



L'AIDE HUMANITAIRE, UNE NOUVELLE IDEOLOGIE ?

Mémoire de géopolitique

du lieutenant-colonel Eric de Vathaire

dans le cadre de l'étude dirigée « les courants d'idées dans les relations internationales »

Directeur : Jean-Luc Pouthier

Professeur à l'IEP de PARIS

Avril 2001

FICHE DE PRESENTATION

1. L'aide humanitaire, une nouvelle idéologie ?

2. Lieutenant-colonel (terre) Eric de Vathaire

3. 6 avril 2001

4. Division A

5. Mémoire de géopolitique

6. L'aide humanitaire a suivi l'évolution des conflits au cours des temps. Ces dernières années, avec la fin de la guerre froide, elle est devenue une composante des relations internationales avec l'apparition du devoir ou du droit d'ingérence. Prétexte à de nombreuses actions diplomatiques et militaires, elle est devenue un outil de politique extérieure dans la main des Etats et sert parfois la politique de puissance des Etats occidentaux. Cette dérive de l'action humanitaire nuit à l'efficacité économique et à la neutralité des organisations non gouvernementales (ONG).

7. Mots clés : action humanitaire, ONG, droit d'ingérence, idéologie, droits de l'homme, Croix-Rouge, sans-frontière.

SOMMAIRE

Partie I :

L'EVOLUTION DE L'HUMANITAIRE A TRAVERS LES CONFLITS

La préhistoire de l'humanitaire

De la bataille de Solferino à la 2^o guerre mondiale

De l'après guerre à aujourd'hui

Partie II :

L'IDEOLOGIE HUMANITAIRE

Les principes de l'humanitaire moderne

Le droit ou le devoir d'ingérence

Partie III :

LES CONTRADICTIONS INTERNES DE L'HUMANITAIRE

Les droits de l'homme, une conception occidentale

Un échec économique

L'ingérence des Etats nations

Table des matières

Page

	1
<u>INTRODUCTION</u>	2
I L'EVOLUTION DE L'HUMANITAIRE A TRAVERS LES CONFLITS	2
I.1. La préhistoire de l'humanitaire	3
	4
I.1.1. La tradition chrétienne	4
I.1.2. L'humanité des lumières	5
I.1.3. La colonisation	5
<u>I.2. De la bataille de Solferino à la 2^o guerre mondiale</u>	6
I.2.1. La création de la Croix-Rouge	7
I.2.2. La Croix-Rouge dans la guerre de 1914-18	7
I.2.3. La Croix-Rouge et les régimes totalitaires	9
<u>I.3. De l'après guerre à aujourd'hui</u>	12
	12
I.3.1. L'aide aux victimes de la guerre devient l'aide au développement	12
I.3.2. Le conflit du Biafra	12
	13
II. L'IDEOLOGIE HUMANITAIRE	13
II.1. Les principes de l'humanitaire moderne	
	14
II.1.1. L'urgence	14
II.1.2. La médiatisation	15
II.1.3. Le « sans-frontiérisme »	15
II.1.4. L'impartialité	16
<u>II.2. Le droit ou le devoir d'ingérence</u>	
II.2.1. Les accords d'Helsinki	
II.2.2. La création du devoir d'ingérence	
II.2.3. L'application de la résolution de l'ONU	
III. LES CONTRADICTIONS INTERNES DE L'HUMANITAIRE	17
III.1 les droits de l'homme, une conception occidentale	17
	17
III.1.1. Une universalité des droits naturels	18
III.1.2. Des divergences d'interprétation	
	19
<u>III.2 Un échec économique</u>	19
	22
III.2.1. Déséquilibre des économies par les aides	
III.2.2. Les « multinationales » de l'humanitaire	24
	24
<u>III.3 L'ingérence des Etats nations</u>	26
	27
III.3.1. Le financement des ONG et leur origine nationale	

CONCLUSION

INTRODUCTION

L'action humanitaire moderne a pour origine la volonté de venir en aide aux hommes indépendamment de leur appartenance ethnique, religieuse, raciale,... en s'affranchissant des frontières et du droit des pays au nom des droits de l'homme. Cette idée généreuse, qui est l'adaptation des principes qui ont fondé la Croix Rouge à la réalité des conflits de la guerre froide, a depuis une vingtaine d'année rencontrée sur le terrain de grandes difficultés, a créé de nombreuses controverses et n'a pas eu toujours les effets espérés. L'idée originale qui a précédé la création de mouvements comme " Médecin Sans Frontière " était de venir en aide aux hommes victimes de catastrophes naturelles ou de guerres sans se préoccuper de l'environnement politique ou étatique. Ce genre d'organisation est venu suppléer les carences des organisations humanitaires plus anciennes comme la Croix Rouge. Puis, avec la chute du mur de Berlin et la fin de l'affrontement des blocs, l'humanitaire a fait son entrée en force dans la sphère des relations internationales. C'est la naissance du droit ou du devoir d'ingérence. Où en est-on aujourd'hui ? Victime de leur succès, les organisations humanitaires ont perdu leur côté artisanal qui faisait leur charme ainsi que leur efficacité, pour devenir de véritables entreprises. Aujourd'hui l'humanitaire est devenu l'affaire des Etats et est la poursuite de la politique par d'autres moyens.

Pour les concepteurs du droit ou du devoir d'ingérence, l'humanitaire est une idéologie qui doit s'étendre à l'ensemble du globe terrestre. Cette conception, très minoritaire dans le monde mais très présente dans les médias et chez les décideurs occidentaux, est plus ressentie ailleurs comme une nouvelle forme de colonisation qu'un moyen de rendre la terre plus humaine. Mais l'humanitaire, comme idéologie, ne pourra pas

s'imposer dans le monde, tant qu'elle n'aura pas prouvé l'amélioration qu'elle peut apporter dans la vie quotidienne des individus.

Ainsi après avoir vu l'évolution de l'idée de l'humanitaire au cours du temps, les dernières évolutions des organisations non gouvernementales (ONG) et du droit international, la dernière partie sera consacrée aux différences d'interprétation des droits de l'homme dans le monde et aux difficultés économiques et politiques que rencontrent l'humanitaire d'urgence sur le terrain.

I. L'EVOLUTION DE L'HUMANITAIRE A TRAVERS LES CONFLITS

I.1. La préhistoire de l'humanitaire

Le don est universel. Les ethnologues ont montré que dans toutes les sociétés ce principe se retrouve. Pour les chrétiens, il prend la forme de charité. C'est à partir de là que s'est construite l'action humanitaire renforcée par d'autres courants de pensée. L'évolution de l'assistance humanitaire dans notre civilisation occidentale prend la forme d'une lente séparation entre le moine et le soldat. La préhistoire de l'humanitaire peut se diviser en trois phases, la tradition chrétienne, l'esprit des lumières et la colonisation.

1.1.1. La tradition chrétienne

La bible apporte une contribution révolutionnaire à la conception du monde, replaçant les hommes dans un destin commun malgré leurs différences et leurs traditions historiques. C'est le message de la parabole du bon samaritain. Cette doctrine est mise en application très rapidement par les différentes communautés chrétiennes. La compassion envers les pauvres n'est pas un acte totalement désintéressé. C'est un moyen d'acheter son paradis.

Les épidémies, les famines, les conséquences des guerres et des rapines fournissent de multiples occasions d'organiser des actions d'aide humanitaire qui ressemblent à celle d'aujourd'hui, à savoir la distribution d'aide en nature ou financière directement aux

victimes des pillages. Les actes de charité accompagnent l'extension de la foi dans le monde. Les croisades ou la Reconquista espagnole sont des occasions de porter secours aux âmes d'abord aux corps ensuite. En Europe et au proche Orient les templiers fondent des établissements pour secourir et soigner.

Mais la première "multinationale" de l'humanitaire sera créée par saint Vincent de Paul. Devant les dévastations provoquées par les guerres dans le royaume de France, il met en place un modèle d'entreprise caritative fondée sur des méthodes précises d'encadrement, de surveillance et de communication. Par exemple, en 1650, en Artois et Champagne, une opération exceptionnelle de soutien est mise en place. Des intendants de la compagnie du saint Sacrement se rendent sur place pour recenser les besoins et mettre en œuvre une aide appropriée. Pour recueillir les fonds, une campagne de publicité est faite à Paris sous forme de lettres des missionnaires qui décrivent la situation. Ces lettres circulent dans la société parisienne et permettent aux donateurs de suivre l'évolution de la situation et l'utilisation de leurs dons. L'action de saint Vincent de Paul s'inscrit dans la foi catholique. Elle permet aux riches d'« acheter » leur salut par des dons aux pauvres et aux pauvres d'accéder à la rédemption par les malheurs qu'ils traversent. Plus tard l'Etat relaiera cette action en créant dans les grandes villes des hôpitaux généraux.

