



HAL
open science

L'aide humanitaire, entre droit et devoir d'ingérence

Marc Lavergne

► **To cite this version:**

Marc Lavergne. L'aide humanitaire, entre droit et devoir d'ingérence. Le magazine de l'Afrique, 2014, Ingérences militaires et humanitaires :assistance ou asservissement ?, 37, pp.16-18. halshs-01098134

HAL Id: halshs-01098134

<https://shs.hal.science/halshs-01098134>

Submitted on 5 Jan 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

De l'engagement bénévole à la professionnalisation d'un acteur-clé, l'aide humanitaire prise au piège de l'instrumentalisation

Marc Lavergne

L'aide humanitaire entre droit et devoir d'ingérence

La première ONG est la Croix-Rouge, fondée par un groupe de citoyens genevois à la suite de la guerre de Crimée. C'est l'ancêtre du CICR de Genève, organisation de droit privé dont le statut international est reconnu par la plupart des pays du monde, et par les institutions internationales.

A la suite de la Première, puis de la Seconde guerre mondiale ont été créées des agences internationales dépendantes de la Société des Nations, puis des Nations Unies. Leur mission est d'intervenir au nom de la communauté internationale pour apporter un secours aux victimes de ces conflits mondiaux, puis de la guerre froide et de la décolonisation : Programme Alimentaire Mondial, Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, UNRWA, UNICEF, aujourd'hui présents sur tous les théâtres de conflits internationaux ou de guerres civiles.

L'ingérence humanitaire est donc un droit validé par l'ONU : droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et devoir d'assister les populations en danger. Ce droit et ce devoir sont inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans les conventions de Genève, ainsi que dans les chapitres VI et VII de la Charte de l'ONU. Ce dernier prévoyant les cas et les conditions d'intervention d'une force internationale pour contraindre un gouvernement à cesser d'exercer des violations de droits de l'homme massives à l'égard de sa propre population.

Mais ces droits entrent en contradiction avec l'autre principe fondamental de l'ONU, qui est la défense de la souveraineté éminente des Etats. Et leur mise en application varie un peu trop souvent de considérations opportunistes, et des intérêts des grandes puissances qui dominent l'ONU, c'est-à-dire les cinq membres du Conseil de sécurité : d'un côté les puissances occidentales, pétries de culture judéo-chrétienne qui met au premier plan les notions de justice et de fraternité, de l'autre la Russie et la Chine, jalouses de leur souveraineté exclusive sur leur territoire et leur population, et qui ne rechignent pas à l'étendre par la force. Et sur l'ensemble plane une bonne dose d'hypocrisie qui consiste à éviter autant que possible dans les affaires intérieures d'un Etat, s'il existe un risque de se voir retourner le précédent.

Au tournant des années 90, avec la chute du Mur de Berlin et l'irruption en force d'une nouvelle mondialisation, est apparue une notion superlative, celle non plus du droit d'ingérence inventé par Grotius au XVII^e siècle, mais du devoir d'ingérence, « inventé » par le juriste international Mario Bettati soutenu par Bernard Kouchner, Secrétaire d'état français à l'action humanitaire. Au nom des droits de l'homme, la souveraineté des Etats serait selon ses promoteurs mise sous le contrôle permanent de la « communauté internationale » et des associations représentatives de la conscience mondiale. Cette avancée supposée se heurte à des difficultés d'application, qui tiennent à la question de savoir qui détiendrait le pouvoir de décider de l'opportunité et de la forme des interventions internationales, et où se cantonnerait désormais la notion fondatrice des Etats qu'est la souveraineté. Néanmoins, l'activation récente de la Cour Pénale Internationale est une première forme de mise en œuvre de cette notion.

