, la carte de crise des Balkans a constitué la page la plus visitée du site Internet d'*Al Jazira* dédié aux Balkans (comme le confirment les statistiques tant quotidiennes qu'hebdomadaires). Dès le premier jour de sa mise en ligne, la carte de crise est devenue très rapidement la rubrique la plus lue de la semaine. Selon *Al Jazira*, la carte de crise a également été le premier média à signaler plusieurs incidents; elle a, de plus, assuré la couverture la plus complète de la tempête de neige survenue dans la région; en fait, le contenu de la carte a été également diffusé via la salle de presse d'*Al Jazira*. Certes, *Al Jazira* ne fait pas partie des organisations établies dans les domaines humanitaire ou de défense des droits de l'homme, mais la carte de crise qu'elle a mise en ligne a fourni aux personnes vivant en Turquie et dans les Balkans des informations importantes, à jour et exploitables. Des organisations médiatiques telles qu'*Al Jazira* continuent de jouer un rôle important en matière de communication avec les populations touchées par une catastrophe<sup>30</sup>.

En conclusion, les « volontaires numériques » ont joué un rôle central – bien que de manière réactive – dans l'action menée en Haïti. Médias sociaux, plateformes des réseaux sociaux, SMS, imagerie satellitaire et logiciels Open source (gratuits) ont été utilisés. Des milliers de bénévoles du monde entier – membres, pour la plupart, de la diaspora haïtienne – se sont lancés dans l'action pour secourir la population sinistrée de Port-au-Prince. Au cours du processus, les volontaires ont créé le plan des rues de la capitale et la carte de crise les plus à jour et les plus détaillés dont disposait alors la communauté humanitaire; tout cela, ils l'ont fait en ligne, sans jamais poser le pied en Haïti. Comme le montre clairement cette étude de cas, tant les populations touchées par une catastrophe que les réseaux de volontaires numériques s'ouvrent aujourd'hui rapidement aux nouvelles technologies. Les premières fournissent toujours plus d'informations en temps réel lors d'une crise, tandis que les deuxièmes parviennent rapidement à gérer ce contenu numérique avec davantage d'efficacité, et en temps quasi-réel, dans le but de soutenir les opérations humanitaires. Certes, par la force des choses, l'action des volontaires en Haïti n'a pu être menée que de manière *ad hoc* et réactive; cependant, elle a aussi joué un rôle de catalyseur dans la mise sur pied de la SBTF, un « groupe d'intervention » spécial, préparé et proactif, composé de volontaires placés en stand-by permanent.

## La Russie est en feu et les volontaires sont sur les lignes de front

Des centaines de feux de forêt ont ravagé la Russie pendant l'été 2010, provoquant la mort de quelque 56 000 personnes et causant plus de 15 milliards de dollars de dommages. Face à cette situation, plusieurs blogueurs russes –

30 Voir, par exemple, le projet « Somalia Speaks » (la Somalie parle) développé par Ushahidi, en collaboration avec *Al Jazira*, *Souktel*, *Crowdfunder* et l'*African Diaspora Institute*, dans le but de rassembler et d'inventorier des voix et des récits provenant de l'intérieur du pays, disponible sur : <http://www.aljazeera.com/indepth/spotlight/somaliacconflict/somaliaspeaks.html> (dernière consultation décembre 2011).

inspirés par la réponse à la crise survenue en Haïti au début de l'année – ont décidé de mettre en ligne une carte de crise interactive spécifiquement dédiée aux incendies catastrophiques qui ravageaient leur pays<sup>31</sup>. Les activistes russes ont décidé qu'à la différence des cartes de crise précédemment mises en ligne, la plateforme servirait de « carte d'entraide » : il suffirait pour cela d'obtenir directement auprès du public des informations qui concernent tant les besoins que les offres d'assistance. En fait, par rapport aux utilisations précédentes de la plateforme Ushahidi, la nouveauté était importante. Manifestement, l'impact d'une catastrophe ou d'une crise n'est pas le même pour toutes les personnes touchées : les moins affectées cherchent souvent des moyens de porter secours à celles qui ont davantage besoin d'aide. La mise en ligne d'une plateforme destinée à faciliter une telle action – décentralisée, organisée par la population elle-même – est de nature à améliorer la réponse des volontaires et la coordination de leurs efforts. Les premiers intervenants ne sont pas les membres des équipes de recherche et de sauvetage qui arrivent d'Islande par avion soixante-deux heures après une catastrophe : ce sont, par définition, les communautés sinistrées qui sont les premières à organiser les secours. Et, si les secouristes humanitaires professionnels ne peuvent pas être partout à la fois, la population, elle, est toujours là.

La carte d'entraide a connu rapidement un succès étonnant : dès la première semaine, plus de 600 signalements ont été reçus. Afin de favoriser l'adéquation entre besoins signalés et ressources offertes, l'équipe a donc décidé la mise en place d'un service de coordination et d'un centre d'appels gratuits. Ce dernier, géré par des bénévoles, a donné aux personnes âgées – ainsi qu'à toute autre personne sans connexion à l'Internet – la possibilité d'appeler pour indiquer des besoins ou pour offrir de l'aide. De fait, en utilisant à la fois les nouvelles et les anciennes TIC, les activistes russes ont créé, en l'espace de quelques jours, leur propre agence « citoyenne » d'intervention en cas de catastrophe. Quel rôle a joué le gouvernement russe dans tout cela ? Selon Gregory Asmolov :

À cause de la taille géographique du pays, de sa dépendance vis-à-vis de l'économie d'extraction et du niveau élevé de corruption, la gouvernance exercée par le gouvernement en Russie est souvent faible et inefficace. Une spécialiste de la politique russe, Liliya Shevtzova, est allée jusqu'à dire que le régime actuel n'exerçait qu'une imitation de gouvernance. Les incendies catastrophiques de 2010 ont démontré la capacité limitée de l'État à réagir de manière efficace aux situations d'urgence. Les technologies de l'information – et notamment les plateformes de *crowdsourcing* – viennent pallier les lacunes d'un État aux pouvoirs limités<sup>32</sup>.

31 Carte disponible sur : <http://russian-fires.ru> (dernière consultation décembre 2011).

32 Gregory Asmolov, cité dans Patrick Meier, « Information and communication technology in areas of limited statehood: a new form of governance? », 3 avril 2011, disponible sur : <http://irevolution.net/2011/04/03/icts-limited-statehood> (dernière consultation décembre 2011).



Figure 3 : Lors des incendies catastrophiques en Russie, la carte d'entraide a permis de recenser les besoins et les ressources.

En d'autres termes, non seulement les citoyens se sontentraidés à cause des pouvoirs limités de l'État russe, mais ils ont exercé *de facto* les fonctions incombant à l'État (ce que la carte a montré de manière très explicite – voir la figure 3).