L'Eglise s'est aussi impliquée pour essayer d'humaniser la guerre. Tout en admettant la notion de guerre juste, elle tente de l'insérer à l'intérieur de pratiques plus humaines. La trêve de Dieu, qui affirme certains jours sans guerre, et la paix de Dieu, qui proclame la neutralité des édifices religieux et l'inviolabilité des clercs et des pèlerins, en sont les principaux éléments. Les ordres chevaliers ont aussi vocation à aider les soldats blessés ou malades. Mais sur les champs de bataille, les progrès techniques de l'armement se traduisent par une multiplication des victimes. Les armées se dotent lentement de services médicaux. Louis XIV crée le premier corps de santé militaire.

1.1.2. L'humanité des lumières

Avec la révolution, l'esprit des lumières remet en cause le lien organique qui existait entre la charité et la religion. C'est l'époque de la philanthropie. Ce terme couvrait à l'époque l'ensemble des actions humanitaires sans finalité spirituelle. L'homme naturellement bon est porté vers ses semblables sans avoir besoin de la béquille d'un

Dieu. Certains philosophes de l'époque pensent que la morale naturelle des hommes se perfectionnerait si leur qualité de vie s'améliorait. L'assistance aux pauvres devient un droit fondamental. Dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793 dans son article 21 : " Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. " La philanthropie est très proche de la charité chrétienne même si les penseurs de l'époque s'en défendent.

Sur les champs de bataille, les pertes sont de plus en plus importantes à la fois à cause du volume des armées qui s'affrontent, de l'arrivée d'artillerie puissante et d'armes de plus en plus perfectionnées. La notion de peuples en arme fait de tous militaires et civils des ennemis alors qu'auparavant, seuls les états s'affrontaient. C'est la fin de la vision rousseauiste de la guerre : " La guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'Etat à Etat dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats, non point comme membres de la patrie, mais comme ses défenseurs ". Durant les guerres napoléoniennes, des chirurgiens militaires comme Larrey et Percy multiplient les actions tendant à soulager les blessés. Mais la plupart du temps, ces soins ne sont accordés qu'aux combattants d'un camp, sans se préoccuper des autres. Les structures de santé restent très en deçà des besoins. Pendant la guerre de Crimée, en 1856, 13000 soldats meurent au combat mais 83000 décèdent suite aux maladies ; 72% des amputés meurent.

1.1.3. La colonisation

A partir de 1830, la vague de colonisation qui mène les Européens en Afrique et en Asie, s'accompagne d'un discours de progrès et de bienséance. Cette action est décrite par ses promoteurs comme une entreprise humanitaire destinée à élever les populations vers les bienfaits de la civilisation en les tirant de leur ignorance et en prodiguant des soins. Les religieux sont les premiers à s'enfoncer dans les contrées inconnues, ils sont rapidement suivis par les militaires chargés d'assurer leur sécurité. Dans ces pays, l'armée ajoute à sa mission de pacification une œuvre médicale et sociale.

I.2. De la bataille de Solferino à la 2^o guerre mondiale

L'action humanitaire est entrée dans l'histoire des hommes par l'intermédiaire de la Croix-Rouge. Ce sera la vue du champ de bataille de Solferino qui donnera au Genevois Henri Dunant l'idée de la Croix Rouge. Il s'agissait de tirer, sur le plan humain, les conséquences du changement de nature et de dimension des conflits : puissance accrue du feu, importance des effectifs mis en jeu par les armées de conscription, apparition de théories stratégiques impliquant l'anéantissement de l'adversaire.

I.2.1. La création de la Croix-Rouge

Présent par hasard sur le champ de bataille de Solferino, le 24 juin 1859, Henri Dunant est confronté à la réalité de la bataille la plus meurtrière du siècle depuis Waterloo. En quinze heures, 22000 autrichiens, 17 000 français et Italiens tombent tués ou blessés. Les blessés sont abandonnés. Henri Dunant fait ce qu'il peut pour soulager les blessés quel que soit leur camp. Mais son génie fut aussi de ne pas en rester à cet acte de charité. Il écrit un livre reportage qui eut un immense retentissement dans toute l'Europe. Regroupant des amis dans le "comité des cinq", il se lance dans la transformation de ses idées en actions concrètes. Le premier objectif est de donner un statut neutre au soldat blessé. Le 22 août 1864 est signé la première convention de Genève par 12 états. Ce texte reconnaît en plus de la neutralité des blessés, la neutralité des services sanitaires. Cette neutralité est assurée par le port de la croix rouge sur fond blanc. La Croix-Rouge est née. Elle comprend dans chaque pays des comités de secours et au niveau international à Genève, un comité qui prendra le nom de comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 1875. Cette structure, respectueuse de la souveraineté des états, fut à l'origine de son immense succès dans le monde. La guerre de 1870 et les guerres des Balkans lui permettent de montrer son utilité. Au début du XX^e siècle, elle étend son domaine de compétence au droit humanitaire international. En 1907, la convention de la Haye fixe les dispositions relatives au sort des prisonniers de guerre ainsi qu'au sort des populations civiles. Les progrès techniques des communications, de l'information et de la médecine viennent renforcer l'efficacité de la Croix-Rouge.

1.2.2. La Croix-Rouge dans la guerre de 1914-18

La guerre de 1914- 1918 vient montrer la pertinence des idées d'Henri Dunant. Elle diffère des guerres précédentes par sa durée, son étendue et son horreur. La Croix-Rouge fera face déployant les moyens nécessaires pour remplir sa mission auprès des blessés et des prisonniers. Un seul chiffre montre cet engagement : il y a quatre fois plus de volontaires de la Croix-Rouge américaine en Europe que de soldats du même pays. Mais les nouvelles armes employées ont montré l'insuffisance des conventions de Genève et de la Haye. Entre les deux guerres, la convention de Genève est améliorée pour faire face à ses nouveaux problèmes.

1.2.3. La Croix Rouge et les régimes totalitaires

Les organisations humanitaires restent inspirées d'un humanisme peu apte à affronter les régimes totalitaires communistes et nazis. Le premier, à utiliser l'aide humanitaire comme instrument politique, fut Lénine. En 1921, une famine sans précédent frappe la Volga. Elle touche 40 millions de personnes et fait 5 millions de morts. Lénine est conscient que le mécontentement de la population peut emporter son régime. Lénine fait appel à l'aide extérieur. Avec deux objectifs : d'abord apaiser la situation mais en privilégiant les centres ouvriers sur les paysans réactionnaires et puis légitimer son pouvoir vis à vis du monde extérieur. Les Etats Unis organisent cette aide humanitaire allant jusqu'à nourrir dix millions de personnes par jour. Deux difficultés qui seront rencontrées tout au long du siècle apparaissent : comment distribuer de l'aide pour éviter les détournements par les autorités locales et comment éviter de soutenir un régime politique en soutenant sa population ?

La deuxième guerre mondiale va accentuer les difficultés de l'aide humanitaire et singulièrement celles de la Croix Rouge. Les Allemands appliquent les conventions de Genève à la lettre. Les prisonniers russes non-signataires meurent en masse dans les camps. Quant aux traitements que l'URSS infligera à ses prisonniers, il est peut-être encore pire. Les conventions ne couvrent pas les déportés civils. La Croix Rouge ne pourra pas s'y intéresser et soucieuse de légalisme ne le fera pas. Elle privilégie les actions classiques qu'elle a le droit de faire. Cette paralysie face à l'horreur nazie contient déjà le ferment des futurs mouvements " sans frontières ".

L'intuition des fondateurs de la Croix-Rouge, en 1863, est d'avoir compris que, dans un monde organisé et dominé par des Etats souverains, l'efficacité d'une action tendant à humaniser la guerre passait par la création d'une institution aux principes simples — indépendance, neutralité, respect des souverainetés nationales, universalité — et à l'architecture complexe, à l'image de la société internationale elle-même : un Comité international (C.I.C.R.) de droit privé suisse, des sociétés nationales (quelques 150 aujourd'hui, fortes de plus de 250 millions d'adhérents) indépendantes, fédérées dans une Ligue mais reconnue par les Etats respectifs, une Conférence internationale réunissant tous les quatre ans le C.I.C.R. et les représentants des sociétés nationales et des Etats. Cette structure souple et originale, qui s'efforce de concilier l'autonomie de l'action humanitaire et la souveraineté étatique, a permis à la Croix-Rouge d'accompagner, à travers les péripéties et les drames du siècle, l'évolution des formes de la guerre — effacement progressif de la frontière entre le civil et le militaire, développement des conflits idéologiques et des guerres internes —, tout en répondant aux besoins nouveaux en matière de protection et d'assistance. La Croix Rouge aura permis de créer au niveau international un droit humanitaire, les conventions de Genève, progressivement et patiemment.

