

L'humanitaire au risque de l'empêchement : quelles analyses pour quelles stratégies correctives ?

Pierre Micheletti • Président d'Action Contre la Faim

Les difficultés croissantes d'acceptation des organisations non gouvernementales (ONG) comme les accidents de sécurité trouvent aussi leur source dans la structuration même du système humanitaire international. Revenant sur l'architecture de ce dernier, l'auteur remet en cause les logiques de financement comme les contraintes liées aux lois antiterroristes. Il en appelle à une réforme du système de financement et annonce un nécessaire débat au sein des ONG françaises.

Chaque année, un certain nombre d'accidents majeurs de sécurité mettent un brusque coup de projecteur sur l'acceptation globale des intervenants humanitaires par des acteurs locaux sur des terrains de conflits. La violence intentionnelle peut émaner de groupes parties prenantes de conflits armés, internationaux ou non. L'année 2020 a été particulièrement marquée par des atteintes graves infligées à des acteurs humanitaires¹.

Aucune des trois grandes familles d'opérateurs internationaux, dans la diversité de leurs mandats et cadres juridiques, n'échappe à de tels événements : agences spécialisées des Nations unies, Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et ONG y sont exposés.

Le polymorphisme des acteurs peut être lui-même source de confusion et de violence. Les stratégies et les positionnements de l'un peuvent avoir, aux yeux des belligérants, des conséquences sur l'image et la perception de tous.

Une constellation humanitaire, de multiples logiques d'acteurs

Décrire et analyser, pour les distinguer, les différents types d'organisations est primordial pour éclaircir la notion d'« action humanitaire », souvent floue dans l'esprit du public « ici » comme « là-bas ».

Les ONG sont des organisations privées dont le statut relève du droit national des pays où elles ont leurs sièges. Elles ne sont pas créées par un gouvernement ni dans le cadre d'un accord entre plusieurs d'entre eux. Par leurs activités, les ONG peuvent jouer un rôle au niveau international, mais elles n'ont pas nécessairement de statut international *officiel* ni de mandats sur lesquels leur existence ou leurs activités sont fondées.

L'expression « organisation intergouvernementale » désigne un regroupement qui est constitué, sur la base d'un traité, par des gouvernements ayant des objectifs communs et qui dispose de ses propres organes pour remplir des fonctions spécifiques. Outre les règles définissant la structure de l'organisation, il existe des dispositions relatives aux buts de ce regroupement, ainsi qu'aux droits et aux devoirs de ses membres. Une organisation intergouvernementale peut avoir un champ d'action *universel* (comme les Nations unies) ou *régional* (l'Organisation des États américains, l'Union africaine

¹ Voir notamment Philippe Ryfman, « Se donner les moyens de lutter contre l'impunité des agresseurs de travailleurs humanitaires », *Alternatives Humanitaires*, n° 15, novembre 2020, p. 144-151, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/11/26/se-donner-les-moyens-de-lutter-contre-limpunite-des-agresseurs-de-travailleurs-humanitaires> [NDLR].

par exemple). Contrairement aux ONG, les organisations intergouvernementales ont, par définition, un mandat des gouvernements qui précise leur raison d'être et leurs activités. En outre, elles jouissent de ce que l'on appelle dans le langage diplomatique des « privilèges et immunités ».

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est de nature hybride. En tant qu'association privée, constituée au sens du Code civil suisse, son existence ne découle pas en soi d'un mandat conféré par des gouvernements. En revanche, ses fonctions et ses activités, dont le but est de fournir protection et assistance aux victimes de conflits armés, sont prescrites par la communauté internationale des États et fondées sur le droit international. En particulier sur les Conventions de Genève qui font partie des traités les plus ratifiés dans le monde. En conséquence, on reconnaît au CICR, comme à toute organisation intergouvernementale, une « personnalité juridique internationale » ou un statut à part. Il jouit de privilèges et d'immunités comparables à ceux dont bénéficient les Nations unies.