Cette carte interactive a révélé le fort potentiel existant en matière d'entraide auto-organisée à l'échelon de la communauté, particulièrement dans les pays dont le gouvernement ne veut pas, ou ne peut pas, assumer cette fonction. Il est un fait qu'en Russie, la communauté des internautes a opéré à la fois en ligne et hors ligne. Certains blogueurs ont créé leur propre unité de pompiers bénévoles afin de venir directement en aide aux personnes en danger ; d'autres ont acheté du matériel tel que des lances à incendie à l'intention des pompiers professionnels. L'aide informelle des bénévoles a été à la fois plus rapide et plus visible que celle fournie par le gouvernement russe. De plus, contrairement à la carte d'entraide publique interactive, les mass médias d'État (ou privés) n'ont pas tenu le grand public informé en temps réel. La télévision d'État s'est attachée à révéler au public aussi peu d'informations que possible sur les incendies et sur le smog<sup>33</sup>. Selon un sondage réalisé à cette

33 Voir Géorgy Bovt, « Putin's vertical power disaster », dans *Moscow Times*, 13 août 2010, disponible (mur payant) sur : <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/putins-vertical-power-disaster/412296.html> (dernière consultation décembre 2011).

période, quelque 68 % des personnes interrogées avaient confiance dans les informations communiquées au sujet des incendies par les médias en ligne, alors que seuls 4 % des répondants affirmaient faire confiance aux sources gouvernementales<sup>34</sup>.

En résumé, la carte d'entraide a montré que la technologie pouvait parfois remplacer les fonctions du gouvernement, ou tout au moins pallier la capacité limitée de l'État. Tout comme dans les exemples concernant Haïti et le Kenya cités plus haut, les personnes engagées dans ces efforts étaient des citoyens ordinaires, des volontaires prêts à utiliser des technologies déjà existantes. Les technologies de la cartographie de crise peuvent donc servir de plateformes pour l'auto-organisation et permettre – véritable *match.com* – de faire le lien entre les besoins et les ressources existant sur place.

## La crise humanitaire en Libye

Le 1<sup>er</sup> mars 2011, face à l'aggravation de la situation en Libye, l'activation de la SBTF a été demandée par Brendan McDonald, le chef de la section des services d'information de l'OCHA. Son agence n'avait aucun gestionnaire de l'information sur place et ne pouvait pas compter sur les sources gouvernementales libyennes pour obtenir des informations exactes. En d'autres termes, l'équipe de l'OCHA ne disposait que d'une compréhension très limitée de la situation, au moment même où elle avait le plus besoin de savoir ce qui se passait dans le pays (des ressources financières considérables allaient devoir être engagées pour répondre à l'augmentation vertigineuse des besoins humanitaires). L'OCHA a donc formellement demandé une aide en matière de cartographie de crise afin de pouvoir mieux appréhender la situation en Libye; ses responsables ont réalisé que peu d'informations pouvaient être obtenues via les sources classiques, mais que l'espace des médias sociaux était riche en récits de témoins directs pouvant potentiellement fournir des renseignements sur les événements en cours.

34 Voir l'enquête «Какому источнику информации о пожарах в Центральной России Вы больше доверяете?» (À quelle source d'informations sur les incendies du centre de la Russie faites-vous le plus confiance? Traduction CICR) 2-4 août 2010, disponible en russe sur : <http://www.vedomosti.ru/poll/opinions/48/748> (dernière consultation décembre 2011).



Figure 4 : Libye : carte de crise officielle établie pour l'OCHA.

Quelques heures à peine après avoir reçu la demande d'activation, la SBTF avait mis en ligne une carte de crise interactive (voir la figure 4) alimentée par la plateforme Ushahidi; de son côté, l'équipe de surveillance des médias s'affairait déjà, collectant des informations de crise dans l'espace des médias sociaux. Au départ, l'attention s'est principalement portée sur Twitter et YouTube; toutefois, dès que ces autres acteurs ont été mobilisés et se sont trouvés sur le terrain, la surveillance s'est rapidement étendue aux médias classiques et aux rapports officiels des organisations humanitaires. Outre l'équipe de surveillance des médias, quatre autres équipes ont également été activées (géo-localisation, rapports, vérification et analyse); la seule équipe non activée a été celle des traducteurs.

Fait sans précédent, le déploiement de la SBTF relatif à la Libye a duré au total quatre semaines et ce, à la demande de l'OCHA. En avril, la SBTF a remis la gestion de son activité à l'équipe de l'OCHA s'occupant de la Colombie, avec le soutien des Volontaires des Nations Unies à qui la SBTF avait donné une formation. Quel impact cette combinaison de nouvelles technologies et de réseaux de volontaires a-t-elle eu sur le secteur humanitaire? Dans un courriel officiel adressé aux responsables de la SBTF, Brendan McDonald a écrit :

Les efforts que vous avez déployés pour résoudre un problème difficile ont clairement réduit la surcharge d'informations; faire le tri parmi tous les signaux concernant la crise n'est pas une tâche aisée. La SBTF a mis à notre disposition un produit à la fois gérable et assimilable, ce qui nous a permis de mieux appréhender la situation et de prendre de meilleures décisions<sup>35</sup>.

Andrej Verity, qui était chargé au sein de l'OCHA de coordonner le partenariat avec la SBTF, a relevé en outre :

L'OCHA n'était pas en mesure de collecter, vérifier et traiter l'énorme quantité d'informations disponibles en ligne. De bien des façons, les données sous-tendant la carte constituaient une véritable « mine d'or ». L'OCHA avait un spécialiste qui examinait les données en cherchant à y discerner des schémas ou des tendances, indiquant quels produits « non cartographiés » pourraient être générés et soulignant la manière dont ces données pourraient être intégrées dans les produits de coordination traditionnels<sup>36</sup>.

Les données en provenance du terrain, collectées et cartographiées par la SBTF, ont été en fait intégrées dans l'infographie officielle et autres produits d'information de l'OCHA. Verity a poursuivi :

Les données de la carte de crise de la Libye étaient incorporées dans l'infographie et dans les produits traditionnels du « qui fait quoi où » créés à distance par les gestionnaires de l'information de l'OCHA [Colombie, République démocratique du Congo, Éthiopie, Kenya, Pakistan, Afrique du Sud et Sud-Soudan]. Ces produits étaient ensuite imprimés et diffusés auprès des instances engagées dans l'action d'urgence<sup>37</sup>.

Cela dit, rien ne permet de savoir quel a été, en fin de compte, l'impact opérationnel de la carte sur le terrain. La SBTF n'a pas pu obtenir d'informations auprès de l'OCHA sur la manière précise dont la carte a été utilisée, ni sur les décisions que la carte aurait pu influencer. Josette Sheeran, directrice exécutive du Programme alimentaire mondial (PAM), a cependant déclaré publiquement que la carte de crise de la Libye avait également permis de renseigner les opérations de secours humanitaire menées par le PAM le long des frontières; néanmoins, là encore, de plus amples informations n'ont jamais été communiquées<sup>38</sup>.

35 Voir « Libya Crisis Map deployment 2011 report », 1<sup>er</sup> septembre 2011, disponible sur : <http://blog.standbytaskforce.com/libya-crisis-map-report> (dernière consultation décembre 2011).

36 Voir Andrej Verity, « The [unexpected] Impact of the Libya Crisis Map and the Standby Volunteer Task Force », 19 décembre 2011, disponible sur : <http://blog.standbytaskforce.com/sbtf-libya-impact> (dernière consultation décembre 2011).

37 *Ibid.*

38 Josette Sheeran, « Excellent Libya Crisis Map can help UN, WFP plan humanitarian food, also 4 borders w/ Tunisia, Egypt », message sur Twitter, 6 mars 2011, disponible sur : <http://twitter.com/#!/JosetteSheeran/statuses/44358346014334976> (dernière consultation décembre 2011).

