

Les paradoxes de l'humanitaire

L'humain confisqué ?

par **Nathalie Lauriac***

De qualificatif, l'humanitaire est devenu substantif. Alors qu'il servait à qualifier une conduite, une pensée, une action, l'humanitaire a acquis une substance propre et se transforme en sujet agissant. L'humanitaire agit sans que soit toujours explicité au nom de quoi se déploie cet agir et à la demande de qui il est mobilisé. Le terme se glisse dans tous les discours, vient habiller d'une parure philanthrope tous types d'actions et de motivations. Lorsqu'il reste qualifiant, la généralisation du terme humanitaire n'est pas non plus sans signification : aide humanitaire, couloir humanitaire, mais également catastrophe humanitaire, voyage humanitaire, jusqu'à la guerre au Kosovo devenue «guerre humanitaire»... En le diluant, on perd de vue ses acteurs, dans une confusion qui mêle dans un même ensemble devenu opaque les actions menées par l'Etat, les institutions publiques ou para-publiques, nationales ou internationales.

Le terme «humanitaire» s'est imposé dans les années 1980 avec le développement explosif et tapageur des ONG d'urgence entre 1975 et 1985. Médiatiquement incarné par les deux associations d'urgence médicale, Médecins du Monde et Médecins sans Frontière, l'humanitaire désigne alors un ensemble d'actions mises en œuvre par des Organisations Non Gouvernementales visant à porter secours à des populations dans des situations de crise. Ce terme «ONG» est également récent. Il a été repris et revendiqué par les structures intéressées, ainsi qualifiées dans les années 1970 par les institutions des Nations-Unies pour les distinguer de leurs partenaires habituels, Etats et organisations publiques ou para-publiques.

Organisations privées, elles se définissent en opposition aux gouvernements, à la sphère politique, dans le respect des principes d'impartialité et d'indépendance inscrits dans le droit international humanitaire, avec ses ambivalences, illustrées par les actes et les silences de la Croix-Rouge. Cette relation particulière à l'Etat rattache les ONG à la société civile. Mais est-ce une lecture en creux, un positionnement «contre», qui fonde cet enracinement dans une communauté de citoyens n'appartenant pas au monde politique ou bien une dynamique de mobilisation, de prise de position de citoyens au nom d'un bien commun qui confirmerait les ONG comme émanation de la société civile ? Le statut associatif des ONG trouve-t-il sa légitimité dans une volonté de donner corps à des réactions de citoyens dans un projet collectif adossé à un bien commun porteur de sens ou se limite-t-il à un statut légal donnant existence juridique à un groupe de personnes détenteur de savoir-

* *Chargée d'études à
Economie & Humanisme.*

faire ? Interroger les ONG humanitaires sur leur rapport à la société civile ici revient à questionner la qualité de la relation instaurée avec les sociétés civiles là-bas. La réaffirmation des ONG en tant qu'émanation de la société civile, en effet, dégage la relation d'aide du seul impératif du faire, de la seule légitimité de la technique, pour valoriser le lien entre citoyens ici et là-bas dans une dynamique de reconnaissance réciproque. Cette posture fonde également la capacité d'interpellation sociale et politique des ONG sur les causes structurelles de la vulnérabilité des populations.

entre l'aumône et la révolution

Ces interrogations renvoient à la complexité de l'aide humanitaire, aux paradoxes auxquels ces opérations se confrontent. Pour mieux les cerner, un retour sur l'histoire s'impose.

Selon un processus aujourd'hui courant, l'explosion médiatique des opérations d'aide humanitaire au début des années 1980 a donné l'image d'une création *ex nihilo* de ces organisations. L'humanitaire a pourtant une histoire. Sa force est de pouvoir être lue à partir des traditions idéologiques qui ont animé voire fondé son identité.

D'abord œuvre d'Eglise, l'aide aux miséreux est apportée ici ou là-bas au nom de Dieu et des préceptes chrétiens. Cette charité est ambivalente. L'amour du prochain varie selon la confession de ce proche qui, infidèle, peut devenir ennemi. La charité peut être révolutionnaire auprès des pauvres contre les pouvoirs institués, elle devient arme au service du pouvoir politique lorsque l'amour de Dieu et du pouvoir se rencontrent. Le rapport d'évangélisation aux œuvres de bienfaisance a évolué au cours des siècles. Les œuvres privées ont longtemps été les seules représentantes de l'aide non gouvernementale auprès du ministère français de la Coopération. Elles intégreront le Bureau de Liaison des ONG en 1976 seulement.