Sur les terrains de conflit évoluent ainsi trois types d'acteurs humanitaires, mus par une même volonté de prévenir les effets les plus dramatiques de la guerre, d'en réduire les dommages sur les populations civiles, d'accompagner la convalescence et la reconstruction qui succéderont aux blessures et aux destructions de toutes natures. Trois dynamiques, trois espérances convergent : humaniser la guerre en établissant des règles et des limites dans l'usage de la violence pour le CICR ; préserver la paix et la sécurité en maintenant une capacité à négocier entre les pays pour les Nations unies ; permettre à des citoyens de s'impliquer concrètement pour porter secours dans le cas des organisations non gouvernementales.

Au-delà de leurs différences de statuts juridiques, de leurs mandats spécifiques, des types de compétences qu'elles mobilisent, des moyens financiers propres à chacune d'elles, ces trois familles n'en possèdent pas moins des liens étroits, rendus incontournables par de nécessaires coordinations opérationnelles, comme par la nécessité d'obtenir et de gérer, de façon concertée, les financements que suppose la réponse aux crises internationales. Les trois types d'intervenants se retrouvent également sur un socle de principes fondamentaux qu'ils revendiquent d'avoir en partage et de respecter : ce sont les principes d'humanité, de neutralité, d'indépendance et d'impartialité que la logique politique peut venir malmener.

Des ONG humanitaires en situation de faiblesse

Malgré la grande diversité qui règne entre elles, les ONG internationales apparaissent aujourd'hui conjointement confrontées à un risque majeur de paralysie dans leur volonté de porter secours sur les zones de guerre. Cet « empêchement » potentiel ou avéré à agir résulte de mécanismes variés et intriqués qui traduisent une évolution du « regard de l'Autre » sur ce que sont et font les ONG internationales. Les humanitaires font désormais face à des réalités différentes de celles des moments fondateurs du mouvement des « sans-frontières » né dans le sillage de la décolonisation. La puissance symbolique et l'immunité tacite dont ils bénéficiaient ont vécu. Il existe en particulier dans le mouvement humanitaire contemporain issu des « sociétés civiles » quatre mécanismes, quatre dynamiques, pour ne pas dire quatre « tentations », dont il apparaît qu'elles ont, pour les deux premières, des origines anciennes.

La « tentation néolibérale » est présente dès l'apparition en 1945 du concept d'ONG, lequel mêlait déjà sous cette appellation des entités très éloignées du seul concept français d'associations, tel qu'il avait été théorisé par Alexis de Tocqueville au XIX^e siècle. Cette dynamique néolibérale est perceptible aujourd'hui dans le modèle financier global de l'aide humanitaire internationale qui repose, pour un quart, sur la générosité aléatoire de donateurs privés et, pour trois quarts, sur la contribution optionnelle d'un nombre restreint d'États. La défaillance des financements publics expose les humanitaires à devoir s'engager sur les sentiers hasardeux – et parfois éthiquement discutables – du marketing émotionnel. On retrouve dans la pratique de certaines ONG internationales les ingrédients d'un libéralisme souvent nié, parfois revendiqué, régulièrement sources de conflits entre les différentes organisations : culte de la performance managériale, apologie de l'argent privé comme gage de la « liberté d'entreprendre », défiance à l'égard du pouvoir des États, revendications de vouloir

s'affranchir de toutes formes de régulation/coordination, propos parfois hostiles entre ONG à l'égard de la « concurrence »).

La deuxième tentation, celle de l'« occidentalisme » est patente, comme en témoignent les sources de financement et le quasi-monopole des ONG issues des pays ouest-européens et nord-américains dans l'aide internationale. Certes, de plus en plus d'ONG du Sud sont financièrement et techniquement indépendantes. Nous ne pouvons que nous en réjouir, mais cela n'impacte pas encore suffisamment le quasi-monopole évoqué. Si, dans les ONG occidentales, les cadres de terrain se métissent, ce n'est toujours pas le cas de leurs dirigeants comme de leurs sièges « en capitale ». Presque cinq ans après sa tenue, le Sommet humanitaire mondial d'Istanbul a échoué à mettre en œuvre l'une de ses recommandations – la « localisation » – visant à donner plus de moyens aux acteurs locaux pour délivrer des secours. Les derniers chiffres disponibles montrent que l'enveloppe financière annuelle globale de près de 29 milliards de dollars ne profite que très faiblement aux intervenants issus des pays en crise. Ceux-ci peinent à percevoir 2,5 % de ce budget, là où le Sommet d'Istanbul de 2016 préconisait d'atteindre progressivement, à l'horizon 2020, la proportion de 20 %. Au contraire, l'année 2020 a donné lieu à un nouveau recul des fonds gérés par les acteurs locaux.