I.3. De l'après-guerre à aujourd'hui

I.3.1. L'aide aux victimes de la guerre devient l'aide au développement

L'action humanitaire va se développer à la fin de la guerre devant l'ampleur de la tâche à accomplir en Europe. De nouvelles associations naissent de façon à porter secours aux victimes. Par exemple, en 1945, CARE (Cooperative for American Remittance in Europe) se spécialise dans l'envoi de colis en Europe. En Grande Bretagne, OXFAM (Oxford Famine Relief Committee) est créé pour venir en aide à la Grèce victime d'une terrible famine. Le CICR ne reste pas inactif. Le 12 août 1949, 48 états réunis à Genève signent les quatre conventions de Genève qui remplacent les précédentes. La nouveauté est la quatrième convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. La question des réfugiés commence aussi à prendre de l'ampleur. En 1950, le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) remplace l'OIR (Organisation Internationale pour les Réfugiés) afin de prendre en charge les millions de réfugiés en Europe. Il fournit à ses réfugiés un statut juridique et les aide à se réinstaller. Le statut est accordé

à toute personne “ craignant avec raison d’être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut réclamer la protection de ce pays ”. Le HCR créé pour trois ans existe toujours aujourd’hui et sa tâche n’a fait que s’étendre au cours du temps.

Dès 1949, de façon surprenante, compte tenu des problèmes en Europe, le développement des pays de l’hémisphère sud va devenir un sujet important. Le président américain Truman déclare dans son discours sur l’état de l’Union qu’ “ il nous faut lancer un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avance scientifique et de notre progrès industriel au service de l’amélioration et de la croissance des régions sous développées ”. Dans le contexte de la guerre froide, le sous développement devient un enjeu politique. Contrairement à l’après première guerre mondiale, les organisations caritatives ne se mettent pas en sommeil. Elles étendent leur champ d’action. Les Nations Unies créent des agences spécialisées comme l’organisation mondiale de la santé (OMS), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ou le fonds d’urgence internationale pour l’enfance (UNICEF). L’évolution de la répartition du budget de l’UNICEF est typique de la transformation des organisations de secours. En 1950, les trois quarts de son budget sont consacrés à l’Europe et en 1953, seulement 4%. La Banque Internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) créée pour financer la reconstruction européenne change de nom et de vocation pour devenir la banque mondiale. Les Etats Unis se dotent d’une administration pour aider les pays amis (USAID). Dans les autres pays occidentaux, le même phénomène a lieu. Des organismes d’état d’aide au développement sont créés ; Ils ont surtout pour but de venir en aide aux pays amis dans le cadre de la politique de “ containment ” contre le bloc communiste.

L’apparition de l’idéologie tiers-mondiste va accélérer le déplacement de l’aide vers le Sud. Les moteurs de ce mouvement sont la décolonisation, la menace communiste et la prise en compte du sous-développement. Les organisations habituées à traiter d’aide humanitaire prennent conscience des besoins du tiers monde. Il ne s’agit plus de permettre de passer un cap, d’assurer pendant une période transitoire un moyen de survivre jusqu’à un retour à la normalité, mais de susciter un développement de l’activité, une prise en charge de la population par elle-même au travers de la formation,

de la mise à disposition d'outils ou de moyens financiers. L'arrivée de Fidel Castro au pouvoir à Cuba, la tentative de prise de pouvoir de Patrice Lumumba dans l'ancien Congo belge, la guerre en Indochine montrent que le Tiers Monde est un terrain propice pour l'expansion du communisme. Kennedy, conscient de ce risque, conclut à la nécessité d'un effort global face au développement. " Notre devoir est d'aider les pays du Tiers Monde à passer d'une décennie de crise à une décennie de développement et de croissance dans un monde libre ". USAID se met à collaborer avec les organisations non gouvernementales et suscite en 1961 la création d'un « Peace Corps ». Les nouvelles agences qui se créent à cette époque se placent sur le double terrain du développement et de l'idéologie. Les projets de développement s'inscrivent dans le débat du partage des richesses dans le monde. A la fin des années 1960, le développement a tout envahi et les activités d'urgence sont marginales.

1.3.2. Le conflit du Biafra

Le conflit du Biafra en 1968 va marquer durablement l'histoire de l'action humanitaire. Après une crise politique majeure au Nigeria, les IBOS habitants de la région du Biafra, région riche en pétrole, proclament leur indépendance. Pour le gouvernement nigérien et pour le reste de l'Afrique, il s'agit d'un test. En effet, pour les jeunes états de la région, la tentative de sécession peut constituer un précédent grave dans la mesure où la plupart des frontières tracées par les colonisateurs n'ont pas tenu compte des ethnies. Dans les combats qui suivent, l'armée fédérale prend rapidement le dessus et en mai 68, Port Harcourt, le seul port du Biafra, tombe aux mains des Nigériens. Le Biafra est pris dans un très efficace blocus qui provoque une immense famine tuant à terme un million de personnes. Mais la guerre du Biafra est un tournant car elle contient tous les ingrédients des nouveaux conflits qui vont suivre : médiatisation, manipulation humanitaire, absence de politique internationale cohérente.

Avant la médiatisation de la famine, le conflit n'intéresse personne au niveau international. Eloigné de la problématique de la guerre froide ou de la lutte contre le colonisateur, il échappe à l'attention internationale jusqu'à ce que des images des enfants décharnés apparaissent sur les télévisions qui maintenant équipent en masse les foyers occidentaux. Ces images marqueront autant les esprits que celles des camps de concentration au point que Biafra deviendra synonyme de famine. Au vu de cette

réaction des peuples occidentaux, le général Ojukwu, qui dirige la province sécessionniste prend conscience de l'exploitation politique qu'il peut en faire. Il va essayer de compenser ses échecs militaires par une action internationale à partir de ces images. Les organisations classiques humanitaires manquent de moyens pour soutenir une telle catastrophe et sont aussi bloquées par les principes qui guident leur action. Le CICR et les Nations Unies agissent en respectant la souveraineté des Etats et l'accord des parties en conflit. Le CICR va se lancer dans une longue négociation avec le Nigeria pour ravitailler le réduit "biafrais". Il n'existe que deux possibilités : la route terrestre par le Nigeria ou la voie aérienne à partir de deux îles, une espagnole, Fernando Poo, une portugaise, Sao Tomé. Le CICR, accepté comme interlocuteur par les deux parties, cherche à négocier un accord durable et formel pour acheminer une aide en quantités suffisantes. Entravé par son formalisme juridique dont les Biafrais et les Nigériens jouent, le CICR passe de longs mois à négocier des accords. Lassés d'attendre les associations confessionnelles catholiques et protestantes se regroupent dans un comité et décident de passer outre du droit international. Se passant de l'accord du Nigeria, elles ravitaillent de nuit et par avion le réduit. Les autorités nigérianes autorisent le CICR à faire de même très rapidement. Cette intervention "illégal" des associations d'église a eu le mérite de faire aboutir les négociations. Elles ont dans le même temps inventé l'ingérence humanitaire et le "sans-frontiérisme".

Cependant, les Eglises en agissant de la sorte ont permis la première manipulation humanitaire à des fins politiques. Les ONG se sont pliées aux exigences du général Ojukwu. Celui-ci ne souhaitait pas le ravitaillement par voie terrestre pour deux raisons. Les vols humanitaires de nuit lui permettaient de se faire approvisionner en armes et en munitions en faisant voler ses avions en même temps. Les autorités nigérianes ne pouvaient pas prendre le risque d'abattre un avion humanitaire. Deuxième raison, le ravitaillement terrestre réduirait à néant la principale arme diplomatique du général : l'émotion provoquée par la famine. Le Biafra vend sa famine, provoquée par le blocus mais entretenue par ses dirigeants. L'opinion publique mettra beaucoup de temps à le comprendre.

Les états occidentaux ne s'engageant pas eux-mêmes, les associations vont vite se rendre compte qu'une opération d'urgence de cette ampleur est bien au-delà de leur moyen. Le Biafra montre que les organisations n'ont pas la logistique, les méthodes et

les moyens de mener une telle opération. Cette constatation sera aussi un élément moteur de la construction des futures associations du mouvement “ sans frontière ”.

Ce conflit sera à l'origine de la création de Médecin sans Frontière. La Croix-Rouge française a envoyé une équipe de médecins dans le réduit biafrais. Scandalisés par l'impuissance du CICR, ces médecins en revenant du Biafra décident de créer une nouvelle association Médecin sans Frontière qui s'appuie sur l'opinion publique et non plus sur le droit international et sur le développement des techniques d'urgence. Leur recrutement se fera parmi les déçus de l'idée du socialisme triomphant. La répression du printemps de Prague par les chars soviétiques leur a ouvert les yeux sur le “ bonheur ” communiste. Rejetant le capitalisme, déçus par le communisme, ces derniers ne croient plus en aucune idéologie mais seulement à l'engagement de l'homme pour l'homme. Ce sera une nouvelle idéologie. Comme l'écrit Xavier Emmanuelli, fondateur de MSF “ Ce sont tous, je crois, les enfants de la chimère, militants progressistes d'une idée généreuse, qu'ils soient athées ou croyants, celle d'un homme universel, fraternel et libre, libérant à son tour les peuples opprimés en leur apportant les lumières de la solidarité et de la connaissance. Leur référence a été la seconde guerre mondiale, quand toutes les forces mondiales, quand toutes les forces du Bien se sont rencontrées pour combattre la plus immense manifestation du Mal qui ne se soit jamais incarnée sur la Terre ”

Le mouvement sans frontière va grandir et être de plus en plus présent sur tous les conflits, trouvant sa place partout où la communauté internationale est paralysée par l'affrontement Est Ouest, comme au Biafra. Après l'effondrement de l'empire communiste, leur position deviendra plus difficile, pris entre leur principe et la réalité des "théâtres" d'opération où ils s'engagent.