Les organisations humanitaires, pionnières de l'ingérence

Les organisations humanitaires qui interviennent dans les conflits ont elles, depuis longtemps, fondé leur action sur un devoir d'ingérence humanitaire qui prend la forme de traversées clandestines des frontières pour accéder aux champs de bataille et aux populations en danger : du réduit biafraïse aux maquis angolais, de l'Afghanistan occupé par l'Armée Rouge aux tranchées d'Érythrée, les humanitaires ont depuis l'origine violé la souveraineté des États coloniaux ou oppresseurs.

Mais cette liberté elle-même, qui fait partie de la geste humanitaire, devient de plus en plus illusoire. En effet, l'humanitaire est devenu au fil des ans une composante essentielle des relations internationales au cœur des conflits et est de ce fait soumis à des contraintes et des injonctions auxquelles il lui est de plus en plus difficile de résister.

L'humanitaire est en effet devenu, soit un complément essentiel des interventions diplomatiques ou militaires sur les conflits d'un genre nouveau apparus sur la planète depuis la mondialisation, soit un ersatz d'interventions diplomatiques ou militaires marquées par l'impuissance, quand ce n'est pas l'indifférence. Et parallèlement, il s'est professionnalisé et ses budgets ont explosé, qu'il s'agisse du coût des opérations elles-mêmes, ou de leur gestion, marquée par un accroissement exponentiel des moyens techniques nécessaires, suivant en cela l'exemple de la débauche de moyens mis en œuvre par l'ONU et ses agences spécialisées. Les moyens financiers des donateurs privés d'Occident n'étant pas illimités, la concurrence entre organisations humanitaires s'est accrue pour accéder aux donateurs privés : d'où la mise en place de stratégies de communication, qui, parallèles ou articulées avec celles des médias, visent à sensibiliser l'opinion à l'occasion de chaque crise « porteuse ».

Heureusement, de nouveaux guichets de financement publics se sont développés, et compensent l'épuisement des bonnes volontés privées. Mais ces nouvelles sources de financement poursuivent, à travers l'aide qu'elles accordent aux ONG, des objectifs essentiellement politiques. Les règles du jeu sont donc désormais radicalement modifiées, puisque le concept originel des ONG est battu en brèche. L'abondance des fonds offerts a incité à l'inflation de la création d'ONG qui, dépourvues d'assise populaire ou professionnelle, répondent aux appels d'offres qui ne laissent plus place à l'initiative des ONG. ECHO, bras humanitaire de l'Union Européenne, alimente ainsi des dizaines d'ONG soumises aux volontés qui se dégagent de la nébuleuse bruxelloise, tandis qu'à New York, OCHA s'efforce de coordonner l'action des ONG sur le terrain : sous couvert de cohérence, il s'agit bien là de soumettre les ONG à la volonté de l'ONU. Et dans beaucoup de pays occidentaux qui s'étaient dotés depuis longtemps de structures d'aide au développement (USAID...), la distribution de l'aide humanitaire grâce à des ONG sous-traitantes s'est banalisée, à l'exemple de la France où avait été créé pour M. Bernard Kouchner un secrétariat d'État à l'aide humanitaire, au service des intérêts de la France en Afrique et ailleurs.

La situation de l'aide humanitaire a donc radicalement changé depuis les aventures solitaires des *french doctors* au Biafra en 1970. Déjà, la famine de 1985 au Darfour avait attiré plus d'une centaine d'ONG internationales de tout acabit. On se souvient qu'à l'époque déjà, les ONG – à l'exception de MSF – avaient refusé de dénoncer la politique d'extermination du dictateur Mengistu Hailé Maryam, pour ne pas être exclues de la manne financière que représentait la famine dans ce pays, par le biais d'opérations médiatiques comme le Band Aid de Bob Geldof.

Les ONG de la professionnalisation à la soumission

Lors de la crise du Darfour déclenchée en 2003 par la contre-insurrection du gouvernement soudanais face à une rébellion locale, ce sont plus de 80 ONG qui sont intervenues dans les camps de réfugiés pour venir en aide à plus de 2 millions de déplacés. Mais ce grand carrousel humanitaire était désormais financé pour plusieurs milliards de dollars par les grandes

agences de l'ONU, l'Union Européenne et les Etats-Unis, sans autre résultat que de figer la situation en évitant une intervention militaire qui aurait permis le retour de ces déplacés dans leurs foyers et une solution durable à une crise qui dure encore.