Deux autres phénomènes prennent désormais une place primordiale. Cumulés avec les deux premières dynamiques, ils structurent des obstacles qui *in fine* renforcent la perspective, voire le panorama d'un empêchement à agir.

C'est ainsi la pandémie de Covid-19 qui est venue rajouter un danger supplémentaire : la « tentation de la rétraction ». L'épidémie virale, qui a commencé de se propager début 2020, a entraîné l'intervention massive de l'État, même dans les pays champions d'un capitalisme débridé, pour éviter la casse économique et sociale. On peut voir dans ces interventions le retour de l'État-providence. Chemin faisant, au-delà des réactions et plans de sauvetage de chaque pays, c'est par inférence la place des gouvernements pour financer l'aide humanitaire internationale qui est à nouveau questionnée. Ces dix dernières années, de façon stable, les appels coordonnés des Nations unies ont fait apparaître un déficit de financements gouvernementaux de l'ordre de 40 % des sommes espérées par l'ONU. Ceci représentait, pour l'année 2018, un manque d'environ 10 milliards de dollars. Ce montant apparaît brusquement dérisoire face aux moyens déployés par les pays développés pour préserver leurs économies. Il émerge une forte inquiétude : dans une situation économique mondiale très dégradée se profile le spectre d'une réduction des fonds publics destinés à l'aide humanitaire internationale. Dans un scénario pessimiste, mais pas irréaliste, de baisse concomitante des fonds publics provenant des pays de l'OCDE – centrés sur le renforcement de leurs économies – et d'un « décrochage » des fonds privés réunis par les ONG, c'est toute la structure financière globale de l'aide humanitaire mondiale qui se trouverait alors dramatiquement affectée.

La « tentation sécuritaire » est plus ancienne puisque ses prémices se font sentir au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 sur le sol américain. Sous l'impulsion du secrétaire d'État Colin Powell, qui affirme que les ONG américaines sont des « multiplicateurs de forces » et des « instruments du combat », les États-Unis s'engagent dans « la guerre contre le terrorisme ». Cette doxa s'impose aux principaux gouvernements financeurs de l'aide. Vingt ans plus tard, elle n'en finit pas de structurer la politique mondiale et de dérouler ses impacts sur l'aide humanitaire.

La posture des financeurs est ambiguë. Ils orientent majoritairement leurs dons vers des pays en guerre, souvent confrontés à la question du radicalisme religieux comme cofacteur de la violence. Ils mandatent les ONGI pour mettre en œuvre des actions, mais sont réticents à de nécessaires négociations, par les humanitaires, avec tous les acteurs d'un conflit. Nous assistons ainsi à un évident transfert de risques de la part des pays donateurs vers les ONG. À ces dernières la mise en œuvre des gestes de secours, la contribution aux financements, la pacification, le décompte des personnes blessées, kidnappées et tuées dans l'exercice de leurs missions. Aux gouvernements donateurs le bénéfice politique et stratégique, sur l'échiquier international, de l'aide fournie.

Perdure néanmoins une méfiance selon laquelle les programmes humanitaires pourraient « nourrir » le terrorisme, alors même que la preuve n'a jamais été documentée et encore moins partagée avec les

ONG. C'est pourtant cette hypothèse qui fonde la lourde mécanique de contrôle (des salariés, partenaires et prestataires de nos projets) qui percole jusqu'à la saturation les procédures, et font que les ONG sont confrontées à des dilemmes kafkaïens pour transférer des fonds sur le terrain et payer les dépenses comme les salaires des équipes.

Cette fonction de participation à la lutte contre le terrorisme n'est pas dans le mandat des humanitaires. À Solférino en 1859, Henry Dunant, le père du DIH, n'a pas choisi entre les Autrichiens et les Français : il a pris le parti des soldats blessés qui représentaient alors 90 % des victimes de la guerre. Aujourd'hui, 90 % des victimes de la violence sont des civils que les évolutions de la lutte contre le terrorisme viennent encore pénaliser.