L'OCHA n'a pas été la seule organisation humanitaire à avoir dressé une carte de crise interactive de la Libye en utilisant la plateforme Ushahidi. De fait, l'Organisation internationale pour la migration (OIM) a dressé sa propre carte de crise le 15 mars 2011, dans le but de fournir des informations sur ses opérations en Libye (voir la figure 5). L'équipe de l'OIM s'occupant de la gestion de l'information pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord a été chargée de catégoriser et de cartographier les rapports entrants. Selon le chef de l'équipe chargée du projet, la carte de crise « a permis d'aider les migrants bloqués en Libye, ainsi que de fournir des informations sur les opérations de l'OIM »<sup>39</sup>.

Depuis lors, l'OCHA a mis en ligne ses propres cartes de crise dans deux contextes : la Colombie (inondations catastrophiques) et la Côte d'Ivoire (arrivée massive de réfugiés). Il est important de se souvenir que ces cartes, de même que celles de la Libye, n'ont servi que comme *l'une* des sources d'informations que l'OCHA, le PAM, l'OIM et d'autres agences ont utilisées pour améliorer leur compréhension de la situation et renseigner leurs opérations sur le terrain. Comme l'a relevé un contact à l'OCHA, la question à poser est la suivante : « Quel a été l'impact de la dernière carte que vous avez eue sous les yeux ? »<sup>40</sup>. Dans le cadre de leurs opérations, ce sont des centaines de cartes de crise statiques que les organisations humanitaires produisent, mais il est tout aussi difficile d'en évaluer l'impact direct et spécifique. De fait, il faudrait examiner de près les structures de prise de décisions existant déjà au sein des organisations humanitaires pour pouvoir mieux comprendre comment les décisions sont prises en temps réel.

Il y a eu cependant certaines retombées *imprévues* mais intéressantes pour l'OCHA. Sur la base d'une recherche préliminaire, Verity relève que « nous pouvons déjà voir que la SBTF a un impact important sur la façon de travailler de l'OCHA »<sup>41</sup>. Par exemple, la collaboration avec la SBTF a permis à l'OCHA de produire du matériel standard de gestion de l'information de manière beaucoup plus rapide qu'auparavant pour ce qui est des premières phases d'une situation d'urgence. En fait, la différence en termes de rapidité peut être qualifiée d'« assez nette et importante ». La collaboration avec la SBTF a également eu des conséquences inattendues en ce qui concerne le dispositif organisationnel. En fait, par la suite, la section des services d'information (SSI) de l'OCHA a adopté un certain nombre de stratégies de la SBTF en matière d'organisation et de gestion de l'information. Voici ce qu'explique A. Verity :

Dans le cadre de sa collaboration avec l'équipe de volontaires, auto-organisée et basée sur les tâches, l'équipe chargée de la gestion de l'information au siège de l'OCHA a été très impressionnée par le bon fonctionnement des discussions sur Skype, possibles en permanence et différenciées. L'équipe a adopté cette approche et elle a créé au sein de l'OCHA un

39 Enquête conduite par l'auteur en décembre 2011 pour CrowdGlobe.

40 Remarque faite lors d'un atelier parrainé par WorldVision à Genève en novembre 2011.

41 Voir A. Verity, *op. cit.*, note 36.



Figure 5: La carte de crise officielle de la Libye de l’Organisation internationale pour les migrations (OIM).

groupe pour les gestionnaires de l’information (ce qui a réellement permis à notre communauté de pratique interne de s’épanouir et de favoriser l’entraide entre tous les gestionnaires de l’information). Nous nous sommes servis de la même approche pour associer le personnel terrain à l’élaboration d’outils et de logiciels standard (domaine dans lequel nous étions assez peu performants dans le passé). Par ailleurs, quand nous nous sommes trouvés avec un seul gestionnaire de l’information pouvant agir lors des inondations au Cambodge, nous avons lancé un appel pour recruter des volontaires en tant que gestionnaires de l’information de l’OCHA et nous les avons intégrés dans un groupe Skype dédié. C’est ainsi que des gestionnaires de l’information de Sri Lanka, du Pakistan, de Côte d’Ivoire, du Libéria et de Haïti nous ont apporté leur concours. L’équipe de gestionnaires de l’information de l’OCHA est réellement en train d’apprendre à utiliser le soutien à distance et, de fait, intègre peu à peu ces concepts dans les mécanismes traditionnels »<sup>42</sup>.

42 Ibid.

En résumé, non seulement une partie de l'information reçue du terrain, traitée et cartographiée par les volontaires de la SBTF, a été intégrée dans les produits d'information officiels de l'OCHA, mais la collaboration entre les Nations Unies et la SBTF a également permis une certaine fertilisation croisée en matière de procédures d'opérations standard faisant appel aux nouvelles technologies. Évidemment, un certain nombre de difficultés sont également apparues dans le cadre de la collaboration entre l'OCHA et la SBTF. Par exemple, la SBTF fonctionne 24 heures sur 24 (les volontaires vivant dans des zones aux fuseaux horaires différents, un certain nombre d'entre eux sont toujours à pied d'œuvre quelque part dans le monde). L'OCHA a ainsi été confrontée à la nécessité de répondre aux volontaires à toutes les heures du jour.

Les cartes de crise de la Libye offrent un important contraste avec la carte d'entraide russe et la carte de crise de Haïti. En fait, à la différence des cartes précédentes, celles de la crise libyenne ont été mises en ligne dans le contexte d'un conflit. Or, un tel environnement hostile présente des difficultés spécifiques quand il s'agit d'utiliser des informations provenant de personnes sur le terrain. Les représailles du gouvernement contre les « informateurs » et la manipulation de l'information à des fins politiques sont des phénomènes bien plus susceptibles de se produire quand une crise humanitaire survient dans un pays au régime répressif. Lors d'une catastrophe naturelle, les victimes n'ont pas à craindre de tirs de représailles...

Cela explique pourquoi l'OCHA et la SBTF ont mis en ligne une carte de crise de la Libye protégée par un mot de passe. L'accès à cette carte n'était donné qu'aux organisations humanitaires établies. Quand l'OCHA a demandé une version publique de la carte, la SBTF a tout d'abord élaboré une stratégie de réduction des risques (stratégie approuvée par la suite par les Nations Unies). La carte publique était mise en ligne avec un décalage de 24 heures : ainsi, les nouvelles informations publiées sur la carte protégée par un mot de passe n'étaient affichées que 24 heures plus tard sur la carte publique (ce délai aurait également pu être différent – cinq jours, par exemple, ou toute autre valeur). En outre, la plupart des informations accessibles via la carte protégée par un mot de passe ne figuraient pas sur la carte publique. Par exemple, les descriptions de signalements individuels, de même que leur source et tout identifiant personnel, *n'étaient pas* inclus dans la version publique de la carte : seuls le titre et la catégorie étaient mentionnés. De plus, il était directement demandé aux volontaires de la SBTF *de ne pas* communiquer avec des personnes en Libye pour éviter leur mise en danger. De fait, l'instruction de ne pas communiquer avec les communautés touchées par les crises constitue la « directive première » de la SBTF. Par conséquent, les volontaires de la SBTF se sont bornés à cartographier des informations déjà délibérément rendues publiques (puisqu'elles étaient présentes dans l'espace des médias sociaux). L'équipe de vérification de la SBTF a été activée – dans le cadre de l'établissement par l'OCHA de sa carte de crise de la Libye – afin de vérifier un maximum d'informations. Tous les signalements qu'il était impossible de vérifier directement,

mais qui étaient jugés plausibles et importants, étaient tout de même cartographiés, mais ils portaient clairement la mention « non vérifié » écrite en lettres rouges.