II. L'IDEOLOGIE HUMANITAIRE

II.1. Les Principes de l'humanitaire moderne

Les principes de l'aide humanitaire tiennent en quatre mots : urgence, médiatisation, sans frontiérisme et impartialité.

II.1.1. L'urgence

Le premier principe de l'aide humanitaire moderne tel qu'il a été défini par Médecins Sans Frontière (MSF) est l'urgence. Ce type d'intervention ne s'inscrit pas dans la durée. Ils ne cherchent pas à construire un système de santé ou à participer au développement du pays ou de la zone. Les moyens d'aide sont emmenés là où ils sont nécessaires et le plus rapidement possible : médecins, vivre, eau,... Ils pallient les insuffisances des circuits traditionnels économiques ou d'aide au développement. La multiplication et la dispersion géographique des conflits dans le Tiers Monde remettent en question les méthodes d'intervention comme l'idéologie tiers-mondiste elle-même. L'action humanitaire, identifiée à l'urgence, retrouve tout son autonomie par rapport à l'aide au développement et à ses perspectives à long terme. Comme l'écrit Guy Aurenche : "Il ne s'agit d'assurer ni le bonheur des hommes ni leur salut, mais leur survie." L'urgence est également le fruit de l'évolution de la pratique médicale. Elle s'appuie sur le champ de la médecine d'urgence avec l'expérience acquise par le développement des techniques en Occident.

II.1.2. La médiatisation

Il reste que placer la communication moderne au service de l'action humanitaire ne répondait pas seulement aux impératifs de la mode et de l'actualité, mais traduisait également une exigence intellectuelle : transformer ce qu'on appelait autrefois des faits divers, événements secondaires parce qu'ils se produisent loin de nous et n'ont pas d'influence sur notre vie quotidienne, en événements chargés de signification et de valeurs ; donner une voix aux victimes de l'oppression ou du malheur ; susciter, par l'émotion éthique née de l'image, une participation et un engagement. La médiatisation est une nécessité si vous voulez garder votre indépendance, principalement financière : la Croix-Rouge fonde son action sur la discrétion — "ils soignent et se taisent" — et le

respect des pouvoirs établis, M.S.F. sur le recours à la communication et le devoir d'ingérence. "Dunant avait choisi la neutralité, le sans-frontiérisme choisit l'engagement. "Plus nous serons silencieux et plus on nous écouterà, disent les Suisses du C.I.C.R. Plus nous ferons du bruit et plus on nous entendra, répond Kouchner" (Jean-Christophe Rufin, *Le Piège humanitaire*). La médiatisation s'est aussi appuyée sur le développement exponentiel de la télévision. La croissance de ces nouvelles ONG n'aurait pas pu se faire sans. La télévision permet un traitement émotionnel du sujet sans avoir besoin de rentrer dans leur réalité complexe. Elle permet un traitement en temps réel qui répond bien au besoin de réactivité de ces associations.

II.1.3. Le "sans-frontiérisme"

L'appellation même de Médecins sans frontières sonne comme un défi. La frontière n'est-elle pas la matérialisation de la distance qui sépare l'ordre interne de l'ordre international, la projection dans l'espace de la souveraineté ? En refusant, au nom de l'urgence et du devoir d'ingérence, le cloisonnement du monde par les Etats, les médecins sans frontières rompent avec la tradition centenaire de la Croix-Rouge et empiètent sur le domaine réservé de la diplomatie. Mais, dans cette démarche novatrice, la subversion de l'ordre établi, thème cher à la génération de mai 68, a moins de part qu'une lecture lucide des changements intervenus dans le système international : les conflits mettent de plus en plus rarement aux prises des Etats, qui ont, au demeurant, perdu le monopole de la violence. Les affrontements internes entre communautés échappent souvent à la rationalité politique et ne peuvent être traités par les moyens de la diplomatie classique. À l'heure où les flux transfrontaliers d'information, de biens matériels ou de populations se généralisent, l'aide à l'humanité souffrante peut-elle rester conditionnée par les impératifs du découpage territorial et des souverainetés nationales ? La réponse est non.

II.1.4. L'impartialité

A la place de la neutralité de la Croix-Rouge, les mouvements sans-frontières préfèrent l'impartialité. La neutralité pour eux peut rendre complice des pires atrocités. C'est le cas de la deuxième guerre mondiale où la Croix-Rouge n'a pas dénoncé les camps d'extermination dont elle connaissait l'existence afin de continuer à mener les actions

prévues par les conventions de Genève et seulement cela. L'impartialité est un concept plus réactif. Ils continuent à aider toutes les personnes sans distinction de race, de sexe ou de religion mais les ONG ne renoncent pas au droit de s'exprimer. Ils ne considèrent pas les victimes et les bourreaux de la même façon. Ils choisissent leur camp, celui de la victime. Leur combat, c'est les droits de l'homme. Voilà un combat qui ne finira jamais, qui peut permettre de soutenir toutes les forces de résistance et de se retourner contre elles demain, si arrivant au pouvoir, elles se révèlent tortionnaires. L'humanitaire combat pour l'homme, accompagne les combats des hommes sans jamais se confondre complètement avec eux. Ils combattent avec impartialité pour l'Homme.

II.2. Le droit ou le devoir d'ingérence

Le premier réchauffement des relations entre l'Est et l'Ouest permet la tenue d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à Helsinki. C'est le premier pas vers le devoir d'ingérence qui se concrétisera, après la chute de l'empire soviétique, par le soutien aux Kurdes en Irak et le traitement de la crise en Bosnie.

II.2.1. Les accords d'Helsinki

Le 3 juillet 1973, s'ouvrit à Helsinki la première conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Celle-ci comprenait 35 participants dont les Etats Unis, l'URSS, le Canada et tous les pays européens, sauf l'Albanie. La première session de la conférence s'acheva le 1^{er} août 1975 par la signature des accords d'Helsinki qui n'étaient pas un traité au sens juridique du terme, mais plutôt des engagements politiques, fixant entre les états une série de principes et de règles de conduite. Par la suite, la CSCE fut remplacée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Il s'agit là de l'une des organisations internationales les plus importantes œuvrant en faveur des droits de l'homme. Sa mission est définie dans l'acte final de cette conférence, que l'on a appelé " les accords d'Helsinki ". On peut résumer ainsi les engagements souscrits par l'OSCE : Un premier pas avait été franchi avec les accords d'Helsinki signé en 1975. Ce texte reconnaissait l'intervention possible d'autres états dans un état souverain pour demander qu'une personne soit traitée par son pays suivant les droits élémentaires contenus dans la déclaration des droits de l'homme de

1947. C'est en s'appuyant sur ces textes que les occidentaux ont tentés d'agir pour aider les dissidents des régimes communistes. Mais ce pas était loin de correspondre aux attentes du monde de l'action humanitaire.

II.2.2. La création du devoir d'ingérence

Les adeptes du droit ou du devoir d'ingérence vont trouver un soutien fort en la personne de M. François Mitterrand président de la république qui en conclusion d'une conférence sur le sujet déclare le 26 janvier 1987 : " Le premier des droits de l'homme, c'est le droit à la vie, et notre premier devoir, c'est l'assistance aux personnes en danger et aux populations menacées de péril. Il ne peut y avoir de repos, de paix de l'esprit, dans un monde où tant d'êtres n'ont accès à rien, pas même à la nourriture quotidienne. " Il poursuit en disant : " le droit international doit s'occuper du droit des personnes car il y a antinomie entre le droit d'un état et l'ingérence humanitaire des autres nations. Le droit international porte le nom de droit mais il reconnaît à chaque état le droit de s'y opposer. Le droit international ne fait pas aux droits de la personne la place qui devrait être la sienne. Il faut aller plus loin. La présence du président à cette conférence marque la disponibilité de la France en tant que Nation, en tant que puissance. " Neuf mois après, pour la cérémonie de transfert des cendres de René Cassin au Panthéon, le président Mitterrand déclare devant des personnalités du monde entier : " Ce besoin d'assistance humanitaire traverse comme les images les frontières de l'idéologie, de la langue, de la censure et souvent des souverainetés étatiques. Parce qu'elle est celle de chaque homme, la souffrance relève de l'universel. Le droit des victimes à être secourues, dès lors qu'elles appellent au secours et qu'elles sont secourues par des volontaires qui se veulent professionnellement neutre, dans ce que l'on a appelé, il y a peu le devoir d'ingérence humanitaire dans les situations d'extrême urgence, tout cela, n'en doutons pas, figurera un jour dans la déclaration universelle des droits de l'homme. Tant il est vrai qu'aucun état ne peut être tenu pour propriétaire des souffrances qu'il engendre ou qu'il abrite. " François Mitterrand exprimait sa conviction qu'il existait un devoir et qu'il fallait établir un droit. Après ces déclarations, le premier acte concret sera la création d'un secrétariat d'état à l'action humanitaire en 1988 avec à sa tête Bernard Kouchner. Il reste le plus difficile transposer le devoir d'assistance à personne en danger dans le droit international. Les représentants de la France à l'ONU

souhaitent proposer un texte qu'à la condition d'avoir un consensus suffisant à l'assemblée générale. Après un jeu diplomatique subtil, la résolution 43/131 est adoptée par l'assemblée générale des nations unies le 8 décembre 1988. Elle peut être interpréter comme permettant le libre accès aux victimes de catastrophes humanitaires. Elle demande à l'état touché et aux états limitrophes de participer étroitement aux efforts internationaux de coopération en vue d'autoriser le transit de l'assistance humanitaire. Dès le lendemain, en s'appuyant sur cette résolution, l'Union soviétique demande l'aide de la France pour venir au secours de la population arménienne victime d'un tremblement de terre. D'autres pays ainsi que de nombreuses organisations non gouvernementales se joignent à cette opération.