Notre mandat est centré sur la possibilité de secourir les rescapés, les déplacés et les réfugiés de tous les combats. Ce mandat est indissociable des principes cardinaux dont Dunant a été l'instigateur et qui sont validés par l'Organisation des Nations unies. Ces principes sont notre paratonnerre. Le principe de neutralité d'abord, qui ne nous situe du côté d'aucune des parties aux conflits. Ces derniers ne voient d'ailleurs plus que rarement s'affronter les armées conventionnelles d'États rivaux. Ce sont souvent des groupes rebelles qui se heurtent à l'armée régulière au service de ceux qui gouvernent leurs pays et dont ils remettent en cause la légitimité ou les conditions d'exercice du pouvoir. Le second principe qui guide les humanitaires est celui de l'impartialité : nous ne choisissons pas entre les bons et les mauvais malades, entre les bons ou les mauvais blessés. Le principe d'indépendance enfin nous met en situation de n'être sous l'influence d'aucun donneur d'ordre politique ou financier.

Une Conférence nationale humanitaire décevante

Sur cette tendance sécuritaire, les ONG humanitaires françaises attendaient beaucoup de la Conférence nationale humanitaire (CNH) qui s'est tenue à Paris le 17 décembre 2020. Cinquième édition d'un moment de rencontre lancé en 2012 pour réunir acteurs de la société civile et l'État, elle n'a pas permis de déboucher clairement sur des décisions politiques pourtant cruciales afin de garantir la capacité à agir comme la protection des organisations humanitaires.

Le député, modérateur de la table ronde consacrée au terrorisme, a ainsi posé comme postulat de départ que l'action humanitaire, tous les acteurs confondus, avait parmi ses préoccupations majeures de ne pas être un instrument qui puisse financer le terrorisme international. Les débats juridico-administratifs aussitôt induits entre les participants traduisaient au fond la dérive technocratique dans laquelle s'embourbe le mouvement humanitaire depuis quelques années.

Les principes sont dès lors mis à terre par le rôle que les financeurs gouvernementaux, presque tous issus d'Europe de l'Ouest ou d'Amérique du Nord, entendent nous voir endosser sur les terrains de conflit. Vouloir nous impliquer dans la lutte antiterroriste, c'est symboliquement nous positionner contre les terroristes. C'est nous installer dans une polarisation politique potentiellement fatale. C'est le degré zéro du principe de précaution pour la sécurité de nos équipes sur le terrain.

Nous n'avons pas été entendus sur notre demande d'exemption globale des humanitaires vis-à-vis de l'application des lois antiterroristes. Nos propositions concrètes pour faire évoluer le Code pénal français n'ont pas été mises à l'agenda politique dans le discours du président Macron.

Une mesure additionnelle, visant à nous imposer un « criblage » des personnes incluses dans nos programmes, reste floue quant à son application effective par des financeurs tels que l'Agence française de développement. Et ce malgré les prises de position pour la suppression de ce projet, exprimées sans équivoque par le président du CICR et la représentante de l'Union européenne, invités à s'exprimer. L'intention avouée vise à vérifier que les bénéficiaires de notre aide ne figurent pas sur des listes de personnes identifiées comme ayant appartenu à des groupes terroristes. Cette mesure expose les humanitaires, dans des environnements parfois ultra-violents, à passer pour des « mouchards » et des indicateurs aux yeux des groupes rebelles. C'est une mesure très grave, particulièrement inquiétante et en cela elle constitue une ligne rouge à ne pas franchir pour les

organisations de solidarité internationale. Et la formulation sibylline utilisée par le président – « Nous appliquerons totalement le principe de non-discrimination dans l'attribution de l'aide » – représentera la base sur laquelle nous appuierons toute notre vigilance...

Un modèle de financement obsolète

Mise en danger des équipes sommées de jouer un rôle dans la lutte antiterroriste, risque d'empêchement à agir lié à la violence délibérée de certains groupes armés, menace de criminalisation de l'aide qui n'a pas totalement été écartée. Ce sont là autant d'obstacles qui persistent en partie et se cumulent avec les doutes, sur fond de pandémie persistante, à pouvoir recueillir les financements nécessaires pour les 235 millions de personnes qui auront besoin d'aide en 2021.