## Situation d'urgence complexe en Somalie

En août 2011, le HCR a demandé l'aide de la SBTF pour la Somalie. En 2010, deux membres du personnel du HCR, travaillant à temps plein, avaient consacré quatre semaines à l'analyse des images satellitaires d'une zone, le corridor d'Afgooye, à quelques kilomètres à l'ouest de Mogadiscio. Le but de cet effort était de repérer (et de dénombrer) les abris de fortune aménagés, de manière à pouvoir estimer le nombre de déplacés internes se trouvant dans cette zone. Le HCR a contacté la SBTF après que l'un de ses experts en SIG ait lu sur un blog un billet dont l'auteur préconisait d'externaliser l'analyse des images satellitaires à haute résolution pour soutenir les opérations de secours humanitaires<sup>43</sup>.

Alors que les entretiens préliminaires avec le HCR étaient encore en cours, la SBTF a décidé de créer une nouvelle équipe chargée d'analyser les images satellitaires – en abrégé « l'équipe Sat » de la SBTF. Des partenariats ont été établis avec, d'une part, DigitalGlobe afin d'acquérir des images satellitaires à haute résolution pertinentes et, d'autre part, avec Tomnod, une jeune start-up spécialisée dans l'attribution de micro-tâches (*micro-tasking*) pour l'analyse des images obtenues par satellite (voir la figure 6). Grosso modo, la plateforme Tomnod fractionne les images satellitaires pour former une grille, constituée en fait d'une série de rectangles de bien plus petite taille. Chacun de ces rectangles peut ensuite être analysé individuellement et marqué en conséquence. Les résultats sont ensuite agrégés et collationnés afin d'effectuer une analyse globale. Par exemple, un volontaire se connecte à la plateforme Tomnod et recherche des éléments présentant un intérêt, tels que des abris de fortune. Quand il trouve l'un de ces éléments, le volontaire utilise simplement la souris pour pointer dessus et créer un géo-tag représentant un abri de fortune.

Cela dit, le pouvoir réel des plateformes qui attribuent des micro-tâches (comme le fait Tomnod) tient au fait que les marqueurs à caractère géographique (géo-tags) peuvent être triangulés. Par exemple, ce n'est que si trois volontaires ont, séparément, repéré et marqué un élément (un abri de fortune, par exemple) que le point de données (*data point*) est approuvé et communiqué au HCR. De plus, un volume considérable de statistiques d'utilisateurs peuvent être générées afin de comprendre comment les divers volontaires repèrent et marquent les éléments. Cela permet à l'équipe Sat de comprendre où, et quand, les volontaires commettent des erreurs systématiques dans leur marquage.

43 Patrick Meier, « Crowdsourcing the analysis of satellite imagery for disaster response », 6 octobre 2010, disponible sur : <http://irevolution.net/2010/10/06/crowdsourcing-satellite-imagery> (dernière consultation décembre 2011).



Figure 6 : La plateforme Tomnod est conçue pour déléguer des micro-tâches de marquage et d'analyse d'images satellites.

Afin de mettre à l'épreuve cette nouvelle équipe de la SBTf et de tester la plateforme Tomnod, l'équipe Sat a organisé une simple expérience en septembre 2011. Un type arbitraire d'abri a été choisi et une simple touche de fonction (*feature-key*) et un référentiel (*rule-set*) ont été mis au point. Les touches de fonction donnent des exemples visuels des éléments qui sont recherchés, alors que les référentiels décrivent l'apparence de ces éléments à l'aide d'un texte. En l'espace d'une semaine, les volontaires de la SBTf ont analysé près de 10 000 images satellites et ont marqué près de 4 000 éléments qui ressemblaient à l'élément-type décrit via la touche de fonction et le référentiel. L'utilisation de l'outil de triangulation de Tomnod a abouti à l'attribution de 1 423 marqueurs<sup>44</sup>. L'expérience a fourni à la SBTf et à Tomnod une longue liste d'enseignements devant être internalisés avant toute activation officielle de la SBTf par le HCR à Genève.

En octobre 2011, le HCR s'est formellement associé à la SBTf pour mettre au point ensemble une touche de fonctionnalité formelle ainsi qu'un référentiel. Un mois plus tard, le HCR a activé le réseau afin de réaliser une analyse exhaustive de l'imagerie satellitaire d'une plus vaste zone de la Somalie. L'équipe Sat de la SBTf a non seulement fait appel aux 700 volontaires du réseau, mais elle a également

44 Voir «Crowdsourcing satellite imagery analysis for Somalia: results of trial run», 31 août 2011, disponible sur : <http://blog.standbytaskforce.com/somalia-imagery-analysis> (dernière consultation décembre 2011).

sollicité l'ASPRS (*American Society for Photogrammetry and Remote Sensing*), un réseau d'étudiants diplômés qui étudient l'analyse de l'imagerie satellitaire. Le résultat ? Plus d'un quart de *million* d'éléments ont été marqués par 168 volontaires ayant analysé près de 4 000 images satellites en à peine 120 heures<sup>45</sup>. Pour ce faire, les volontaires ont examiné attentivement une zone de plus de 100 kilomètres carrés. Ce résultat est à rapprocher de celui obtenu en plus de trente jours en 2010 par les deux employés du HCR chargés de réaliser une analyse similaire. Toutefois, au lieu de deux paires d'yeux analysant les images, ce sont 168 paires d'yeux qui l'ont fait et, de plus, les résultats de l'analyse ont pu être triangulés à des fins de contrôle de qualité. Le HCR et Tomnod ont récemment achevé l'analyse des données.

En utilisant les mécanismes intégrés de contrôle de qualité de Tomnod, ce sont au total quelque 47 500 abris qui ont été triangulés, l'information étant ensuite partagée avec le HCR via une plateforme Ushahidi dédiée (voir la figure 7). Des membres du personnel du HCR analysent actuellement ces résultats et les comparent à d'autres estimations de population de déplacés internes également établies pour cette zone. De plus, le Centre de recherches de la Commission européenne utilise également ses propres algorithmes de détection automatisée d'abris pour analyser les mêmes images satellitaires afin d'estimer la population de déplacés internes dans le corridor d'Afgooye : il sera ainsi possible de réaliser une triangulation croisée avec les données provenant du *crowdsourcing*. Il faut espérer qu'il sera possible un jour de combiner les méthodes automatisées et celles basées sur le *crowdsourcing* pour obtenir des résultats plus rapides et plus fiables.