II.2.3. L'application de la résolution de l'ONU

Le droit, devoir d'ingérence est né et va rapidement servir de justification de nombreuses opérations internationales. La pratique du conseil de sécurité depuis 1990 fait du droit d'ingérence un droit coutumier. La terminologie employée par le conseil de sécurité n'est pas indifférente à cet égard. Elle révèle une volonté d'affirmation de plus en plus contraignante du principe. Dans les conflits internationaux, l'exigence du conseil de sécurité est ancienne. Rien de surprenant ou de nouveau à ce que le conseil «**exige** que l'Irak garantisse l'accès immédiat aux vivres, à l'eau et aux services essentiels nécessaires à la protection et au bien-être des ressortissants koweïtiens et des ressortissants d'Etats tiers au Koweït et en Irak, y compris le personnel des missions diplomatiques et consulaires au Koweït. » Nouveau par contre, dans un conflit interne, à propos de la répression exercée contre les Kurdes dans le Nord de l'Irak, le conseil « **insiste** pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak et qu'il mette à leur disposition tous les moyens nécessaires à leur action ». Les termes vont devenir de plus en plus contraignant. L'année suivante en Somalie, il demande puis il prie instamment. Un dernier pas est franchi quand le conseil de sécurité « **exige** que toutes les parties et autres intéressés créent immédiatement les conditions nécessaires à la distribution sans obstacle de fournitures humanitaires à Sarajevo et à d'autres localités de Bosnie-Herzégovine. » Le même terme est employé pour un conflit

interne que pour un conflit externe. La boucle est bouclée. Pour les tenants du droit d'ingérence, la coutume internationale a institué un nouveau droit.

III. LES CONTRADICTIONS INTERNES DE L'HUMANITAIRE

L'idéologie de l'humanitaire s'appuie sur la prééminence de l'homme sur les organisations sociales. Elle s'appuie sur la déclaration universelle des droits de l'homme et sur sa propagation partout dans le monde. Malheureusement, cette conception des droits de l'homme, si elle est partagée partout dans ces principes, n'est pas interprétée ni appliquée dans le monde de la même façon. De plus, les organisations humanitaires d'urgence n'ont pas eu les résultats économiques escomptés sur le terrain. Quant à l'intervention des Etats dans le champ humanitaire elle a brouillé l'image et la neutralité de ces mêmes ONG.

III.1. Les droits de l'homme, une conception occidentale minoritaire

Une première contradiction de l'ingérence humanitaire a pour cause la déclaration universelle des droits de l'homme. Adoptée par l'assemblée générale le 10 décembre 1948, elle est le texte de référence au niveau mondial. Le devoir d'ingérence s'interprète à partir de cette déclaration. Les polémiques au sujet des droits de l'homme viennent des interprétations qui sont faites par les différents membres de l'ONU et parfois des interventions du secrétariat général de l'ONU.

III.1.1. Une universalité des droits naturels

La définition des droits de l'homme est très difficile. Il existe cependant un noyau commun que certains appellent les droits naturels, voulant signaler par-là qu'ils font partie de la nature même de l'homme. Autour de ce noyau, il existe un consensus, voire même une unanimité. Ces droits fondamentaux, non dérogeables et non adaptables aux conditions économiques ou sociales sont ceux dont la suppression réduit à néant la dignité humaine. Le premier de ces droits est le droit à la vie et au respect de la dignité humaine. Le droit de l'homme à la sécurité pour soi, pour ses proches et pour ses biens vient après. Personne ne peut nier l'universalité de ces droits et ce qu'elles emportent comme conséquences tels que l'interdiction du génocide et de la torture. Ces pratiques sont rejetées par toutes les cultures et ne peuvent être justifiées au nom des spécificités ou de l'identité. Ces droits inaltérables sont repris dans les premiers articles de la déclaration universelle des droits de l'homme. Les autres articles s'appliquent bien dans

le modèle de démocratie des pays occidentaux mais sont parfois en contradiction avec d'autres systèmes de société.

III.1.2. Des divergences d'interprétation

La première des critiques faites à la déclaration universelle des droits de l'homme vient de l'émergence souhaitée d'un monde multiculturel. Certaines normes, certaines tendances vont vers la mondialisation, d'autres vont vers la recherche d'identité, la défense de valeurs et de racines traditionnels. Les droits de l'homme sont assimilés parfois à la mondialisation. Dans cet antagonisme entre la mondialisation et ce qu'elle engendre d'ouverture et d'interdépendance et l'isolationnisme et ce qu'il engendre de repli sur soi, la problématique des droits de l'homme prend une tournure à la fois nouvelle et dangereuse. Comment peut-on en effet imaginer des droits de l'homme universels, dans un monde dont la principale caractéristique est la diversité culturelle ? En d'autres termes est-il possible d'imaginer l'émergence d'une culture mondiale qui respecte les droits de l'homme et vénère la dignité de l'homme et la tolérance ? A l'évidence, l'application de la totalité de la déclaration des droits de l'homme pousse vers le modèle démocratique occidental avec ces règles sociales et son fonctionnement évolué. Les autres cultures mondiales, s'ils acceptent les grands principes ne peuvent pas accepter que la seule solution pour parvenir à cet idéal passe par l'adoption du modèle. De plus, il semble que la société occidentale augmente jour après jour le nombre de droits de l'homme et l'interprétation que l'on peut en faire. Les dernières conférences internationales ont, par exemple sur les droits de la femme, montrées les divergences d'opinion qu'il pouvait y avoir entre les pays "avancées" et les autres sur le "droit" à l'avortement, le planning familial ou de ce qu'est un homme ou une femme. De même, la reconnaissance des couples homosexuels est encore loin des préoccupations des quatre cinquièmes de l'humanité. L'article 16 de la déclaration dit : "A partir de l'âge nubile, l'homme et la femme, sans aucune restriction quant à la race, la nationalité ou la religion, ont le droit de se marier et de fonder une famille. Ils ont des droits égaux au regard du mariage, durant le mariage et lors de sa dissolution". Ce droit qui déjà est en contradiction avec l'indissolubilité du mariage chrétien, avec la tradition musulmane de polygamie peut quand même être interprétée comme un droit au mariage homosexuel. Il n'est pas précisé que c'est un homme avec une femme ou inversement. Les rédacteurs ne s'étaient pas posé la question. Le mélange entre des droits

inaliénables de l'humanité et des droits s'adressant à des groupes particuliers ne participent pas à une bonne reconnaissance universelle de ces droits.

III.2. un échec économique

III.2.1. Déséquilibre des économies par les aides

L'aide humanitaire d'urgence s'applique en cas de conflits ou en cas de catastrophes naturelles. Elle consiste à amener le plus rapidement possible l'essentiel aux populations pour survivre en attendant des jours meilleurs. Dans le cas des catastrophes naturelles, il est aisé de comprendre que le lendemain sera meilleur et que l'aide d'urgence va permettre de donner une béquille aux gens en attendant ces jours. Dans le cas d'un conflit, on ne sait pas quand la situation va redevenir normale, pour autant qu'elle le redevienne un jour. L'urgence peut durer des années et installer des populations entières dans un système économique d'assistanat préjudiciable par lui-même à un retour à la normale. Mais dans les deux cas, bien sûr à un degré différent, l'aide perturbe les économies locales, modifie les lois du marché dans la zone où elle s'exerce et même parfois modifie la mentalité des populations.