Un second courant apparaît avec le mouvement des Lumières au XVIII^{ème} siècle. La relation à l'Autre est alors dégagée de toute référence religieuse ; l'homme porte secours à son semblable. Le terme de philanthropie est laïcisé et vient s'opposer à la charité. Le tremblement de terre de Lisbonne en 1755, les prises de position contre l'esclavage forment des temps forts de mobilisation qui conduisent réflexions et actions à passer les frontières. A la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, l'universalisme des Lumières est repris par certains mouvements ouvriers qui se mobilisent contre les expéditions coloniales au nom de la solidarité entre les peuples.

Après la seconde guerre mondiale et l'amorce des luttes de libération nationale, dans la mouvance de la conférence des non-alignés de Bandoeng en 1955, les mouvements tiers-mondistes se développent. Les deux courants, laïc et chrétien, se croisent ; fraternité avec les pauvres et solidarité avec les dominés structurent le courant et l'idéologie tiers-mondiste. Dans les années 1960 et 1970, parallèlement à une pratique traditionnelle de charité «sans politique» qui perdure, des ONG nombreuses se développent, porteuses d'un développement communautaire au plus près des populations, centré sur l'homme davantage que sur les techniques (1).

(1) Courant notoirement accompagné par l'association Economie & Humanisme. Lire également P.M. Cellier, «Une solidarité internationale pour le droit des pauvres», *Economie & Humanisme*, n° 355, décembre 2000.

Dans cette histoire, la militance des acteurs est centrale, les valeurs qui inspirent l'action sont fortement affirmées, qu'elles puisent dans le christianisme, dans le socialisme de la fin du XIX^{ème} siècle ou dans l'idéologie marxiste. On n'hésite pas à dénoncer autant qu'à aider et les volontaires expatriés sont d'abord des militants avant d'être des professionnels, même si les discours sur la professionnalisation des années 1980 a eu tendance à invalider les savoir-faire alors mis en œuvre.

Le mouvement des «sans frontières» explose à la fin des années 1970. Première rupture, ce sont les compétences professionnelles des acteurs mobilisés qui inspirent le nom des organisations. Médecins sans frontières, médecins du monde, puis pharmaciens, ingénieurs, architectes... se donnent une ambition universelle, rejetant les frontières pour s'occuper des affaires du monde. Une «citoyenneté universelle» est ainsi affirmée qui légitime l'intervention des acteurs de ce qui deviendra l'humanitaire. Les idéologies tiers-mondistes des années 1960 sont rejetées avec les «sanglots de l'homme blanc» (2) au profit d'une vision technicienne et strictement opérationnelle des interventions. Derrière l'apparente neutralité de la technique et l'apolitisme affiché des interventions, c'est une offensive néo-libérale qui est menée à partir de 1985 par la Fondation Libertés sans Frontières. Le débat fut tranchant, les masques lisses de la technique ont finalement laissé apparaître les visages politiques qui s'y cachaient. Discours et pratiques se sont ensuite transformés. Aujourd'hui l'opposition urgence-développement n'a plus cours et la prégnance du politique dans les actions et les témoignages des organisations est de nouveau reconnue.

un mode d'intervention très courtisé

Les conditions d'émergence des ONG humanitaires et le contexte politique et économique de leur création continuent cependant à marquer leur fonctionnement. Jusqu'à la fin des années 1970, la militance affichée reliait de manière explicite les citoyens du Nord à ceux du Sud, le sens donné à leur intervention fondait un lien social par-dessus mers et frontières, illustré par exemple par la pratique des «jumelages-coopération». L'Etat, l'argent, l'expert et les médias tendent aujourd'hui, ensemble ou de manière séparée, à dessaisir le citoyen de cette dimension humanitaire pour la réserver à des spécialistes inscrits dans des organisations complexes de plus en plus institutionnalisées. L'humanitaire entretient avec ces quatre acteurs des relations ambiguës ; courtisé, il est autant séduit que séducteur, éloignant toujours un peu plus les citoyens de ses organisations.