Fin 2011, à Genève, le projet a été présenté au Haut Commissaire adjoint, Alex Aleinikoff. Saluant l'initiative, il s'est adressé aux volontaires de la SBTF dans une vidéo exclusive :

C'est le Haut Commissaire adjoint du HCR qui vous parle. Je viens d'apprendre quel travail magnifique a été accompli par la SBTF. Grâce à l'action menée bénévolement dans le monde entier par des gens comme vous, nous avons pu recenser les abris dans le corridor d'Afgooye en Somalie. Ce projet est extraordinaire : il fournit au HCR des informations extrêmement importantes et il contribue à créer à travers le monde une communauté virtuelle qui s'attache à aider les réfugiés et les déplacés internes. Je vous salue donc pour le travail accompli et pour le temps donné à ce projet ; c'est important pour nous et c'est important pour toutes les personnes qui ont été contraintes de fuir de chez elles, et qui tentent aujourd'hui de créer un nouveau foyer, de prendre un nouveau départ dans la vie. Je vous en remercie<sup>46</sup>.

45 Voir « Crowdsourcing Satellite Imagery Analysis for UNHCR-Somalia: Latest Results », 10 novembre 2011, disponible sur : <http://blog.standbytaskforce.com/unhcr-somalia-latest-results> (dernière consultation décembre 2011) ; Voir aussi « Beyond Brute Force: Unexpected Lessons from Crowdsourcing Satellite Imagery Analysis for UNHCR in Somalia », 22 novembre 2011, disponible sur : <http://blog.standbytaskforce.com/unhcr-somalia-lessons> (dernière consultation décembre 2011).

46 Voir « Thank You video from UNHCR's Deputy High Commissioner », 15 novembre 2011, disponible sur : <http://blog.standbytaskforce.com/thank-you-video-from-unhcrs-deputy-high-commissioner> (dernière consultation décembre 2011).

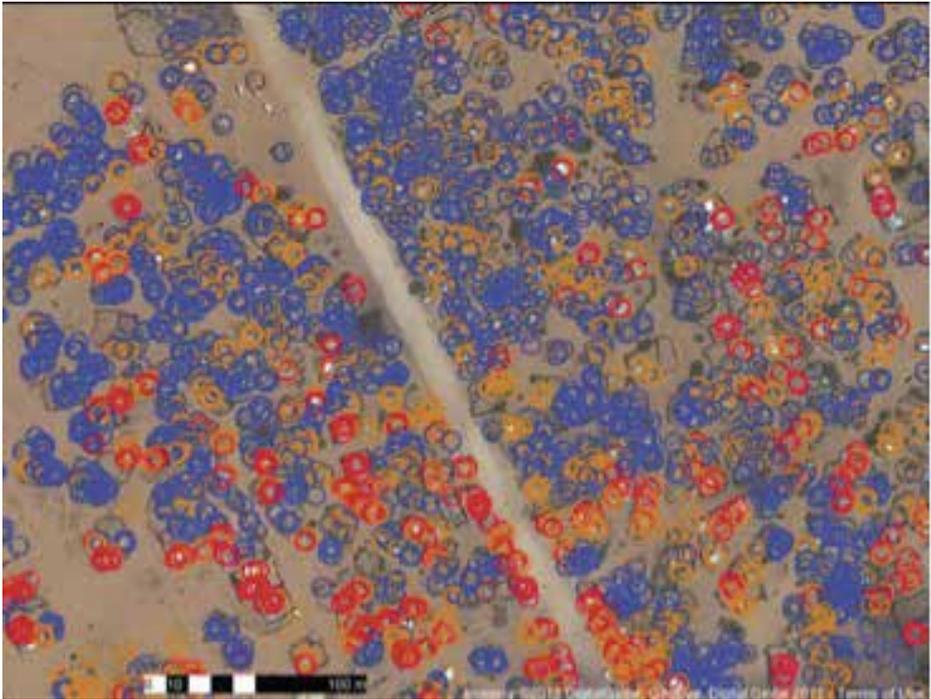


Figure 7 : Abris marqués par les volontaires de la SBTf et triangulation Tomnod obtenue.

Aleinikoff a fait part de son vif intérêt à voir se poursuivre ce type de collaboration. S'il l'apprécie, ce n'est pas seulement du point de vue de la gestion de l'information, mais aussi à cause de l'engagement croissant de la communauté vis-à-vis de l'action menée par le HCR. En d'autres termes, le Haut Commissaire adjoint s'est dit particulièrement intéressé par l'impact de cette initiative sur la manière dont les programmes du HCR et, plus généralement, la crise en Somalie, sont désormais mieux connus du public. Le *crowdsourcing* a permis à un plus grand nombre de volontaires de la SBTf et d'étudiants de l'APRS de mieux comprendre tant l'action du HCR en Somalie que la crise qui touche ce pays. La plupart des volontaires ont acquis de nouvelles compétences (en matière d'analyse à distance des données, par exemple) et ont exprimé leur intérêt à poursuivre la collaboration avec le HCR dans le monde entier.

Le partenariat entre le HCR et la SBTf a démontré que les volontaires pouvaient faire plus que simplement cartographier les informations tirées des médias sociaux, comme dans le cas de la carte de crise de la Libye. Ce n'était qu'un projet-pilote, mais il a fourni une « preuve de concept », à savoir que les volontaires qui utilisent de nouvelles technologies telles que la plateforme Tomnod peuvent également aider les organisations humanitaires en analysant rapidement l'imagerie satellitaire. À l'avenir, le HCR espère mettre activement

à contribution les réseaux de volontaires tels que la SBTF pour soutenir ses opérations sur le terrain. Aujourd'hui, ce type d'approche en est encore au stade de la recherche et du développement. Comme toutes les utilisations novatrices des technologies décrites dans le présent article, l'innovation tend à provenir des réseaux de volontaires et à prendre la forme de projets de type *Do-it-yourself*. Au fil du temps, cependant, un plus grand nombre d'initiatives de ce genre fera partie du cadre de travail formel des organisations humanitaires, et l'on verra probablement les technologies qui les sous-tendent aujourd'hui se généraliser au sein du secteur humanitaire.

## Enseignements tirés et synthèse

Le but du présent article était de démontrer l'impact que les nouvelles technologies de l'information et de la communication ont déjà, ou auront, sur le secteur humanitaire. L'analyse a spécifiquement porté sur les nouvelles technologies de la cartographie de crise et sur les réseaux de volontaires numériques que l'on a vu apparaître au cours de ces deux dernières années. Les quatre études de cas ont mis en évidence l'impact des nouvelles technologies et des réseaux de volontaires sur le secteur humanitaire. Plus important encore, elles ont démontré que les communautés touchées par les crises étaient toujours plus elles-mêmes la source d'informations numériques et, de ce fait, des éléments essentiels de l'information quand une crise survient : un tel changement radical des sources et du volume de l'information provoquera inévitablement une modification importante du *modus operandi* des organisations humanitaires.

Ces innovations soulèvent toutefois de graves questions. Quelles implications – en termes d'éthique et de sécurité – peut entraîner le fait de cartographier des informations générées par les utilisateurs eux-mêmes dans une zone de conflit ? Quelle responsabilité juridique les volontaires risquent-ils de se voir imputer par suite de leur action ? Et quels protocoles de protection des données conviendrait-il d'adopter pour mieux guider le travail accompli dans le cadre des projets de cartographie de crise à travers le monde ? Comment vérifie-t-on les informations données quasiment en temps réel par la population pour que la carte qui en résulte soit exacte ? Comment l'engagement des volontaires peut-il être maintenu et mieux coordonné ? Les organisations humanitaires disposent-elles au moins de capacités et de ressources suffisantes pour réagir aux informations ajoutées aux cartes de crise ?

