



institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

Itinéraires

Le dispositif humanitaire

Emil Cock

Etudes du développement n° 18

Sculpture en céramique et photos de Claude Albana Presset, Rivière, 2004.

• • • • • itinéraires études du développement n° 18

Le dispositif humanitaire

Emil COCK

© iuéd, mai2003

CHF 12.–

• • • • •

Institut universitaire d'études du développement

iuéd

Service des publications

Case postale 136

www.iued.unige.ch

publications@iued.unige.ch

CH-1211 Genève 21

- Mémoire de diplôme d'études supérieures (DES) en études du développement,
- présenté en octobre 2002
-
- Directrice de mémoire: M^{me} Marie-Dominique PERROT (iuéd)
- Juré: M. Frédéric LAPEYRE (iuéd)

Table des matières

| | |
|--|----|
| Avant-propos | 7 |
| Le dispositif humanitaire | 11 |
| Cadre conceptuel | 14 |
| Le dispositif | 14 |
| Le pouvoir | 18 |
| Le discours | 19 |
| Les lieux institutionnels du dispositif | 22 |
| L'OCDE | 22 |
| L'institution. | 23 |
| Structure du pouvoir | 24 |
| Pouvoir et production du discours | 24 |
| « Prévenir les conflits violents: quels moyens d'action? » | 26 |
| « Le nouvel humanisme militaire » | 27 |
| Place à l'humanitaire | 29 |
| Négocier la gestion en meilleure situation | 30 |
| Quelle évaluation de l'aide humanitaire? | 32 |
| Des conseils stratégiques. | 34 |
| ECHO | 36 |
| Un contrat-cadre qui contrôle | 37 |
| Visibilité du logo. | 39 |
| Diffusion du discours | 39 |
| Les Etats. | 41 |
| Missions de la DAH | 42 |
| L'action humanitaire de l'Etat | 42 |
| Bilan militaro-humanitaire du Kosovo | 43 |
| L'humanitaire «apolitique» | 46 |
| LE HCR | 47 |
| La mission du HCR. | 48 |
| Financement maîtrisé | 48 |
| La gestion de l'immigration | 50 |
| Les frontières du refoulement. | 51 |
| Sangatte, l'eurotunnel de l'asile | 53 |
| « Retour au Kosovo, phase III ». | 55 |
| Le renfermement planétaire. | 55 |
| Le renfermement de misérables... une longue histoire | 57 |
| Partenaires du renfermement. | 58 |
| L'action palliative | 61 |



| | |
|--|-----|
| Le CICR | 61 |
| Financement. | 62 |
| Droit international humanitaire (DIH) | 62 |
| L'ambiguïté efficace | 64 |
| Du devoir d'assistance... au droit d'intervention: la polysémie s'installe . . | 65 |
| Les ONG | 68 |
| APD multi-usages | 68 |
| L'intérêt des pouvoirs publics à l'égard des ONG | 70 |
| L'œil visionnaire du pouvoir | 71 |
| L'altruisme à distance | 72 |
| L'altruisme officiel. | 74 |
| L'altruisme sans salaire | 75 |
| Professionnalisme en échec. | 76 |
| La valeur politique globale | 78 |
| La place réservée aux non-conformisme. | 79 |
| Les «partenaires» du Sud | 80 |
| Du développement à l'urgence humanitaire: un continuum politique | 81 |
| MSF | 83 |
| Indépendance financière, mais pas politique | 84 |
| Des principes convenables | 85 |
| Le discours biopolitique | 87 |
| Renouvellement de la victime | 88 |
| Quel témoignage? | 89 |
| Médecine à plusieurs vitesses | 90 |
| Professionnalisation dans la gestion de la misère | 93 |
| Médias et humanitaire | 94 |
| L'opinion stabilisée | 95 |
| La subvention du malheur visible | 97 |
| Le discours humanitaire sans adversaire. | 98 |
| Crédibilité et captation du discours humanitaire. | 100 |
| Sélection de la victime humanitaire | 100 |
| La TV humanitaire | 102 |
| Conclusions | 104 |
| Annexe I | 109 |
| Bibliographie | 110 |

Avant-propos

En ces temps de guerre au Moyen-Orient, l'humanitaire fait plus que jamais partie du champ des opérations, que celles-ci soient politiques, médiatiques, stratégiques ou économiques. Cela n'est certes pas nouveau, mais étrangement, avec le début de la guerre en Irak, tandis que la propagande fait rage et qu'il est impossible de se fier à l'information, des éléments importants de la logique de guerre et de ses conséquences ne sont, eux, même plus camouflés. Il en va ainsi de la concurrence cynique que se font les puissances face au marché de l'après-guerre et de la reconstruction, et il en va aussi des difficultés rencontrées par les humanitaires encastrés dans la multiplicité des contraintes et des contradictions.

Dans ce contexte, le travail d'Emil Cock sur le dispositif humanitaire vient à point nommé. Même s'il a été rédigé avant l'attaque des Américains et des Britanniques, il propose en effet une notion qui permet d'analyser les activités humanitaires d'un point de vue *intégré*, c'est-à-dire de façon à tenir compte des différentes ramifications, liaisons, intérêts solidaires, qui finalement tissent un champ dont il convient d'exposer la cohérence d'ensemble et les différents enjeux de pouvoir. Institutions, pratiques, discours de l'humanitaire sont reliés entre eux et constituent le dispositif dont il est question ici.