Premier courtisan, l'Etat. Le risque d'instrumentalisation de l'humanitaire par l'Etat et le pouvoir politique est l'hypothèse la plus couramment analysée. La guerre et le déversement de l'aide humanitaire en Bosnie constituent sans doute l'exemple le plus frappant de cet humanitaire financé et médiatisé à grand prix en lieu et place de l'élaboration d'une politique des Etats et des organisations internationales. Humanitaire alibi, humanitaire pris au piège, humanitaire consentant face aux caméras de télévision. Les conditions de sécurité en Bosnie ont fréquemment obligé les volontaires des ONG à se déplacer encadrés voire convoyés par les véhicules blindés des Nations-Unies. Militaires distribuant denrées alimentaires ou produits d'hygiène, volontaires descendant des chars : comment expliquer aux populations les différences fondamentales entre les multiples acteurs qui se

(2) Titre de l'ouvrage de Pascal Brukner paru au Seuil, Paris, 1983, 312 pages.

côtoyaient sur ce terrain déserté par le politique ? La déclaration de Vaclav Havel (3) quelques années plus tard au sujet de la guerre au Kosovo et l'émergence de cet hybride contre nature que serait une «guerre humanitaire» montre l'immensité de la confusion. Les débats autour de la question du devoir et du droit d'ingérence, sans que soit toujours précisé pour qui et par qui il devait être exercé, ajoute également à la confusion. Sa première mise en œuvre en Irak n'a pas non plus réellement permis d'éclaircir les réels enjeux distinguant protection humanitaire et sécurité internationale. Enfin, la dépendance d'une grande partie des ONG vis-à-vis des subventions publiques accroît encore la confusion, et ce quels que soient les effets des projets. Qui demande, qui commande ? Les populations ou la raison d'Etat ? Peu d'ONG peuvent s'offrir le luxe de refuser des financements dont les motivations sous-jacentes sont en contradiction avec leurs principes d'intervention.

La complexité de ces relations entre Etat et ONG ne date cependant pas de l'émergence de l'humanitaire. L'ambivalence de leur position a simplement été accentuée par la médiatisation des terrains d'intervention, l'emprise de ce que Bernard Hours nomme «l'idéologie de l'humanitaire» (4), mais également par les besoins croissants des ONG en logistique et en moyens de protection dans des contextes de plus en plus dangereux. Il ne s'agit pas de renvoyer l'Etat et les ONG dans une opposition frontale mais d'envisager leur coopération à partir d'une définition claire de leurs rôles respectifs.

L'argent est également un courtisan assidu. Les volumes et les modalités de financement tendent en effet à déposséder les citoyens de leur rôle d'acteurs dans les actions humanitaires. La rigidité des demandes de subventions formatées par les bailleurs internationaux induit des modalités et des temporalités de «projets» qui laissent peu de marge de manoeuvre aux projets associatifs. Le développement des subventionnements publics sur appels d'offres révèle, de manière plus explicite, toute l'ambiguïté des procédures de financement : l'initiative, le besoin mais également les manières de faire sont alors directement proposés par les bailleurs ; les populations «bénéficiaires», par le biais des organisations qui répondent aux appels d'offres, n'ont plus d'autres libertés que de se conformer au cahier des charges. Pour mieux garantir leur indépendance, les ONG ont développé des méthodes de collecte de fonds auprès de donateurs privés. Sollicités sur les registres de l'émotion, de l'affectif, les citoyens se transforment en donateurs passifs déléguant actions et réactions aux ONG détentrices de savoir-faire. Là aussi des débats ont lieu au sein des ONG mais toutes les recherches en matière de communication montrent que plus l'image est terrible, la situation catastrophique, les victimes impuissantes, plus les dons affluent. Si à court terme, les professionnels de la communication montrent l'efficacité de leurs techniques, que peut produire à long terme cette image dégradée et dégradante des populations du Sud, présentées uniquement en terme de manques et de handicaps ? Pour les citoyens du Nord, comment imaginer une relation active lorsque seule la culpabilité est mobilisée, comment envisager un travail en lien avec des populations toujours invalidées ? On ne construit pas du lien social sur une relation inégalitaire, le couple victimisation-culpabilisation ne permet pas une reconnaissance réciproque des citoyens ici et là-bas (5).

(3) «(...) les raids, les bombes ne sont pas provoqués par un intérêt matériel. Leur caractère est exclusivement humanitaire», in *Le Monde*, 29 avril 1999.

(4) Lire *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, Paris, 1998, 173 p.

(5) Cf. **E. Dacheux**, «Marketing et organisations non marchandes : une erreur d'aiguillage», *Economie & humanisme*, n° 341, juin 1997.