Impact sur l'économie locale

L'arrivée dans des pays ou des zones particulièrement fragiles de tonnes de nourritures, de vêtements, de matériels modernes, de médicaments, et de personnels qualifiés modifie complètement la donne économique. Toutes ces importations échappent à l'Etat ou à l'administration locale, ne lui rapportent aucune taxe. Elles ont donc tendance à affaiblir un peu plus l'Etat dans lequel elles agissent. Elles réduisent d'autant les chances d'un retour à la normale. Prenons l'exemple d'un pays qui produit et consomme 1000t de riz par mois. Si vous injectez dedans 500t de riz en dehors du circuit normal, vous réduisez les recettes de l'Etat de moitié. Ce dont il n'a pas besoin. En second lieu, de façon à pouvoir assurer l'aide aux populations sinistrées, vous allez avoir besoin de moyens logistiques, d'infrastructures, quelquefois de personnels qualifiés (médecins, infirmiers, chauffeurs,...). La première source en cas d'urgence est de prendre ce qui existe sur place souvent à n'importe quel prix. Comme la ressource est faible, la pénurie de moyens est rapide, les lésés étant ceux qui ont le moins d'argent, c'est à dire la structure locale. Au Burundi en 1994 - 95, le PAM (plan

alimentaire mondial) a réservé pour l'approvisionnement des camps de réfugiés Rwandais au nord du pays, la totalité de la capacité de transport du train entre Dar el Salam, le port le plus proche et le pays et cela pendant deux mois. Le Burundi pour ces besoins ne pouvait plus être approvisionné que par avion ! C'était bien sûr trop cher pour le commerce local. Autre exemple, les ONG avaient acheté à un prix très avantageux pour les producteurs le riz produit par le Sud du Burundi pour nourrir les réfugiés rwandais. Mais la production est suffisante seulement pour nourrir la population et l'argent ne se mange pas. En conséquence, cette région a manqué de riz et une disette s'est créée dans une région qui n'était pas en crise avec toutes les conséquences que cela a pu avoir par la suite. L'aide humanitaire d'urgence en masse a un effet déstabilisant sur les structures locales encore existantes. Il est aussi très perturbateur pour le marché économique.

Perturbation des marchés économiques

L'intrusion de marchandises gratuites en grande quantité ou en grande proportion dans une économie a des conséquences non négligeables. Si vous pouvez obtenir un kilo de riz gratuitement, vous n'allez pas l'acheter. La personne qui habituellement le produisait ne le vend plus. Bien sûr on peut opposer à cela que l'aide humanitaire s'adresse aux gens qui n'ont pas les moyens ni de produire, ni d'acheter leur nourriture et qu'ils sont hors des circuits classiques de commerce. Malheureusement, la distribution n'est pas toujours bien faite dans les situations d'urgence, la fraude n'est pas négligeable, les parts distribués peuvent être supérieures au besoin de chacun et favoriser le marché noir. Cela est surtout vrai au début des opérations d'urgence quand l'organisation des distributions est anarchique. C'est aussi vrai pour l'aide médicale de logement ou de matériel divers.

Une deuxième difficulté, est le décalage entre l'aide distribuée et le besoin des réfugiés. Les organismes humanitaires appliquent des critères occidentaux à l'aide distribuée en matière d'alimentation, d'hygiène de vie et d'organisation des camps. Il est alors tentant pour les bénéficiaires de cet aide de revendre au plus offrant le matériel qu'ils n'ont pas l'habitude d'utiliser. En Guyane en 1989, les réfugiés surinamiens étaient logés, nourris dans des camps construits et approvisionnés par la France bien mieux que chez eux. Il a été extrêmement difficile de les renvoyer chez eux quand la situation est redevenue normale dans leur pays. Cette difficulté est semblable à celle qu'il est

moralement inconcevable d'aider des gens qu'à moitié ou insuffisamment. Mais cette aide transforme des populations entières en assistés permanents.

Les conséquences de l'assistanat

Une fois que vous avez été pris en charge par une structure, il est assez difficile de repartir à l'aventure vers une zone peu sûre. La remise au travail est évidemment difficile, l'accompagnement étant souvent nul. De nombreux exemples existent par le monde. Après 10 ans ou plus passés dans des camps de réfugiés, les Cambodgiens ne voulaient pas repartir chez eux (les camps existent d'ailleurs toujours). Il en était de même pour les réfugiés rwandais au Zaïre ou même à l'intérieur du Rwanda dans les camps créés par les Français en 1994 au moment de l'opération Turquoise. Cela se comprend bien du point de vue humain. En quittant un camp de réfugiés, vous risquez de mourir de faim, ne jamais rejoindre votre village. Si déjà en Europe, il est difficile de sortir d'une situation d'assisté, cela est encore plus dur quand vous risquez votre vie. L'urgence se transforme en de l'aide permanente type aide au développement.

Par ailleurs dans les camps, les organismes humanitaires s'appuient pour l'organisation sur les anciennes structures des réfugiés : chefs de village, préfets, maires,... Une structure sociale qui a le monopole de la représentation "démocratique" vers les ONG. Cette structure appuie l'ONG dans sa mission de distribution ou de règlement des conflits. Elle a un total contrôle de l'information ou de la rumeur qui circule dans les camps (barrière de la langue aidant). Et malheureusement, elle est composée de ce qu'il y a de moins bon dans le camp : bande organisée, guérilla bien structurée, ancienne administration. Ainsi, certains camps de réfugiés cambodgiens en Thaïlande étaient contrôlés par les Khmers rouges. Au Rwanda, les camps étaient contrôlés par l'ancienne administration, la même qui était accusée d'avoir organisé et mené le génocide. Il est pour eux fort aisé de faire du clientélisme et d'empêcher tout retour vers une situation normale qui ruinerait leur position actuelle. Quel que soit l'endroit, la sortie de la situation d'urgence est souvent douloureuse. Au Zaïre, au Burundi ou en Tanzanie, les camps de réfugiés rwandais ont fini par être dissous par les autorités ou attaqués par l'armée rwandaise. A Hongkong, les réfugiés vietnamiens ont été ramenés chez eux par la force. En Somalie, tout le monde est reparti en même temps que l'armée américaine faute de pouvoir travailler dans de bonnes conditions. En d'autres lieux, le H.C.R. (haut commissariat aux réfugiés) finit par couper les vivres faute de moyens. La

fin de l'aide d'urgence met souvent les populations dans des situations pires qu'avant mais sans les médias cette fois.

3.2.2. Les “ multinationales ” de l'humanitaire

A l'origine, les organisations humanitaires modernes étaient des bandes d'amis. Très vite par simple souci d'efficacité, elles se sont structurées et mieux organisées. Leur raison d'être étant la légèreté, l'indépendance et la souplesse, la structure est restée légère. Mais rattrapée par la notoriété et les besoins dans le monde, leur croissance fut exponentielle. Elles durent se doter de structures administratives, plus lourdes, de personnels permanents, de moyens de financement réguliers. Elles devinrent des sociétés à part entières : Des “ multinationales ” de l'humanitaire. Suivant les principes de l'économie de marché, Elles doivent de plus en plus faire face à la concurrence, atteindre une taille critique et ramasser le maximum de fonds ou de matériel.

La course a la taille critique

Les associations d'aide humanitaire sont devenues des entreprises. Leur immense succès médiatique ainsi que leur réussite sur le terrain est à l'origine de cette transformation. Il est devenu indispensable pour elles de mettre en place une logistique et une administration. Les volontaires, s'ils ont encore le sens de l'aventure et du service du prochain, ont besoin d'argent pour vivre, de contrat de travail, de sécurité sociale. Une partie des personnels sont devenus des permanents des organisations. Les organisations non gouvernementales ont des frais fixes non négligeables. Qui dit frais fixe dit besoin régulier en argent. Et pourtant, l'urgence est par nature totalement imprévisible. Comment concilier ces deux éléments contraires ? La solution pratiquée est de faire que les catastrophes à fort potentiel médiatique se succèdent régulièrement et permettent de financer les opérations de plus longue durée ou moins médiatique. Ainsi le lissage des entrées et sorties d'argent est meilleur.

Une autre solution pour les ONG est d'obtenir des contrats avec les grands organismes internationaux comme le H.C.R. le PAM ou l'Union européenne. Vous prenez en charge un camp de réfugiés, une clinique ou une structure avec un contrat et un paiement par cet organisme. Vous devenez un prestataire de service spécialisé dans l'aide humanitaire ou la catastrophe naturelle avec tous les savoir-faire liés à votre

métier. Cela crée une difficulté supplémentaire. Les ONG ne sont pas très pressés de voir les camps disparaître. Vous devez maintenir le fond de commerce. Et bien sûr, vous devez d'être concurrentiel.