Selon une étude récente, les normes de protection des données élaborées par les organisations humanitaires ne contiennent absolument aucune référence aux médias sociaux. La SBTF collabore donc actuellement avec le CICR afin d'actualiser les normes de protection des données déjà existantes. Le but est d'intégrer deux éléments nouveaux, à savoir : premièrement, les réseaux mondiaux de volontaires se trouvent de plus en plus engagés (virtuellement) dans les réponses aux crises ; deuxièmement, les informations de crise émanent

toujours plus de la population sinistrée elle-même. S'agissant de la responsabilité juridique des volontaires, la SBTF collabore étroitement avec des juristes bénévoles appartenant à plusieurs cabinets d'avocats afin de mieux comprendre les risques potentiels encourus par les volontaires. Non moins important, les partenaires juridiques de la SBTF rédigent actuellement des avis de non-responsabilité (*disclaimers*) et d'autres documents juridiques importants dans le but de guider et de protéger le travail des volontaires qualifiés. Afin de mieux cerner les implications sur les plans de l'éthique et de la sécurité, la SBTF procède actuellement à un examen interne complet de ses opérations, tout en s'efforçant parallèlement d'obtenir des avis d'experts en la matière.

Il convient de souligner ici que, actuellement, la majorité des cartes de crise ne sont mises en ligne ni par des organisations humanitaires ni par des réseaux de volontaires numériques. En fait, les NTIC étant plus libres et plus faciles à utiliser que jamais, des citoyens ordinaires (la foule) mettent leurs propres cartes en ligne. La plateforme Ushahidi elle-même a déjà été utilisée dans plus de 140 pays en quelques années et les communautés touchées mettent déjà en ligne leurs propres cartes de crise : là encore, des questions vont se poser sur les plans de l'éthique, de la sécurité, de la responsabilité juridique et de la protection des données. Certes, la SBTF et d'autres partenaires seront sans doute capables d'explorer ces questions et d'élaborer des principes directeurs pertinents pour la cartographie de crise ; néanmoins, l'application de ces règles ne pourra pas être imposée dans le monde entier et il ne sera pas non plus facile de les diffuser assez largement pour qu'elles soient respectées par tout nouvel utilisateur d'une carte de crise. Comme on a pu le lire dans un échange récent paru sur le réseau des Cartographes de crises :

La cartographie de crise n'est pas une simple migration technologique : il s'agit également d'un processus de décentralisation rapide du pouvoir. Du fait de l'extrême facilité d'accès, de nombreux nouveaux acteurs apparaissent aujourd'hui dans les domaines de l'urgence et de la réponse aux catastrophes. Si ces nouveaux venus ne tiennent pas compte des hiérarchies traditionnelles, c'est parce qu'ils ont le sentiment de pouvoir faire quelque chose d'utile pour les personnes en détresse<sup>47</sup>.

Le recours au *crowdsourcing* en tant que méthodologie suivie pour collecter les informations de crise pose un autre défi : comment savoir si ces informations sont crédibles et fiables ? Indéniablement, beaucoup de projets de cartographie de crise s'appuient sur des informations trouvées sur Twitter, YouTube, Flickr, Facebook, etc. Au Soudan, en Égypte et en Russie, par exemple, des plateformes de cartographie de crise ont été submergées de matériel de propagande et de désinformation. Il est vrai que, le plus souvent, les groupes locaux n'ont aucune peine à détecter ce genre de manipulation. Par contre, il ne fait aucun doute

47 Message du Groupe de discussion sur Google du réseau Cartographes de crises, 12 février 2012.

que les régimes répressifs et d'autres acteurs deviennent toujours plus habiles à répandre de fausses informations par des moyens sophistiqués. Afin de surmonter ce problème, la SBTf a mis sur pied son équipe de vérification dédiée; elle a en outre élaboré des directives détaillées sur la manière de vérifier les informations provenant des médias sociaux<sup>48</sup>. Bien sûr, les humanitaires ne sont pas les seuls à être confrontés à ce problème: la nécessité de contrôler et de vérifier les informations « émanant de la foule » s'impose de plus en plus aux journalistes. Cela explique pourquoi, en matière de vérification, la SBTf utilise un grand nombre de directives tirées des Guides des meilleures pratiques de la BBC britannique et de la NPR américaine.

Un autre point mérite d'être relevé ici: ce que l'on nomme *crowdsourcing* n'est que l'une des nombreuses méthodologies qui peuvent être – et sont – utilisées pour collecter des informations. L'une de ses variantes, par exemple, a un caractère plus limité (et apparaît dans les statistiques sous le nom d'« échantillonnage par boule de neige »)<sup>49</sup>. Dans ce cas, tout commence avec un petit réseau de personnes de confiance, à qui est donnée la tâche de collecter des informations pertinentes. Ces personnes invitent ensuite deux ou trois autres internautes en qui elles ont confiance et dont elles peuvent se porter garantes, et le même procédé se répète aussi longtemps qu'il le faut. De cette manière, le réseau de collecte d'informations peut continuer de croître tout en restant lié par la confiance<sup>50</sup>. Bien sûr, un échantillonnage représentatif peut aussi être utilisé pour collecter et cartographier des informations de crise<sup>51</sup>. Finalement, il importe de se souvenir que les numéros d'appels d'urgence (le 911 aux États-Unis ou le 999 au Royaume-Uni, par exemple) sont en réalité des plateformes de *crowdsourcing* qui, manifestement, fonctionnent bien<sup>52</sup>. En d'autres termes, la mise à contribution du public pour recueillir des informations n'est pas une nouveauté.

Une autre difficulté tient à la gestion des réseaux de volontaires numériques tels que la SBTf. La SBTf a mis en place des structures de coordination et des procédures de travail adéquates; par contre, le fait de maintenir au même niveau l'engagement des volontaires constitue un défi permanent.

48 Voir Patrick Meier, « Information forensics: five case studies on how to verify crowdsourced information from social media », 29 novembre 2011, disponible sur: <http://irevolution.net/2011/11/29/information-forensics-five-case-studies> (dernière consultation décembre 2011).

49 Voir Patrick Meier, « Why bounded crowdsourcing is important for crisis mapping and beyond », 7 décembre 2011, disponible sur: <http://irevolution.net/2011/12/07/why-bounded-crowdsourcing> (dernière consultation décembre 2011).

50 Cette méthodologie a été utilisée à la perfection au Kirghizistan en 2010. Voir Patrick Meier, « How to use technology to counter rumors during crises: anecdotes from Kyrgyzstan », 26 mars 2011, disponible sur: <http://irevolution.net/2011/03/26/technology-to-counter-rumors> (dernière consultation décembre 2011).

51 Voir Peter van der Windt, « Voix des Kivus: a crowd-seeding system in DRC », 16 mai 2011, disponible sur: <http://blog.ushahidi.com/index.php/2011/05/16/voix-des-kivus-a-crowd-seeding-system-in-drc> (dernière consultation décembre 2011).

52 Voir Patrick Meier, « Calling 911: what humanitarians can learn from 50 years of crowdsourcing », 22 septembre 2010, disponible sur: <http://irevolution.net/2010/09/22/911-system> (dernière consultation décembre 2011).