L'expert est un autre courtisan, sans doute le plus habile. Les ONG humanitaires ont, dès leur création, fortement mis en avant le caractère professionnel de leur intervention, renvoyant leurs prédécesseurs au rang de bricoleurs de bonne volonté. La valorisation de leur savoir-faire a marqué jusqu'au nom de leur organisation. Cette place de l'expertise forme un autre paradoxe de l'aide humanitaire. En mobilisant des savoir-faire, ces organisations répondent à une demande et montrent un respect des territoires d'intervention et de leurs populations, en ne légitimant pas le recours à un amateur s'improvisant professionnel parce qu'intervenant dans un pays en développement. Mais la valorisation de ces compétences tend également à supposer que les populations de ces pays ne possèdent aucun savoir-faire. Cet accent mis sur la professionnalisation définit une posture d'intervention qui trouve sa légitimité et son origine dans ces talents à transférer, au risque d'opérer «une guidance des savoirs» au détriment d'une dynamique construite à partir des besoins et des ressources des populations rencontrées. Claude Simonnot (6) souligne ainsi le risque d'une coopération davantage mobilisée par le souci d'exporter des savoir-faire que de travailler avec les populations sur l'expression de leurs besoins et les formes de projet à mettre en oeuvre. Depuis quelques années, une initiative soutenue par des bailleurs de fonds institutionnels vise à normaliser les actions de solidarité internationale, à définir des critères, des procédures, une technicité standardisée. François Grunewald (7) analyse les transformations de l'humanitaire en faisant un parallèle avec l'évolution de l'artisanat lors de la révolution industrielle : au tournant des années 1980, l'aide ne repose plus sur la réalisation d'une œuvre mais entre dans une phase de production et de consommation de masse. Elle se confronte à un marché et répond alors à des impératifs de technicité, de professionnalisation et de standardisation des actions. Plusieurs ONG se mobilisent aujourd'hui pour opposer une démarche de qualité à cette normalisation opérationnelle. Si la technique risque d'assécher le sens, elle tend également à retirer aux citoyens, du Nord comme du Sud, toutes compétences en transformant les échanges sur les questions du développement en débat d'experts... et l'humanitaire en produit.

Dernier courtisan, au cœur de la ronde entre les différents prétendants, le monde des médias organise la mise en scène. Présence virtuelle d'un Etat sur des terrains où s'activent les volontaires des ONG, image de la catastrophe lorsque audimat et mailings d'appel au don remportent leurs plus francs succès, visage subliminal d'une opinion publique que l'on transporte de la Bosnie au Rwanda sans passer par le Timor ou le Libéria, logos bien cadrés certifiant la présence des ONG pour des bailleurs attentifs à la «lisibilité» des actions et des donateurs qui sauront un jour s'en souvenir... Les projecteurs de reporters étonnamment héroïcisés construisent des réalités spectacles souvent bien différentes du travail finalement effectué par les ONG avec les populations, pendant la crise mais également après et parfois en amont. Cette image qui (se) vend si bien est fortement dépendante des logiques internes au champ très concurrentiel des médias ; elle l'est aussi des relations qui lient les différents acteurs sur le terrain. Les lieux de réunion des expatriés ne sont pas si nombreux, chacun s'y retrouve et y partage les moments de détente. Les véhicules qui partent sur les lieux de la catastrophe sont rares, les informations sont partagées, les parcours de chacun en France se sont souvent croisés... Une vision commune se construit et s'impose.

(6) Claude Simonnot, co-directeur de Handicap International, associé à la réflexion préparatoire à cette cet article.

(7) François Grunewald, Président du Groupe URD (Urgence, Recherche, Réhabilitation), membre du Haut Conseil à la Coopération Internationale et professeur associé à l'université Paris XII, directeur du DESS «Action Humanitaire et de développement, gestion des ONG», également consulté.

Bienfaits et limites de l'humanitaire

Bozenna Muzur a vécu à Sarajevo de 1992 à 1994 ; en 1995, elle se rend en France pour y subir une intervention chirurgicale ; en 1996, elle repart à Sarajevo, y occupe un emploi jusqu'en 1999, date à laquelle elle revient en France (8). Son itinéraire de 1992 à 1999 fait bien percevoir, en premier lieu, les besoins incontournables d'une aide matérielle et relationnelle dans un certain nombre de situations.