L'humanitaire, un marché très concurrentiel

Conséquence du formidable développement de l'aide humanitaire, de nombreuses associations ont vu le jour. Toutes ces associations ont besoin d'atteindre une taille critique qui leur permette d'avoir la notoriété suffisante afin de récupérer des fonds publics ou privés. Mais les fonds disponibles ne sont pas extensibles à l'infini. Ils ont même tendance au moins pour les fonds publics à se réduire d'année en année. Les ONG sont à la fois en concurrence dans les pays développés et dans les zones des catastrophes. Il est indispensable pour eux que les médias montrent leur travail afin que les donateurs donnent à eux plutôt qu'aux autres. Nous pouvons voir ainsi sur le terrain la mise en lumière de l'activité d'une organisation au dépend d'une autre, des personnels extrêmement dévoués ne pas coopérer entre eux parce qu'ils ne sont pas de la même organisation. Ils doivent aussi être présent sur toutes les interventions à fort caractère médiatique. Il eut été impensable pour une organisation de ne pas être présent en Bosnie entre 92 et 95. C'est la même chose pour le Kosovo aujourd'hui ou l'Amérique Centrale, il y a quelques mois. Par contre quand les polémiques sont importantes ou l'environnement médiatique peu favorable, il est souvent préférable de ne pas y aller. Nous pouvons nous souvenir de l'opération Turquoise où très peu d'organisations ont soutenu l'intervention française. Pourtant leur présence aurait pu apporter une aide aux populations et aurait permis de sauver des vies humaines. Malheureusement, le risque médiatique d'être mêlé à cette intervention à la finalité politique peu claire les a arrêtées. Dans le même contexte militaire mais avec l'appui des médias, les ONG ont eu moins d'états d'âmes pour intervenir en Bosnie. Pourtant dans les deux cas, leur seul souci aurait dû être de sauver des vies humaines.

La concurrence s'est encore aggravée avec l'arrivée sur " le marché " d'organisations plus anciennes et dont la vocation n'était pas l'aide d'urgence. Nous pouvons citer la Croix Rouge, Caritas international, Terre des Hommes, etc. Ces organisations dont la vocation première était différente, que ce soit l'aide au développement à long terme où la gestion, avec l'aide des Etats, des situations de guerre, ont senti la nécessité de faire de l'aide d'urgence si elles ne voulaient pas disparaître ou perdre une bonne part de leur

ressource. Cette nécessité de changer au moins en partie leur façon de faire est bien sûr aussi du à l'évolution des conflits dans le monde et des besoins des populations assistées. Aujourd'hui nous pouvons remarquer que cette concurrence a des conséquences graves. L'exemple français le plus marquant est la faillite de l'association EquiLibre qui pourtant sur le terrain menait des actions extrêmement courageuses mais qui n'a pas résisté à la baisse de ressource et à la multitude de ses engagements. Petit à petit les organisations ont un peu perdu leur spécificité pour se placer sur les marchés porteurs, que ce soit l'aide d'urgence ou le développement durable. Nous aborderons plus loin les problèmes posés par la concurrence "déloyale" des Etats ou de leur armée.

La dernière situation de concurrence est celle qui est faite par les ONG de l'urgence aux petites associations qui dans beaucoup de zones font du développement durable. Il est très difficile à une petite implantation sans moyen de survivre au passage d'une grosse organisation avec beaucoup d'argent. Comme je l'ai dit précédemment, la tendance des personnes est d'aller vers ceux qui leur facilitent le plus l'existence. C'est rarement les petites structures de développement durable.

III.3. L'ingérence des Etats nations

L'action humanitaire d'urgence avait pour but d'échapper aux contraintes de la politique, des intérêts divergents des Etats. C'était le reproche principal fait à la Croix-Rouge qui travaillait en accord avec les différents belligérants. Cela n'était plus possible dans des conflits de guerre civile ou entre factions rivales comme aujourd'hui. Pourtant aujourd'hui, toujours à cause de son grand succès, le financement est très souvent étatique et les différentes ONG qui travaillent dans le monde sont marquées par leur origine nationale. Les ONG ont beaucoup de mal à s'engager dans les conflits sans être "récupérées" par un bord donc à rester totalement apolitique. Enfin les Etats occidentaux ont pris leur idée et sont devenus très performants en terme d'aide d'urgence.

III.3.1. Le financement des ONG et leur origine nationale

La première difficulté pour les ONG est de garder leur indépendance. Pour cela il est souhaitable d'être financé par des sources variées et diverses qui ne contrôlent pas de

façon tatillonne l'utilisation des fonds. Le meilleur financement est celui des particuliers. Médecin du Monde comme Médecin sans frontière ont un financement privé d'environ 60% de leur besoin. Action contre la faim (ACF) est financé seulement à hauteur de 20% par les particuliers. Pour compléter leur besoin, les ONG se sont tournées vers les institutionnels. L'Union européenne a été souvent le bailleur de fonds des ONG. Ce financement était très intéressant car l'Union européenne n'avait pas d'importance politique ce qui garantissait l'indépendance politique des ONG. Dans les pays en voie de développement, la représentation de l'Union européenne faisait souvent plus penser à une fondation généreuse du genre des fondations américaines qu'à la représentation d'un grand pays de la scène internationale. Se mêlant encore rarement de la politique locale du fait des désaccords entre ses différents membres, elle présentait l'image d'indépendance nécessaire aux ONG. Malheureusement, deux éléments ont un peu tari cette source de revenu. Le premier est le contrôle budgétaire de plus en plus strict exercé par les Etats membres sur l'Union européenne. Les débats houleux de ces derniers temps à Bruxelles montrent bien que l'Union est maintenant soumise aux mêmes restrictions budgétaires que ses membres. Les dépenses annexes de l'Union sont devenues moins importantes. Le deuxième élément est la naissance d'une Europe un peu moins désunie et qui essaie de construire une politique extérieure commune. L'Union européenne a perdu une part de son image de neutralité et d'indépendance. C'est une excellente chose pour les Européens, c'est moins bien pour les ONG ! Les financements sont donc devenus nationaux. Il est à ce moment là nécessaire d'élargir sa notoriété afin d'avoir le maximum d'états qui participent au financement. " Equilibre " dépendait avant sa faillite à 90% des financements institutionnels. Son histoire montre bien le risque de cette dépendance. . Créé en 1984, EquiLibre s'était spécialisé dans la logistique des opérations humanitaires : transport routier et distribution. En 1998, l'association monte des convois pour l'Irak. Un an après, l'association est en faillite. «Cependant, le risque de notre engagement était grand puisque notre campagne nationale de 1998 contre l'embargo en Irak qui dérangeait tant d'intérêts économiques et politiques a finalement valu à l'association, la principale raison, selon moi, de sa dissolution. En effet, les financements institutionnels qui représentaient la plus grande partie de notre budget ont été immédiatement suspendus et cela nous a contraint à déposer le bilan » (Alain Michel, président d'EquiLibre, dans *il est vivant*, mars 2001).

Par ailleurs les ONG, à l'exception de la Croix-Rouge et des organismes d'églises, restent marqués par leur origine nationale. Il est difficile de faire croire à un Angolais que Médecins sans Frontières n'est pas français même si par ailleurs des Belges ou des Suisses travaillent dedans. Ces subtilités échappent totalement aux populations soutenues. De même CARE ne peut pas renier ses origines Anglo-Saxonnes ce qui pour tout pays du tiers-monde veut dire américain. Il est alors facile pour des gens malintentionnés de faire croire qu'ils avantagent tel ou tel type de personnes quel que soit leur comportement sur le terrain. C'est encore plus difficile pour eux si l'armée de leur pays est engagée dans le conflit. Nous pouvons remarquer que seul la Croix Rouge Internationale est restée au Kosovo en 1999, les autres ayant peur pour la sécurité de leur membre. Il n'était pas bon être américain, anglais, français ou allemand au Kosovo pendant les frappes aériennes quelle que soit la raison de votre présence. L'engagement non politique dans un conflit est difficile.

III.3.2. La difficulté d'un engagement non politique dans un conflit

Nous avons déjà vu que les ONG s'affranchissent mal de leur origine. Elles ont aussi beaucoup de mal à garder une stricte neutralité. Très vite, les différentes guérillas ou armées dans le monde ont su utiliser les camps de réfugiés comme base arrière de leur combat ou les ONG comme soutien logistique de leurs combattants. Cette possibilité vient de la création de fait de ce que nous appelons les sanctuaires humanitaires. Ce sont les zones dans lesquelles s'installent les réfugiés en général à proximité de la frontière, dans un pays voisin. Ces zones sont sous protection de l'ONU et le droit international a fait une obligation au pays d'accueil de les accueillir et au pays en crise de les respecter comme une zone neutre. Souvent ces zones servent de base arrière pour les guérillas. La population, que défendent ou que sont censées défendre les guérillas, est protégée. Ils peuvent y être nourris, y être soignés et s'en servir comme base de départ de leurs opérations. Les ONG qui y travaillent en toute bonne foi peuvent être rapidement accusées de soutenir un camp contre l'autre. Deux exemples ont marqué les esprits : le Cambodge et le Rwanda. A la frontière thaïlandaise, les réfugiés cambodgiens, qui ont été longtemps refoulés par les autorités, sont acceptés à partir de 1979. Le calcul de la Thaïlande est simple. Pour des raisons de géopolitique locale, il n'est pas souhaitable que les Khmers Rouges soient complètement anéantis par l'armée vietnamienne qui

vient d'envahir le Cambodge. En ouvrant leur frontière, ils permettent au Khmer rouge, de bénéficier de sanctuaire humanitaire à partir duquel ils pourront reprendre l'offensive vers leur pays ou du moins harceler le nouveau gouvernement pro-vietnamien. La Thaïlande arriva exactement aux résultats escomptés. Au Rwanda, C'est l'ancienne armée rwandaise qui faisait peser une menace sur le nouveau gouvernement du pays à partir du Kivu, à l'Est du Zaïre.