A la suite de ses expériences de terrain en tant que médecin à Médecins sans frontières et Médecins du monde, en Amérique latine et en Afrique, Emil Cock a voulu les reconsidérer à l'aide d'une réflexion qui puisse éclairer leurs zones d'ombre, dégager la logique d'un ensemble articulé, hiérarchisé et en mouvement, sorte de «tout complexe» qu'il pressentait sans pouvoir toutefois l'explicitier ou le décrire. Sa recherche d'un outil d'analyse capable de rendre compte de la complexité des interactions dans le domaine de l'humanitaire s'est investie dans la notion de *dispositif*, telle qu'elle est notamment élaborée par Michel Foucault. Ce travail de mémoire sert à en expliciter les composantes et à en démontrer la force heuristique, sans bien sûr épuiser toutes ses potentialités.

L'exercice qui consiste à présenter et à tester ladite notion et sa capacité à éclairer les multiples enjeux de l'humanitaire s'avère assez périlleux en raison précisément de son caractère englobant: fourmillement des institutions, multiplicité des pratiques, éparpillement des activités doublé de l'incontournable discours sur la nécessité de leur coordination, motivations qui vont de l'opportunisme le plus cru jusqu'à la charité la moins politique, objectifs pluriels mais aussi interventions d'acteurs non conventionnels selon une optique humanitaire classique, tels les universités, les forces armées des tierces parties, certains ministères (de la Défense, des Affaires étrangères), les médias naturellement, et d'autres avec eux. C'est tout cela, et plus encore, qui constitue cet objet complexe qui a réussi à métaboliser les frontières autrefois nettes permettant de qualifier les actions de «purement» humanitaires sans risque de se tromper.

Trop changeant pour être une structure, trop hiérarchisé pour se targuer du seul titre de réseau, le dispositif humanitaire en tant que concept opératoire d'analyse est un outil qui permet d'aborder cette complexité, sans pouvoir, naturellement, ouvrir toutes les boîtes noires, établir toutes les connexions, exposer la nature de tous les rapports. Mais il balise un parcours, il donne à capter une logique d'ensemble des activités humanitaires et des rapports de pouvoir qui les sous-tendent. Le texte présenté ici opère des coups de sonde, offre des vues en plongée; cela va parfois très, trop vite. Mais l'intérêt de l'exercice réside à mon avis dans le potentiel analytique de la notion de dispositif, dans la façon dont il est utilisé comme un outil de navigation, une boussole dans le champ éminemment complexe de l'humanitaire.

D'autre part, ce travail ouvre des pistes de recherche et surtout oblige à regarder le champ humanitaire différemment. Il contraint à se déplacer, à se décentrer cognitivement pour essayer de comprendre les intérêts avouables ou non des uns et des autres, les significations attribuées aux actions, les contradictions du «nouvel humanisme militaire» (Chomsky), les politiques et les logistiques, bref toute cette effervescence censée profiter aux victimes qui ont le malheur de se trouver dans une «situation d'urgence complexe». La question est posée au départ par l'auteur: *au-delà des secours mis à la disposition des victimes des catastrophes et des conflits, le dispositif humanitaire correspond-il à des visées politiques et stratégiques propres à une dimension géopolitique internationale?* «Pénétrer un système complexe», «aller au-delà des organigrammes institutionnels», dessiner les liens entre dispositif, pouvoir et discours, voilà en quelques mots le projet présenté ici et qui vise, entre autres, à apporter des éléments de réponse à la question ci-dessus. Celle-ci, troublante pour quiconque s'imaginait encore que l'action humanitaire était avant tout destinée aux victimes, s'est révélée pertinente dans le cadre des crises humanitaires et des guerres des années 1990. Avec la guerre menée en Irak par la coalition anglo-américaine, les facultés d'adaptation du dispositif humanitaire, son caractère de plasticité et d'élasticité sont à déchiffrer afin de déceler et d'analyser les nouveaux rôles qu'il est amené à jouer dans le cadre des stratégies politiques et économiques des uns et des autres.

« Mais je dois à la vérité de dire que, pour nous autres, novices, le tournoi était plutôt décevant. Plus les pièces composaient sur l'échiquier leurs étranges arabesques, moins nous en pénétrions le sens caché. Nous ne saissions ni les intentions de deux adversaires ni dans quel camp se trouvait l'avantage. Nous voyions seulement qu'ils déplaçaient leurs pièces, comme des généraux font marcher leurs troupes pour tâcher de faire une brèche dans les lignes ennemies. Mais nous ne pouvions comprendre les buts stratégiques de ces mouvements, car des joueurs aussi avertis combinent leur affaire plusieurs coups d'avance. »

Stefan ZWEIG, *Le joueur d'échecs*

Le dispositif humanitaire

Depuis la fin du xx^e siècle, nous observons le renforcement du phénomène humanitaire dans l'espace international. Avec le déploiement des interventions humanitaires, nous voyons s'installer et se renforcer toute une série d'institutions qui forment un système complexe. Alors que jusqu'à la fin des années 1980, les actions de secours se concentraient et s'organisaient généralement dans la périphérie des catastrophes ou des conflits, on constate qu'après la guerre froide, les interventions humanitaires vont avoir tendance à se retrouver au cœur même des conflits¹.