Au début de la guerre, explique-t-elle, comme beaucoup d'habitants de la ville, elle a été obligée de quitter de toute urgence son appartement avec ses trois enfants et de se réfugier dans la partie « autorisée » de la ville. Pendant plusieurs années, la famille a vécu dans des caves, des appartements vides qui n'avaient ni eau, ni gaz, ni électricité. Les longues journées passées à attendre (« c'était la léthargie ») étaient ponctuées par le rituel des repas distribués par les organisations humanitaires. Pendant les années de guerre, elle a fait vivre sa famille grâce à l'aide fournie par les ONG envers qui elle se sent encore aujourd'hui reconnaissante. Une reconnaissance sur le plan moral aussi, car face à la solitude (« en temps de guerre, on est seul, on perd ses amis »), elle a trouvé un réconfort moral auprès des intervenants des organisations humanitaires.

Après la guerre, Bozenna Muzur a l'occasion de retrouver un travail à Sarajevo, via une organisation humanitaire, dans un magasin spécialisé dans l'outillage et les systèmes de sécurité pour les logements (9). Elle était nourrie et logée mais ne percevait pas de salaire. Après trois ans d'un tel régime, excédée par cette situation d'« exploitation », elle s'exile de nouveau en France. Cette autre face de l'humanitaire reflète une tendance, difficilement acceptable, à considérer les personnes et les populations en détresse, bénéficiaires de l'action humanitaire, comme des citoyens de deuxième rang, comme des objets d'aide et non des sujets de leur destinée.

Frédérique Bourgeois

des distinctions à restaurer

Les relations des ONG humanitaires avec ces acteurs que sont l'Etat, l'argent, l'expert et les médias relèvent bien du paradoxe pour reprendre le terme employé par Claude Simonnot. Rien n'est simple et une simple dénonciation ne suffirait pas à rendre compte de la complexité de ces organisations, de l'importance du travail accompli et des mouvements de résistance qui tentent de contrer ces tendances. Un certain nombre d'ONG se mobilisent pour dénoncer l'instrumentalisation et la confusion qui règnent autour de l'humanitaire, pour définir des modes de coopération transparents avec l'Etat, pour alerter les pouvoirs publics nationaux face à la généralisation des appels d'offre comme modes de financement de l'humanitaire par les bailleurs internationaux et réintroduire du sens et une éthique de la qualité dépassant la simple approche technicienne. Le groupe U.R.D. (Urgence, Réhabilitation, Développement) (8) mobilise un grand nombre d'associations pour travailler sur ces questions.

(8) S'installe à Romans et travaille depuis comme stagiaire à la Plateforme d'Insertion par l'Humanitaire et la Coopération.

(9) Magasin qui avait un contrat avec l'association Equilibre, qui y achetait des produits nécessaires aux programmes de reconstruction.

(10) Le Groupe URD (Urgence-Réhabilitation-Développement) est une structure de recherche, d'évaluation et de formation regroupant ONG d'urgence, de développement et universitaires.
www.urd.org

Mais comment interpeller le citoyen ? Comment éviter que l'humanitaire ne reste ou ne devienne affaire de spécialistes ? A travers plusieurs campagnes de mobilisation et une large mise en réseau, Handicap International a sorti le débat sur les mines anti-personnel du cénacle de techniciens et politiques et mobilisé des citoyens sur ces questions. La force de cette intervention a conduit à la signature de la convention d'Ottawa contre les mines anti-personnel. L'ONG a joué le rôle de «décodeur» (et parfois de démineur !) des enjeux, des contextes politiques et sociaux et des objectifs à atteindre.

Ce rôle de décodeur-médiateur entre citoyens du Nord et citoyens du Sud doit être réaffirmé de façon à laisser au sujet son rôle d'acteur et à rendre au terme humanitaire sa dimension qualifiante. Au-delà de la réflexion interne aux ONG, une alliance entre des groupes et des personnes d'ici et là-bas et des ONG porteuses de savoir-faire en matière de développement peut être une voie vers une relation plus équilibrée. Le lien entre sociétés civiles du Nord et du Sud a besoin d'être éclairé lorsque l'échange conduit à s'investir sur des projets. Trop d'exemples de projets portés par une bonne volonté certaine ont montré leurs limites voire leurs effets pervers. De même, pour éviter que l'humanitaire soit affaire de spécialistes, il est urgent de réinscrire la solidarité dans une relation entre les hommes, relation complexe de compréhension mutuelle, d'échanges au-delà d'une logique du don. C'est dans cette reconnaissance réciproque que l'échange peut avoir lieu et la solidarité se rééquilibrer.

Nathalie Lauriac