Mais la plus grave difficulté pour les ONG aujourd'hui est leur propre sécurité. Dans certains conflits, il leur est impossible de travailler sans la protection de l'armée du pays ou d'une armée étrangère mandatée par l'ONU. La situation devient dans ce cas extrêmement difficile. Votre impartialité est fortement mise en cause. Un exemple qui se situe au Burundi en 1995 illustre bien cette difficulté qu'est la neutralité. Un véhicule de la Croix-Rouge Internationale transportait deux militaires burundais très légèrement blessés vers Bujumbura. Les militaires étaient désarmés comme l'exige les règles de la Croix Rouge. L'ambulance est tombée dans une embuscade, un militaire a été assassiné, l'autre a pu fuir. Celui ci a accusé la Croix Rouge de les avoir amenés dans un guet-apens en collusion avec la rébellion. La Croix-Rouge a dû stopper ses activités dans le pays, la menace sur ses personnels étant trop forte. Il n'y a pas de doute que la Croix-Rouge effectue son travail de façon neutre. Dans un conflit, c'est la position la plus difficile à occuper.

III.3.3. L'humanitaire diplomatique

Dernière difficulté pour l'action humanitaire aujourd'hui, c'est la récupération par les Etats de ce type d'action. Les mouvements nés autour des années 1970 avaient pour but de pallier les insuffisances des Etats face aux grandes catastrophes humanitaires. Aujourd'hui, l'humanitaire est devenu un moyen pour les Etats de faire de la diplomatie en attendant de trouver une meilleure solution. L'exemple type est la Bosnie entre 1991 et 1995. Les Européens, faute de s'entendre sur la politique à mener en Bosnie, se sont décidés sous couvert de l'ONU à lancer une vaste opération humanitaire pour soutenir un certain nombre de localités encerclées par les Serbes. La plus symbolique était Sarajevo. Les forces de la FORPRONU avaient pour mission de distribuer, par la force, si nécessaire l'aide indispensable à la population. Il est vrai que les armées ont des moyens et une organisation logistique qui se prête assez bien à ces gigantesques

opérations humanitaires. Mais quand l'armée d'un pays participe même sous casque bleu à une opération humanitaire, sa neutralité est plus que contestable. En Bosnie, les Ukrainiens et les Grecs étaient pro-serbes, les Egyptiens pro-musulmans, les Anglo-saxons plutôt pro-croate et les Français avaient la réputation d'être pro-serbe. Vrai ou faux, cela en dit long sur la neutralité supposée de la FORPRONU. Un autre exemple plus flagrant est celui de l'opération Turquoise au Rwanda. Cette opération a permis sans aucun doute de sauver de nombreuses vies humaines. Mais menée par les Français qui soutenaient jusqu'en 1993 le gouvernement rwandais, elle est très vite apparue comme un moyen de venir en aide à leur ancien allié. L'opération Turquoise a montré les limites du prétexte humanitaire quand un Etat veut agir. Elle a montré aussi les limites de l'action humanitaire comme moyen de politique étrangère. Pourtant les Etats ne sont pas prêts de quitter le secteur. Les retombées médiatiques pour les gouvernants et les intervenants sont trop fortes. Quel gouvernement pourrait aujourd'hui se passer d'un ministère ou un secrétariat à l'action humanitaire ? Quelle belle image pour un ministre que d'être interviewé ou filmé sur la dernière catastrophe à la mode ! C'est aussi une chance pour les intervenants. L'armée s'est ainsi trouvée un moyen de valoriser son image. L'armée est devenue une force de paix défendant partout dans le monde les droits de l'homme. C'est pour le moins surprenant pour une institution qui est la représentation de la violence d'un état envers d'autres et qui, en temps de crise ou de guerre, utilise sa violence contre d'autres hommes. C'est l'idée que nous pouvons tuer des gens au nom des droits de l'homme.

La guerre du Kosovo a montré les mêmes dérives. Le Kosovo avait perdu son autonomie depuis 1990. Les difficultés de la population albanaise ont commencé à cette période. Pourtant pendant dix ans, le Kosovo n'intéresse personne. La montée en puissance médiatique va se faire en 1998 sous la pression de l'UCK, un mouvement armé qui veut l'indépendance. L'UCK n'a pas une grande puissance militaire mais il sait se faire entendre. Exploitant l'image négative de la Serbie, il pousse les occidentaux à intervenir au Kosovo, victime d'une épuration ethnique violente. L'intervention va avoir lieu sous le couvert d'une opération humanitaire pour venir en aide aux populations albanaises victimes de massacre à grande échelle. M. Blair, Premier ministre de Grande Bretagne parlera de " bombardement aérien humanitaire ". Les bombardements auront fait plus de victimes que les massacres. Ce mélange entre guerre et humanitaire qui est soigneusement entretenue par les dirigeants occidentaux nuit

encore un peu plus à l'action humanitaire d'urgence. Beaucoup de pays, et non pas des moindres, voient l'humanitaire que comme un moyen d'ingérence et de politique de puissance.

CONCLUSION

L'aide humanitaire d'urgence a été victime de son succès. Prévu pour aider les populations à survivre, elle est devenue parfois le seul moyen d'agir des pays occidentaux en attendant de trouver des solutions politiques. Prévu pour suppléer les carences des Etats, elle est devenue le quasi-monopole de ces mêmes Etats. Prévu pour éviter de transformer les populations en otage et en victime de leur propre gouvernement, elle est devenue un instrument au service de ces mêmes gouvernements. Prévu pour montrer à travers les médias l'urgence de certaines situations, elle est devenue instrument de manipulations médiatiques. Mais à cause de cela, elle a montré qu'elle était essentielle au monde d'aujourd'hui et elle a permis une évolution des mentalités. Aujourd'hui, l'homme a repris l'importance qu'il n'aurait pas du perdre. Ce souci de l'homme peut à terme, limiter dans le monde les conséquences des guerres et des crises. L'aide humanitaire d'urgence avec ces défauts et ses qualités est indispensable à notre société et à notre monde. Elle n'a jamais été conçue pour pallier tous les dysfonctionnements du monde d'aujourd'hui. Elle ne peut être qu'un complément.

Maintenant, il est nécessaire de résoudre le dilemme entre politique et humanitaire. L'action humanitaire n'a pas vocation à propager une idéologie dans le monde. Ce mélange entre idéologie de conquête et aide aux populations nuit à son action. Elle ne doit pas être le bras armé de la politique de puissance des Etats. Le développement des pays en crise ne se fera qu'à long terme par l'éducation, des opérations longues de développement durable et des actions politiques courageuses au niveau mondial ou local. Ce n'est pas instantané. Dans tous ces domaines, chaque acteur à sa place. Les Etats, l'humanitaire d'urgence, les actions de développement durable. La crise de l'action humanitaire des dernières années devrait permettre à moyen terme de retrouver l'équilibre entre ces différents domaines.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

BETTATI M., *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996.

D'ANDLAU G., *L'action humanitaire*, Puf, Paris, 1998

EMMANUELLI X., *Les prédateurs de l'action humanitaire*, Albin Michel, Paris, 1991

RUFIN J. C., *L'aventure humanitaire*, Gallimard, Paris, 1994

RUFIN J. C., *Le piège humanitaire*, Gallimard, Paris, Pluriel, 1992

Articles

DECAUX E., *Conseil de sécurité : des nouvelles compétences*, Défense nationale, mars 2000, n°3 p 14

DUPUY P. M., *Une évolution en quatre phases*, Défense nationale, mars 2000, n°3 p 27

MICHEL A., *Ne soyons pas complices !, Il est vivant*, mars 2001, n°170 p 19

L'action humanitaire, Encyclopédie Universalis

SANDOZ Y., *Droit ou devoir d'ingérence, droit de l'assistance : de quoi parle-t-on ?*, Revue internationale de la Croix-Rouge, 1992, n°795 p2256237

SENARCLENS P. de, *Le droit d'ingérence est inutile et sa rhétorique peut être néfaste*, Défense nationale, mars 2000, n°3 p 6

Internet

AGA KHAN S., *De la souveraineté absolue au droit d'ingérence humanitaire*, www.gic.ch/git/Sorbonne.htm

Les accords d'Helsinki, www.ciral.ulaval.ca/alx/amlxmonde/europe/Youghel.htm

CORTEN O., *Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaire*, www.unesco.org/courier/1999808/fr/ethique

CORTEN O. et KLEIN P., *L'autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires : droit d'ingérence ou retour aux sources ?*, www.ejil.org/journal