Environ 20 % des volontaires tendent à être disponibles à n'importe quel moment. Or, ce sont souvent les mêmes personnes qui offrent leurs services de manière répétée : cela induit un risque de *burn-out* parmi les « volontaires numériques » et la SBTF a donc récemment mis sur pied son équipe de soutien psychologique. Cela dit, la mobilisation des 80 % restants continue d'être un défi. De plus, les réseaux de volontaires tels que la SBTF sont des réseaux ouverts : tout un chacun a donc le loisir d'en devenir membre. Une telle facilité d'accès risque d'avoir des conséquences néfastes, notamment la présence de certains volontaires indésirables. De fait, la SBTF n'a rencontré à ce jour des difficultés qu'avec quatre membres sur 800 – le taux de volontaires « à problèmes » n'est donc que de 0,005 %. Néanmoins, de tels individus peuvent provoquer de gros dégâts et saper sérieusement le moral des autres membres du réseau. L'expérience de ces difficultés a conduit la SBTF à créer une équipe chargée des ressources humaines, ainsi qu'à établir des protocoles indiquant clairement comment agir avec des volontaires perturbés.

L'ouverture croissante au numérique des réseaux de volontaires et des populations touchées par les crises représente un autre défi majeur pour la communauté humanitaire. Certes, de nouvelles cartes de crise interactives et plateformes de *crowdsourcing* sont constamment mises en ligne ; néanmoins, ces technologies ne contribuent pas nécessairement à accroître la capacité – déjà proche de la limite – de la communauté humanitaire à répondre aux situations d'urgence. L'existence d'un tel fossé risque de mettre en danger les secouristes. Un sondage réalisé récemment par la Croix-Rouge américaine a montré qu'en grande majorité, les personnes interrogées estimaient que les organisations nationales de secours devraient consulter régulièrement les sites des médias sociaux pour intervenir promptement en cas de nécessité<sup>53</sup>. En fait, plus d'un tiers des personnes interrogées ont déclaré s'attendre à ce que les secours soient sur place moins d'une heure après l'affichage d'un besoin pendant une crise. Une pression croissante s'exerce donc clairement sur les organisations humanitaires professionnelles pour les inciter à être plus réactives.

À propos du séisme qui a frappé Haïti, ce que l'on ignore de plus important est le fait suivant : des centaines de volontaires haïtiens ont traduit les SMS envoyés au numéro gratuit mis à la disposition de la population sinistrée (le code court 4636). Plusieurs dizaines de ces volontaires se sont employés à répondre directement aux textos – avant même que le contenu des messages soit reporté sur la carte de crise publique de Haïti. Les Haïtiens ont utilisé leurs propres réseaux – à l'étranger, au sein de la diaspora, et sur le terrain, en Haïti même – pour faire parvenir de l'aide aux personnes qui demandaient de toute urgence, par SMS, de l'eau, un abri, de la nourriture ou des médicaments. Bien que n'étant pas toujours possible, et bien que dépendant du contexte, l'établissement de par-

53 Voir Croix-Rouge américaine, « More Americans using social media and technology in emergencies », disponible sur : <http://www.redcross.org/portal/site/en/menuitem.94aae335470e233f6cf911df43181aa0/?vgnnextoid=7a82d1efe68f1310VgnVCM10000089f0870aRCRD> (dernière consultation décembre 2011).

tenariats plus étroits avec les diasporas peut être l'un des moyens d'alléger le fardeau qui incombe aux organisations officielles de secours humanitaires.

En d'autres termes, l'adoption d'une approche plus décentralisée et partant de la base pourrait être l'un des moyens de faire face à la situation. Prenons l'exemple de la carte d'entraide mise en ligne en Russie dont il a été question plus haut : en présence d'une catastrophe majeure, l'action s'est organisée de manière décentralisée et à l'échelon communautaire. De fait, la voie à suivre pourrait bien consister à mettre à la disposition des citoyens des plateformes qui leur permettent de s'organiser eux-mêmes en temps de crise. Souvenons-nous que les premiers intervenants sont, par définition, les communautés touchées par les crises. Immédiatement après un tremblement de terre, par exemple, les sinistrés ont plus de chances de recevoir l'aide d'un voisin que d'une équipe de recherche et de sauvetage. En d'autres termes, les populations affectées s'entraident déjà partout où elles le peuvent, quand elles le peuvent. Autrement dit encore, les besoins apparaissant après une catastrophe peuvent être en grande partie pris en charge localement ; de plus, les populations victimes de catastrophes s'organisent *déjà* elles-mêmes, spontanément. Il n'est pas nécessaire d'avoir travaillé dix ans pour les Nations Unies au Darfour pour réussir à extraire un voisin des décombres de sa maison. Après une catastrophe, ce sont les communautés locales, et non les humanitaires professionnels, qui sauvent le plus grand nombre de vies<sup>54</sup>. En fait, selon les estimations, « dans les situations d'urgence, pas plus de 10 % des cas de survie peuvent être attribués à des sources externes d'aide humanitaire »<sup>55</sup>.

La question qui se pose est donc la suivante : comment la population sinistrée peut-elle mieux utiliser les nouvelles technologies de l'information pour soutenir ses propres efforts immédiats, auto-organisés, comme elle l'a fait dans le cas de la carte d'entraide russe ? Comment les nouvelles technologies peuvent-elles être mises à profit pour « mobiliser la foule » en faveur de l'intervention humanitaire<sup>56</sup> ? La société LinkedIn prend des mesures innovantes pour mettre en concordance les compétences et les souhaits des volontaires, d'une part, et les divers besoins recensés, d'autre part. Une rubrique intitulée « volontaires et causes » a été récemment ajoutée sur la page du profil de ses membres : cette rubrique est maintenant à la disposition des 150 millions d'utilisateurs que LinkedIn compte dans le monde<sup>57</sup>. Une autre société, Sparked.com, s'emploie à trouver l'adéquation entre les volontaires et les besoins. Constituant le premier micro-réseau de volontaires au monde,

54 Claude Gilbert, « Studying disaster: changes in the main conceptual tools », dans E. L. Quarantelli (sous la dir. de), *What is a Disaster? Perspectives on the Question*, Routledge, Londres et New York, 1998, pp. 11-18.

55 Dorothea Hilhorst, « Complexity and diversity : unlocking social domains of disaster response », dans Greg Bankoff, Georg Frerks et Dorothea Hilhorst (sous la dir. de), *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*, Earthscan, Londres, 2004, pp. 52-66.

56 Voir Patrick Meier, « How to crowdsource crisis response », 14 septembre 2011, disponible sur : <http://irevolution.net/2011/09/14/crowdsourc-crisis-response> (dernière consultation décembre 2011).

57 Voir Meg Garlinghouse, « The future of service is data », disponible sur : <http://www.fastcoexist.com/1679444/the-future-of-service-is-data> (dernière consultation mars 2012).