Aujourd'hui, l'humanitaire est formé d'un réseau d'institutions, de pratiques et de discours possédant des logiques particulières, indépendantes en apparence bien qu'interconnectées, donnant lieu à un appareil efficace de pouvoir.

Michel Foucault définit le *pouvoir* comme un «ensemble d'actions sur des actions possibles: il opère sur le champ de possibilité où vient s'inscrire le comportement de sujets agissants: il incite, il induit, il détourne, il facilite ou rend plus difficile, il élargit ou limite, il rend plus ou moins probable; à la limite, il contraint ou empêche absolument; mais il est bien toujours une manière d'agir sur un ou sur des sujets agissants, et ce tant qu'ils agissent ou qu'ils sont susceptibles d'agir.»²

Loin de l'action spontanée, urgente, isolée et imprévisible, l'action humanitaire appartient à un système devenu complexe qui suppose des savoirs, des techniques, des discours, des disciplines, des institutions et des individus. L'action humanitaire trouve ses ressources théoriques dans des disciplines comme le droit, la médecine, l'économie, mais aussi dans l'éthique et dans la politique. Le dispositif humanitaire agit dans un champ dans lequel évoluent également d'autres dispositifs. Nous essaierons de détecter certains des points de contact, certaines des différences, des contradictions, des identifications, des méfiances, mais aussi nous tenterons d'évaluer le degré d'isolation, d'intégration, de liberté et de contrainte des acteurs et des institutions; il s'agit donc de relever ce qui fait fonctionner ce dispositif.

Ainsi, la figure 1, parue dans l'ouvrage *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes*, publié par le Comité d'aide au développement (CAD), expose les différentes institutions qui participent aux flux des ressources à l'intérieur du système de secours international. On retrouve ce même graphique dans le *Rapport sur les catastrophes dans le monde, 1996* publié par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. En effet, ce schéma a été accepté de façon informelle par les institutions de recherche, par les institutions qui financent l'élaboration d'un certain discours sur l'humanitaire et par les institutions actives dans ce domaine.

¹ JEAN François, «L'aide humanitaire au cœur des conflits», in RYFMAN Philippe (dir.), *L'action humanitaire. Problèmes politiques et sociaux*, n° 864, 12 octobre 2001, p. 22.

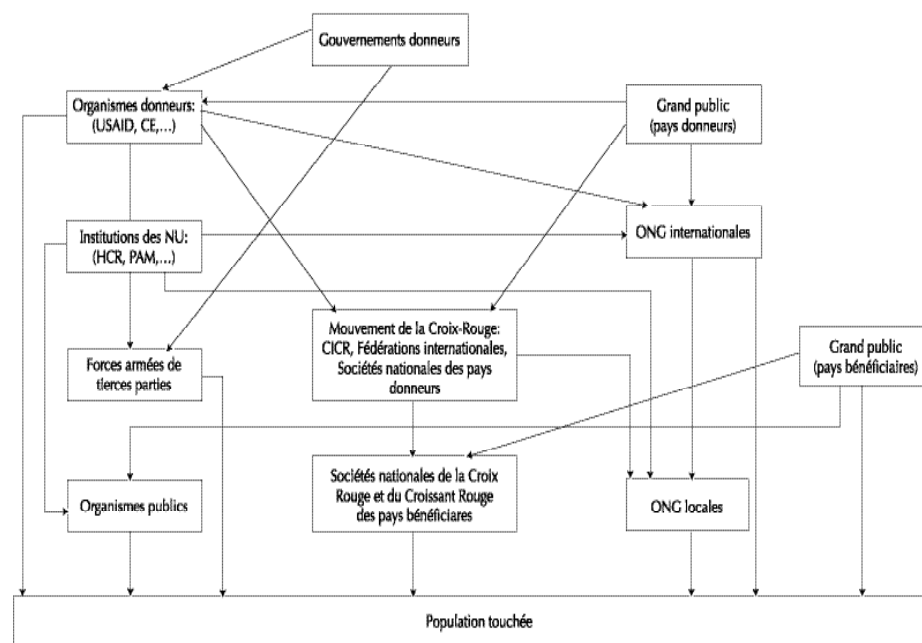
² FOUCAULT Michel, «Le pouvoir, comment s'exerce-t-il?», in DREYFUS H., RABINOW P., *Michel Foucault, un parcours philosophique*, Gallimard, Paris, 1984, p. 313.