Tous ces éléments convergent vers une exigence : il faut changer de modèle de financement, car la concentration du pouvoir financier au sein d'un club restreint d'une vingtaine de pays donateurs touche désormais ses limites, entretenant le doute vis-à-vis d'une aide humanitaire vécue, de façon désormais décomplexée, comme un outil de *soft power* des pays contributeurs. Plus concrètement, il est nécessaire de faire voter par l'Assemblée générale des Nations unies le principe d'une contribution financière de l'ensemble des pays à revenus élevés pour alimenter la réserve financière annuelle, destinée à l'aide humanitaire internationale. En faisant entériner par les Nations unies l'abolition du système reposant sur les seules *contributions volontaires*, et en optant pour une *contribution obligatoire* de 0,03 % du RNB payée par la centaine de pays à revenus élevés, alors serait obtenue l'intégralité des sommes nécessaires pour faire face aux crises humanitaires internationales².

Créer les conditions d'un diagnostic partagé au service de stratégies correctives

Les développements qui précèdent constituent l'amorce d'éléments de diagnostic relatif au risque de paralysie de l'action humanitaire. Ils sont une contribution au débat qui doit s'ouvrir. Ils structurent les prémices d'un travail collectif dont la première étape sera un séminaire qui se tiendra en France, le 1^{er} avril 2021³.

La rencontre, en distanciel, a pour ambition de réunir les représentants de différents types d'organisations humanitaires, ainsi que des universitaires afin de dégager, par le croisement des regards et le débat, des éléments de réponse aux deux grandes questions suivantes : y a-t-il consensus au sein des différentes organisations quant à la réalité même de la dégradation sécuritaire sur les terrains d'intervention ? Quels sont les principaux mobiles et mécanismes qui apparaissent comme des cofacteurs récurrents conduisant à la violence dont les humanitaires sont les cibles ?

L'explicitation d'un diagnostic partagé – qu'il soit documenté et/ou ressenti – d'un symptôme aux origines multiples, à savoir la violence, et l'analyse des principaux ressorts de cette dernière, constituent une étape initiale incontournable. Elle contribuera à créer les conditions et les convergences nécessaires à d'autres séquences de réflexion. Notre souhait est en effet que d'autres rendez-vous suivent cette « séance inaugurale » en permettant, sur la base d'un socle d'hypothèses étiologiques convergentes, d'explicitation des stratégies et des actions pour contrer cette dynamique sécuritaire. Si nous ne nous y attelons pas maintenant, elle peut conduire à la paralysie du système humanitaire avec toutes les conséquences qui s'ensuivraient pour les populations vulnérables.

² Voir le dernier ouvrage de l'auteur : *0,03 % ! Pour une transformation du système humanitaire international*, Éditions Parole, 2020 [NDLR].

³ La revue *Alternatives Humanitaires* sera partenaire de l'événement [NDLR].

Biographie • Pierre Micheletti

Médecin, diplômé de l'École des hautes études en santé publique, il entreprend ses premières expériences à l'étranger en 1985. En 1987, il rejoint Médecins du Monde en tant que chef de mission au Guatemala. Il en devient le directeur des programmes en 1996, puis sera élu à la présidence en 2006 jusqu'en 2009. De 2008 à 2020, il enseigne à l'Institut d'Études politiques de Grenoble où il codirige le master Politiques et pratiques des Organisations internationales. Il est responsable pédagogique du Diplôme d'Université « Santé-solidarité-précarité », dont il a été l'initiateur, à la faculté de médecine de Grenoble (UGA). En 2014, il rejoint le conseil d'administration d'Action Contre la Faim, dont il devient président en 2019. Il est l'auteur de nombreux articles dans la presse écrite nationale, en particulier comme collaborateur du *Monde diplomatique*. Il est également auteur, coauteur ou directeur de nombreux ouvrages. Son dernier livre, *0,03 % ! Pour une transformation du système humanitaire international*, est paru aux Éditions Parole en 2020.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires. Pour citer cet article : Pierre Micheletti, « L'humanitaire au risque de l'empêchement : quelles analyses pour quelles stratégies correctives ? », Alternatives Humanitaires, n°16, mars 2021, p. 130-143,

<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2021/03/25/lhumanitaire-au-risque-de-lempechement-quelles-analyses-pour-quelles-strategies-correctives/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-802-1