Sparked.com envoie des challenges à des volontaires enregistrés, sélectionnés en fonction, d'une part, de leurs compétences spécifiques et, d'autre part, des causes pour lesquelles ils se passionnent le plus<sup>58</sup>. Il n'y a rien d'exagéré à imaginer comment ces technologies pourraient être utilisées à d'autres fins, ou simplement mises en œuvre pour faciliter et rationaliser la gestion des volontaires au lendemain d'une catastrophe. De fait, une nouvelle application destinée aux Smartphones a déjà été développée par des chercheurs de l'université du Queensland, en Australie, afin de faciliter la mobilisation des volontaires et la coordination de leurs efforts pendant et après les grandes catastrophes<sup>59</sup>. Cette application fournit des informations sur la préparation aux catastrophes et indique en temps réel, zone par zone, les possibilités de volontariat dans ce domaine. Les volontaires peuvent, par exemple, s'enregistrer pour accomplir toute une variété de tâches dans le cadre, notamment, de la réponse communautaire aux événements météorologiques extrêmes.

Sur quelle voie les NTIC vont-elles entraîner le secteur humanitaire ? Deux initiatives très récentes nous aideront peut-être à répondre à cette question et à poser les jalons pour l'avenir. La première initiative porte le nom de « Réseau numérique humanitaire ». Il s'agit d'une plateforme en ligne, spécifiquement conçue pour faciliter la collaboration entre les organisations humanitaires professionnelles et les réseaux informels de volontaires numériques (tels que la SBTF) : ce « réseau de réseaux » fait office de guichet unique auquel peuvent s'adresser les organisations humanitaires qui souhaitent obtenir l'appui de groupes de volontaires hautement qualifiés. La seconde initiative est le « Centre des opérations numériques » de la Croix-Rouge américaine, mis sur pied en partenariat avec la société Dell. Basé sur les médias sociaux et dédié à l'aide humanitaire, le centre démontre l'importance croissante des médias sociaux dans les situations d'urgence. La Croix-Rouge américaine a également annoncé le lancement d'un programme intitulé « Volontaires numériques », dont le but est d'informer le public et de répondre à ses questions quand une catastrophe survient<sup>60</sup>.

Ces deux initiatives sont assurément des signes précurseurs de l'avenir : si le succès est au rendez-vous, elles démontreront mieux encore l'impact très réel et profond que les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent avoir sur le secteur humanitaire.

58 Le site Internet de la société est : <http://www.sparked.com/> (dernière consultation décembre 2011).

59 Voir « New app helps Queensland coordinate volunteers », 2 mars 2012, disponible sur : <http://www.homelandsecuritynewswire.com/dr20120302-new-app-helps-queensland-coordinate-volunteers> (dernière consultation mars 2012).

60 Voir Croix-Rouge américaine, « The American Red Cross and Dell launch first-of-its-kind social media digital operations center for humanitarian relief », disponible sur : <http://www.redcross.org/portal/site/en/menuitem.94aae335470e233f6cf911df43181aa0/?vgnextoid=1cc17852264e5310VgnVCM10000089f0870aRCRD> (dernière consultation décembre 2011).





Photo de couverture:  
Tarlay, Myanmar. Route endommagée par  
un tremblement de terre, 25 mars 2011.  
© Reuters

Les articles publiés dans *la Revue*  
sont accessibles gratuitement en ligne  
sur le site: [www.icrc.org/fre/resources/  
international-review](http://www.icrc.org/fre/resources/international-review)

## Présentation des manuscrits

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* sollicite des articles sur des sujets touchant à la politique, à l'action et au droit international humanitaires. La plupart des numéros sont consacrés à des thèmes particuliers, choisis par le Comité de rédaction, qui peuvent être consultés sur le site web de la *Revue* dans la rubrique «Futurs thèmes de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*». Les contributions portant sur ces sujets sont particulièrement appréciées.

Les articles peuvent être rédigés en anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe. Les articles choisis sont traduits en anglais, si nécessaire.

Les articles ne doivent pas avoir été publiés, présentés ou acceptés ailleurs. Ils font l'objet d'un examen collégial; la décision finale de les publier est prise par le rédacteur en chef. La *Revue* se réserve le droit d'en réviser le texte. La décision d'accepter, de refuser ou de réviser un article est communiquée à l'auteur dans les quatre semaines suivant la réception du manuscrit. Les manuscrits ne sont pas rendus aux auteurs.

Les manuscrits peuvent être envoyés par courriel à: [review@icrc.org](mailto:review@icrc.org)

## Règles de rédaction

L'article doit compter entre 5000 et 10 000 mots. Les textes plus courts peuvent être publiés dans la section «Notes et commentaires».

Pour de plus amples informations, veuillez consulter les Informations à l'intention des auteurs et les Règles de rédaction, notes de bas de page, citations et questions de typographie sur le site web de la *Revue*:  
[www.icrc.org/fre/resources/international-review](http://www.icrc.org/fre/resources/international-review)

## Sélection française

Dès 2011, la *Revue internationale de la Croix-Rouge* publiera deux à quatre sélections françaises thématiques par année. Leurs contenus rassembleront une sélection d'articles parmi ceux figurant dans les quatre numéros annuels de la version anglaise de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* (*International Review of the Red Cross*).

Les commandes pour la sélection française peuvent être envoyées à l'adresse suivante: Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Secteur Distribution  
Avenue de la Paix 19  
CH - 1202 Genève  
Fax: +41 22 730 27 68  
Courriel: [shop@icrc.org](mailto:shop@icrc.org)  
[http://www.icrc.org/fre/resources/  
publications-films/index.jsp](http://www.icrc.org/fre/resources/publications-films/index.jsp)

## ©cicr

L'autorisation de réimprimer ou de republier un texte paru dans la sélection française doit être obtenue auprès du rédacteur en chef. Les demandes sont à adresser à l'équipe éditoriale.

## Équipe éditoriale

Rédacteur en chef: Vincent Bernard  
Assistants de rédaction:  
Mariya Nikolova et Michael Siegrist  
Assistante de publication:  
Claire Franc Abbas

Revue internationale de la Croix-Rouge  
Avenue de la Paix 19  
CH - 1202 Genève  
Tél: +41 22 734 60 01  
Fax: +41 22 733 20 57  
Courriel: [review@icrc.org](mailto:review@icrc.org)

# L'avenir de l'action humanitaire

Volume 93 Sélection française 2011 / 3

## **Discussion : Quels sont les défis futurs de l'action humanitaire ?**

*Kristalina Georgieva*, Commissaire européenne chargée de la Coopération internationale, de l'Aide humanitaire et de la Réponse aux crises, et

*Jakob Kellenberger*, Président du Comité international de la Croix-Rouge

## **Les « mégatendances » et l'avenir de l'action humanitaire**

*Elizabeth Ferris*

## **Planifier en se projetant vers l'avenir : un changement de perspective**

*Randolph C. Kent*

## **L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR**

*Claudia McGoldrick*

## **Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés**

*Felix Schwendimann*

## **L'aide humanitaire utilisée pour « gagner les cœurs et les esprits » : un échec coûteux ?**

*Jamie A. Williamson*

## **Le recours à la force pour protéger les civils et l'action humanitaire : le cas libyen et au-delà**

*Bruno Pommier*

## **In folio : « Yo lo vi ». Goya témoin des désastres de la guerre : un appel au sentiment d'humanité**

*Paul Bouvier*

## **Les nouvelles technologies de l'information et leur impact sur le secteur humanitaire**

*Patrick Meier*

**REVUE  
INTERNATIONALE  
de la Croix-Rouge**



**CICR**

ISSN 1560-7755  
4131/001

[www.icrc.org/fre/resources/  
international-review](http://www.icrc.org/fre/resources/international-review)