A l'aide de cette figure, nous nous interrogerons sur les rapports de pouvoir existant entre ces institutions, le rôle de chacune, le degré de leur indépendance et le périmètre de leur action. Il faudra également identifier les particularités de leurs activités, de leurs discours, le rôle des individus, leurs intentions et leurs limites. Nous nous demanderons quel est le rapport de ces institutions avec le public et avec ce qu'elles identifient comme la «population touchée», c'est-à-dire les victimes. Cette figure est particulièrement intéressante, parce qu'elle ne fait état d'aucune hiérarchie, et qu'elle se vérifie sur un plan purement opérationnel. Chaque Etat, chaque organisme, chaque institution trouve sa place et joue son rôle dans ce système. Une analyse plus détaillée de ce dispositif est susceptible de remettre en cause certaines des valeurs et certains principes revendiqués par ces institutions, tels l'universalité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. A partir de cette analyse, nous voudrions proposer des réponses à deux ensembles de questions :

- 1) Quelles sont les composantes du dispositif humanitaire? S'il n'y a pas de hiérarchie formelle, comment se définissent les relations entre les différentes composantes? Pouvons-nous identifier une force implicite qui dirige l'ensemble du dispositif humanitaire?
- 2) Le dispositif humanitaire entretient-il, à côté de sa mission de soulagement des souffrances des victimes de catastrophes et de conflits, des visées politiques et stratégiques propres à une dimension géopolitique internationale?

Figure 1 – Flux de ressources à l'intérieur du système de secours international

12
o o o



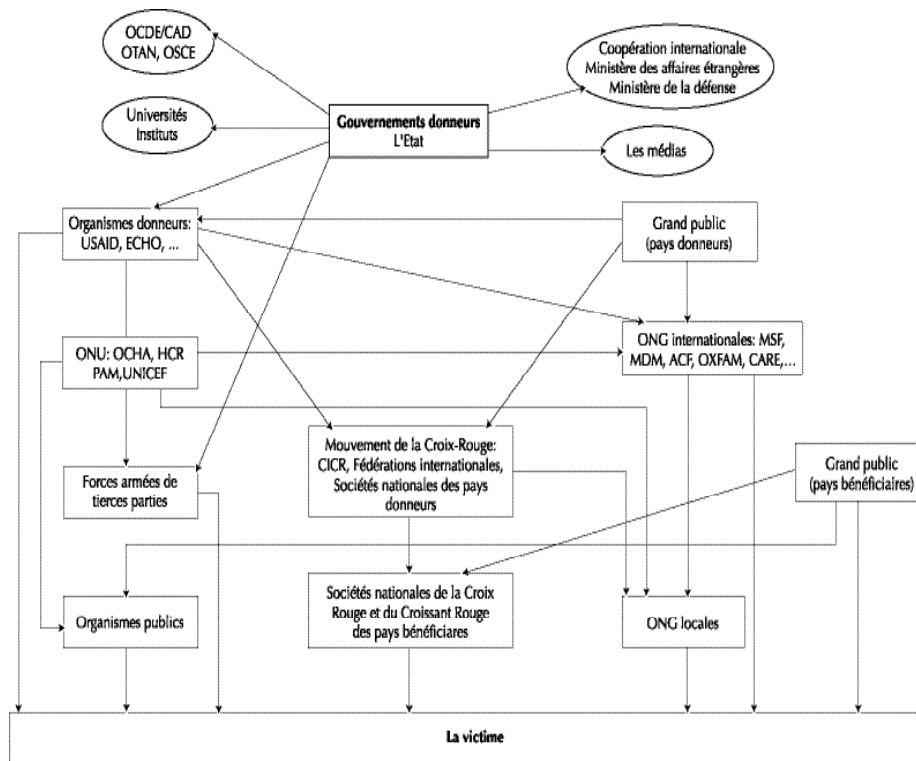
Source: OCDE, *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes*, OCDE, Paris, 1999.

Dans l'optique d'une analyse du pouvoir, nous pourrions ajouter des acteurs dans ce schéma, définir leurs rôles, leurs tâches. Aussi, à partir de la figure 1, nous avons créé la figure 2, où nous avons ajouté certaines institutions qui nous semblent essentielles pour mieux comprendre le dispositif humanitaire. Nous pensons notamment à l'Etat, à l'institution militaire, aux institutions intergouvernementales, aux institutions académiques et aux médias (cf. figure 2).

Comme dans tout système complexe (éducatif, de santé, etc.), le dispositif humanitaire réunit non seulement des institutions mais également des supports académiques, scientifiques et juridiques qui procurent une cohésion croissante à un appareil à multiples facettes et objectifs. A partir de concepts essentiels comme ceux de *dispositif*, de *pouvoir* et de *discours*, nous voudrions décrire et analyser quelques aspects de certaines institutions retenues à chaque niveau de la figure 2. En débutant cette analyse, nous avançons les hypothèses suivantes :

- le dispositif humanitaire est un ensemble d'institutions, de ressources, de discours et d'individus, défini par des relations de pouvoir. Les différentes institutions ont, entre autres, pour objectif de contrôler ou de garder leur indépendance les unes par rapport aux autres, en fonction de leurs capacités financières, discursives, juridiques et politiques ;
- le dispositif humanitaire, mis à part son objectif de secours aux souffrances des victimes de catastrophes et de conflits, est aussi un appareil de politique internationale avec d'autres buts, affichés ou non, qui favorise en réalité certains pays par rapport à d'autres.