Et on pouvait encore entendre, lors d'une réunion récente à Bangui, un haut responsable d'ECHO annoncer aux ONG et des agences de l'ONU présentes, que le Conseil de sécurité à New York penchait de plus en plus en faveur d'une partition de la Centrafrique. La leçon qu'il fallait en tirer était, de manière subliminale, qu'il ne fallait pas s'opposer outre mesure à l'éradication en cours de la communauté musulmane de Centrafrique. A bon entendeur salut, les ONG dépendantes des financements européens sont incitées à pas faire de zèle et plutôt faciliter les départs que tenter de s'y opposer.

Cette dépendance à l'égard de financements politiques a conduit à transformer l'humanitaire d'un engagement bénévole et idéaliste en un secteur économique florissant, compétitif et opportuniste, avec de notables exceptions, avec d'un côté de grandes ONG « historiques » dont la renommée et la culture assurent l'indépendance et la liberté d'action : ainsi l'association MSF qui est aujourd'hui composée de 19 sections mondiales, et a été distinguée en 2002 par le prix Nobel de la paix, gère un budget de plus de 500 millions d'euros par an, donnés à 99 % par des fonds privés : en France, l'organisation s'appuie sur un réseau de près de 380 000 donateurs réguliers. C'est un choix délibéré de l'organisation, qui préserve ainsi sa capacité de réponse immédiate aux crises soudaines, sa capacité d'anticipation et son indépendance par rapport aux Etats et aux agences internationales.

Mais cette liberté préservée n'est pas sans que d'autres formes d'ingérence puissent s'infiltrer dans les modes opératoires et l'influence que les ONG exercent à leur corps défendant sur les sociétés d'accueil. Ainsi, même si ces ONG venues du Nord apportent avec elles une culture, des pratiques professionnelles sociales et professionnelles étrangères aux bénéficiaires de l'aide, et créent ainsi une sujétion et une dépendance mentale à l'égard de leurs méthodes et de leurs choix. Et même si de plus en plus des volontaires du Sud rejoignent ces organisations, à des postes de spécialistes ou de responsables, ce n'est plus l'intérêt à long terme des bénéficiaires qui prime, mais l'efficacité immédiate de l'action humanitaire : par exemple, au Darfour, le regroupement des survivants des massacres a facilité l'action humanitaire, qui a pu toucher plus de monde au moindre coût (livraisons de nourriture du PAM) , mais il a aussi facilité le contrôle sécuritaire par le pouvoir de Khartoum qui avait commis ces massacres, tout en déracinant durablement la population, privée de moyens de sa survie, de son bétail et ses champs. L'action humanitaire a facilité la stratégie du pouvoir de vider les régions aptes à abriter les rebelles, tout en offrant des terres fertiles aux milices et aux tribus loyales au pouvoir, et en favorisant de l'autre le « progrès », c'est-à-dire l'extension de la scolarisation à vocation jacobine du régime militaro-islamiste de Khartoum, avec la participation active de l' UNICEF.

Il est donc difficile de parler d'ingérence délibérée des organisations humanitaires de secours d'urgence dans les conflits qui déchirent certaines régions du Sud ; mais il est indiscutable que leur indépendance vis-à-vis de leurs bailleurs de fonds s'est extrêmement réduite et qu'en contrepartie, elles sont contraintes d'assumer un rôle de supplétif des diplomates ou des opérations militaires, et qu'elles sont souvent placées dans une situation inconfortable de double dépendance : à l'égard des pays d'accueil, dont les dirigeants peuvent les expulser et les priver ainsi d'un accès indispensable à la ressource que constitue pour elles l'intervention dans les conflits dont on parle, et de l'autre se plier à une discipline collective imposée par les grandes organisations internationales donatrices.