Figure 2 – Le dispositif humanitaire



Dans ce travail, nous ne prétendons pas mener une analyse exhaustive du système humanitaire dans son ensemble, ni faire un recensement de toutes les disciplines, les normes, les règles qui se trouvent à l'intérieur du dispositif. Notre intention n'est pas non plus d'exposer les principes philosophiques, moraux ou philanthropiques qui pourraient être à la base d'un « véritable » humanitaire. Mais, à partir de quelques institutions qui nous paraissent significatives, nous essaierons de montrer qu'il est possible, premièrement, de pénétrer un système complexe; deuxièmement, d'identifier des composantes différentes de celles que les graphiques et les discours nous montrent; et enfin, d'identifier certaines lignes de force, certaines politiques ainsi que les objectifs du système. Nous essaierons d'amorcer des pistes de travail qui permettent d'aller au-delà de ce que nous présentent les organigrammes institutionnels.

Cadre conceptuel

Afin d'introduire l'analyse que nous proposons, nous voudrions tout d'abord apporter quelques précisions sur des notions essentielles, dont en premier lieu les concepts de *dispositif*, de *pouvoir* et de *discours*. Chacun de ces concepts possède ses propres connotations en interrelation constante.

Le dispositif

Pour des raisons pratiques et d'unité théorique, nous appellerons *dispositif humanitaire* l'ensemble des institutions, des pratiques et des discours qui ont un rapport avec l'action humanitaire. Bien que nous puissions aussi utiliser les notions de structure, de système ou de réseau pour analyser cet ensemble, nous avons choisi de reprendre la notion de dispositif élaborée dans les analyses de Michel Foucault, dont nous tirerons également les notions de pouvoir et de discours.

Certes, «la notion de dispositif a pu être sujette à des variations de compréhension en fonction des contextes historiques et institutionnels. Elle s'est caractérisée par une relative plasticité qu'il ne convient pas de nier. Néanmoins, elle paraît connaître aujourd'hui une certaine stabilisation autour de quelques traits significatifs. Ainsi, il ressort de la plupart des contributions que la notion de dispositif est avant tout perçue comme concept de l'*entre-deux*. Certains auteurs font ressortir son caractère de figure *intermédiaire* visant à trouver une position entre, d'une part, une approche totalisante mettant en avant l'idée d'une structure, d'un ordre homogène, et, d'autre part, une approche rhizomatique, mettant en évidence une fluence généralisée, des ensembles complexes ouverts plus proches de l'indifférence ou du chaos»³.

14

◦ ◦ ◦

³ PEETERS H., CHARLIER P., «Contributions à une théorie du dispositif», *Le dispositif, entre usage et concept*, *Hermès*, n° 25, 1999, p. 15.

Le *dispositif*, en tant que notion destinée à remplacer celle de système humanitaire, apparaît comme un outil d'analyse essentiel. En effet, ce « terme permet de désigner un champ composé d'éléments hétérogènes et de traiter cette hétérogénéité. [...] Parler de dispositif permet donc de faire coexister au sein de l'argumentation des entités traditionnellement considérées comme inconciliables »⁴. Aussi, « le terme fait office de "joker", dans l'espace des discours, et voisine ou alterne selon les cas, avec des termes comme structure – mais il lui manque alors sa dimension dynamique – ou système – mais c'est alors la place du sujet qui fait défaut – ou encore réseau [...] et dans celui des pratiques où il s'accompagne souvent de la disparition du statut d'auteur, voire de responsable »⁵.

Le système humanitaire est couramment associé à des institutions caritatives, médicales et de solidarité ayant une structure organisationnelle conçue pour agir en cas d'urgence; cependant, à l'aide de la notion de *dispositif humanitaire* nous essaierons de présenter d'autres acteurs, qui ne sont d'habitude pas ou peu traités dans leurs rapports avec l'humanitaire et qui, pourtant, font aujourd'hui partie de son système. Mentionnons par exemple les institutions étatiques ou intergouvernementales, leurs réglementations et leurs mesures administratives qui régulent la pratique humanitaire, les institutions militaires qui participent du même espace humanitaire, les médias qui traitent l'information, les institutions académiques qui élaborent des discours sur l'humanitaire, etc. Avec la notion de dispositif comme outil, nous tenterons d'établir les liens entre ces éléments, en apparence hétérogènes. Comme l'explique Michel Foucault :

Ce que j'essaie de repérer sous ce nom, c'est, premièrement, un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref: du dit, aussi bien que du non-dit, voilà les éléments du dispositif. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments.⁶

Nous n'aborderons pas la totalité des éléments du dispositif humanitaire, mais nous tenterons, à l'aide de quelques aspects caractéristiques de la pratique humanitaire, de souligner l'importance de cette approche. Pour sa part, Gilles Deleuze, à la question « Qu'est-ce qu'un dispositif? », répond :

C'est d'abord un écheveau, un ensemble multilinéaire. Il est composé de lignes de nature différente. Et ces lignes dans le dispositif ne cernent ou n'entourent pas des systèmes dont chacun serait homogène pour son compte, l'objet, le sujet, le langage, etc., mais suivent des directions, tracent des processus toujours en déséquilibre, et tantôt se rapprochent, tantôt s'éloignent les unes des autres. Chaque ligne est brisée, soumise à des *variations de direction*,

⁴ Ibid.

⁵ JACQUINOT-DELAUNAY Geneviève, MONNOYER Laurence, « Il était une fois », *Le dispositif, entre usage et concept*, *Hermès*, n° 25, 1999, p. 12.

⁶ FOUCAULT Michel, « Le jeu de Michel Foucault », *Dits et écrits*, Gallimard, Paris, p. 299.

bifurcante et fourchue, soumise à des *dérivations*. Les objets visibles, les énoncés formulables, les forces en exercice, les sujets en position sont des vecteurs ou des tenseurs. Ainsi les trois grandes instances que Foucault distinguera successivement, Savoir, Pouvoir et Subjectivité, n'ont nullement des contours une fois pour toutes, mais sont des chaînes de variables qui s'arrachent les unes aux autres.⁷

Ainsi, nous allons essayer de repérer ces lignes de tension dans le dispositif humanitaire: lignes visibles et invisibles, lignes d'énonciation du dit et du non-dit, et lignes de force, rapports de pouvoir. «Démêler les lignes d'un dispositif, dans chaque cas, c'est dresser une carte, cartographier, arpenter des terres inconnues, et c'est ce qu'il [Foucault] appelle le "travail sur le terrain". Il faut s'installer sur les lignes mêmes, qui ne se contentent pas de composer un dispositif, mais qui le traversent et l'entraînent, du nord au sud, d'est en ouest ou en diagonale.»⁸

La notion de dispositif renvoie d'une part à une volonté d'efficacité, d'optimisation des conditions de réalisation, et d'autre part au concept de stratégie. «Foucault lui-même considère que le dispositif renvoie aux procédures qui sous-tendent l'organisation de la société. A ce titre, le dispositif peut être défini comme la concrétisation d'une intention au travers de la mise en place d'environnements aménagés»⁹, d'où l'importance de comprendre ce dispositif dans ses dimensions pragmatique, stratégique et multilinéaire. Ni les institutions, ni les pratiques, ni les discours considérés isolément, mais l'instrumentalité de toutes les parties au sein d'un ensemble qui échappe à certains acteurs tandis que d'autres vont tirer profit de ce dispositif. Aujourd'hui, en politique, nous pouvons parler d'une nouvelle gestion des institutions et des individus, qui ne s'exerce plus sur le mode de la coercition. Les objectifs sont atteints d'une façon même plus certaine, quand les acteurs ont une relative autonomie. «Cette observation sur l'optimisation des autonomies semble pouvoir être observée dans d'autres champs (médias, sécurité routière, thérapie, action sociale...). On y assiste à une recentration sur l'individu. D'une manière générale, l'individu autonome, conçu comme porteur d'une intentionnalité propre, apparaît comme la figure centrale du dispositif.»¹⁰

Cette réflexion est importante pour comprendre comment les individus et les institutions de l'humanitaire, une fois inclus dans le dispositif, se retrouvent, en fonction de leurs pouvoirs, dans l'incapacité d'agir sur lui puisque ses politiques ont déjà été antérieurement dessinées. «Nous appartenons à des dispositifs, et nous agissons en eux.»¹¹ Les acteurs, les institutions et les discours se retrouvent, paradoxalement, dans une structure très flexible, mais qui comporte ses normes, ses règles, ses habitudes; ils voudraient agir en fonction de leurs convictions, mais la réalité leur demande de s'adapter. L'institution et l'individu trouvent un territoire

⁷ DELEUZE Gilles, «Qu'est-ce qu'un dispositif?» *Michel Foucault philosophe*, Rencontres internationales, Paris, 9, 10, 11 janvier 1988, Des Travaux; Seuil, 1989, p. 185.

⁸ Ibid.

⁹ PEETERS H., CHARLIER P., *op. cit.*, p. 18.

¹⁰ Ibid.

¹¹ DELEUZE Gilles, *op. cit.*, p. 190.

avec ses symboles, un chemin déjà balayé, un espace aménagé. «On n'oriente plus l'individu, c'est l'individu qui s'oriente dans le dispositif.»¹² Nous pourrions dire la même chose des institutions, plus particulièrement des ONG : *c'est l'ONG qui s'oriente dans le dispositif*.

Ainsi, le dispositif organise et rend possibles certaines actions. Tout dépend donc de l'acteur le mieux informé sur le fonctionnement du dispositif, ses potentialités, ses réalisations. De plus, «le dispositif libère en même temps qu'il régule; autrement dit, il régule la liberté. En effet, le rôle du dispositif n'est pas de contraindre à un type de comportement déterminé, mais d'organiser un espace d'effectivité de comportements librement choisis mais en accord avec les finalités déterminées»¹³. Comme nous le verrons par la suite, l'illusion de liberté n'empêche pas une relative indépendance; c'est là un des aspects du paradoxe. En réalité, la fonctionnalité de toutes les institutions et de tous les individus est encadrée, non par une autorité centrale, mais par un ensemble de critères, de conditions, de règles, de normes et de contrats qui régulent et contrôlent la plupart des acteurs.

L'action humanitaire ne peut donc plus être considérée uniquement comme un ensemble d'institutions ayant pour but philanthropique de secourir des victimes. Aujourd'hui, dans le contexte de la politique internationale, le dispositif humanitaire est un vaste champ d'action, où nous trouvons des institutions permanentes, d'importance diverse et des institutions qui n'entrent en scène que de façon ponctuelle. Or l'humanitaire ne se réduit pas uniquement aux relations entre ces institutions; il est aussi caractérisé par l'agencement d'une série de pratiques qui peuvent être en apparence contradictoires; sans oublier la construction d'un discours dont la cohérence n'est pas précisément la spécificité, mais dont l'utilité dépend de certaines circonstances. Cette approche nous permet de nous pencher sur des entités et des aspects que nous n'avons pas l'habitude de considérer dans les analyses. En effet, les institutions militaires, les institutions académiques, les institutions juridiques et les médias font partie intégrante du discours humanitaire. Les notions et les idées les plus contradictoires vont être agencées et adaptées par le dispositif, en fonction de l'intérêt politique mis en avant par un conflit donné.

D'autre part, l'histoire, le processus de formation, le renouvellement, la restructuration du dispositif sont choses importantes. Ce n'est pas l'initiative bien intentionnée d'un individu, d'une institution ou d'un discours qui explique l'émergence d'une institution, d'une pratique, d'un discours humanitaire, mais son instrumentalisation, sa souplesse, son efficacité. Gilles Deleuze émet l'idée que «tout dispositif se définit ainsi par sa teneur en nouveauté et créativité, qui marque en même temps sa capacité de se transformer, ou déjà de se fissurer au profit d'un dispositif à l'avenir, à moins au contraire d'un rabattu de force sur ses lignes les plus dures, les plus riches ou solides. En tant qu'elles s'échappent des dimensions de savoir et de pouvoir, les lignes de subjectivation semblent particulièrement

¹² PEETERS H., CHARLIER P., *op. cit.*, p. 19.

¹³ FUSULIER B., LANNOY P., «Comment "aménager par le management"», *Le dispositif, entre usage et concept, Hermès*, n° 25, 1999, p. 189.

capables de tracer des chemins de création, qui ne cessent d'avorter, mais aussi d'être repris, modifiés, jusqu'à la rupture de l'ancien dispositif»¹⁴.

Dans l'humanitaire, surtout depuis vingt ans, des discours, des institutions et des pratiques disparaissent, réapparaissent, non pas en fonction d'une évolution, mais en fonction de leur instrumentalisation et de leur utilité sociale et politique.

Michel Foucault souligne deux moments essentiels dans la genèse du dispositif, à savoir «un premier moment qui est celui de la prévalence d'un objectif stratégique. Ensuite, le dispositif se construit proprement comme tel, et reste dispositif dans la mesure où il est le lieu d'un double processus: processus de surdétermination fonctionnelle, d'une part, puisque chaque effet, positif et négatif, voulu ou non voulu, vient entrer en résonance, ou en contradiction, avec les autres, et appelle à une reprise, à un réajustement, des éléments hétérogènes qui surgissent çà et là. Processus de perpétuel remplissement stratégique, d'autre part»¹⁵.

Le pouvoir

Michel Foucault, dans *La volonté de savoir*, propose une « analytique » du pouvoir, de « s'affranchir d'une certaine représentation du pouvoir [...] juridico-discursive ».¹⁶ Il suggère également « de nous défaire d'une représentation juridique et négative du pouvoir », de renoncer « à le penser en termes de loi, d'interdit, de la liberté, et de la souveraineté »¹⁷. Plus loin, il affirme : « Par pouvoir, il me semble qu'il faut comprendre d'abord la multiplicité des rapports de force qui sont immanents au domaine où ils s'exercent, et sont constitutifs de leur organisation ; le jeu qui par voie de luttes et d'affrontements incessants les transforme, les renforce, les inverse ; les appuis que ces rapports de force trouvent les uns dans les autres, de manière à former chaîne ou système, ou, au contraire, les décalages, les contradictions qui les isolent les uns des autres ; les stratégies enfin dans lesquelles ils prennent effet, et dont le dessin général ou la cristallisation institutionnelle prennent corps dans les appareils étatiques, dans la formulation de la loi, dans les hégémonies sociales. La condition de possibilité du pouvoir, en tout cas le point de vue qui permet de rendre intelligible son exercice, jusqu'en ses effets les plus "périphériques", et qui permet aussi d'utiliser ses mécanismes comme grille d'intelligibilité du champ social. »¹⁸

◦ ◦ ◦ 18 Il est capital de tenir compte de cet aspect du pouvoir, parce que, dans le système des institutions en général et dans le dispositif humanitaire en particulier, il ne suffit pas d'afficher des principes, tels que l'indépendance, la neutralité, l'impartialité et l'universalité, pour que ceux-ci soient présents dans la réalité. Encore faut-il considérer ces institutions et les rapports de force dans leur dynamique pour pouvoir évaluer le véritable degré d'indépendance, de neutralité, d'impartialité et d'universalité des

¹⁴ DELEUZE Gilles, *op. cit.*, p. 190.

¹⁵ FOUCAULT Michel, « Le jeu de Michel Foucault », *op. cit.*, p. 299.

¹⁶ FOUCAULT Michel, *Histoire de la sexualité. La volonté de savoir*, Gallimard, Paris, 1976, p. 109.

¹⁷ *Ibid.*, p. 119.

¹⁸ *Ibid.*, p. 121.

institutions. Pour un Etat, ou pour une institution comme ECHO, peu importe si le HCR, le CICR ou MSF affichent dans leurs chartes tous ces principes. Ils sont conscients en effet que l'intention manifeste d'un désir n'est pas la garantie de son application. Ces principes se dissolvent, se décomposent ou se désagrègent au gré de la gestion des institutions. Ils possèdent une valeur politique et symbolique dans l'aménagement des différents discours, notamment au médiatiques.

L'histoire de l'action humanitaire, de ses institutions et de son discours est donc le résultat de la multiplicité des rapports de force entre les institutions, les Etats, les stratégies politiques et les discours qui, articulés les uns aux autres, forment un système qui n'exclut pas les contradictions internes au dispositif; ce qui compte pour le pouvoir étatique et son action, ce n'est pas la hiérarchie rigide, mais le rapport de force qu'il peut exercer sur chaque élément du dispositif, là où il veut, comme il l'entend et quand ça lui convient.

C'est la prise en compte des intérêts de pouvoir qui rend le dispositif intelligible. Il ne s'agit pas ici de découvrir le fil rouge d'une stratégie centrale, d'un point de commandement. Mais c'est en analysant l'état des rapports de force que nous pouvons comprendre la direction prise par le dispositif humanitaire en une circonstance déterminée, dans une période historique donnée. A partir de là, nous saisirons mieux la nature des objectifs, le sens implicite des discours, des stratégies et de la grande quantité de littérature produite, en apparence contradictoire, autour du sujet de l'humanitaire.

L'Etat, le conseiller d'un ministre et l'expert humanitaire ne sont pas à la recherche d'une politique humanitaire unitaire qu'ils pourraient imposer aux autres. Ce qui intéresse chacun de ces acteurs, c'est d'avoir à sa disposition toutes les possibilités discursives et spatiales qu'il peut agencer et aménager à l'intérieur du dispositif humanitaire. «Le pouvoir, ce n'est pas une institution, et ce n'est pas une structure, ce n'est pas une certaine puissance dont certains seraient dotés: c'est le nom qu'on prête à une situation stratégique complexe dans une société donnée.» (*Ibid.* p. 123.) Avec la notion de pouvoir comme un ensemble d'actions sur des actions possibles, nous comprenons mieux la situation dans laquelle se trouvent la plupart des institutions et des individus qui travaillent dans le domaine humanitaire. Nous nous rendons compte des limites, des contraintes, des possibilités et des manipulations auxquelles sont soumises les actions de type humanitaire.

Le discours ◦ ◦ ◦

Michel Foucault, dans son ouvrage *L'ordre du discours*, faisait l'hypothèse suivante: «Dans toute société la production du discours est à la fois contrôlée, sélectionnée, organisée et redistribuée par un certain nombre de procédures qui ont pour rôle d'en conjurer les pouvoirs et les dangers, d'en maîtriser l'événement aléatoire, d'en esquiver la lourde, la redoutable matérialité.»¹⁹ Le discours humanitaire est une des composantes qui entre en interaction avec les autres entités du dispositif. Il convient

¹⁹ FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Gallimard, Paris, 1971, p. 10.

donc de noter les circonstances, les pratiques et les institutions qui ont pour rôle l'élaboration et la gestion du discours humanitaire. D'autant plus que dans les vingt dernières années, les procédures de *production*, de *contrôle*, de *sélection*, d'*organisation* et de *redistribution* du discours humanitaire ont été amplifiées et renforcées.

Le dispositif humanitaire dans son historicité comporte des régimes d'énoncés, et «les énoncés à leur tour renvoient à des lignes d'énonciation sur lesquelles se distribuent les positions différentielles de leurs éléments; et, si les courbes sont elles-mêmes des énoncés, c'est parce que les énonciations sont des courbes qui distribuent des variables, et qu'une science à tel moment, ou un genre littéraire, ou un état de droit, ou un mouvement social se définissent précisément par des régimes d'énoncés qu'ils font naître »²⁰.

Nous verrons que la *gestion du discours humanitaire* est une des tâches les plus importantes dans le fonctionnement du dispositif. Il ne s'agit pas, dans ce cas, de travailler à produire un discours unificateur, valable et vraisemblable de l'action humanitaire, ni d'identifier les moyens à donner aux considérations d'ordre éthique pour structurer la grammaire humanitaire. Il s'agit de déceler comment chaque institution, chaque individu, chaque circonstance est à l'origine d'une partie du discours humanitaire, et comment l'Etat, les organismes, les institutions académiques, les individus vont agencer ce discours. «Aucun discours ne peut revendiquer une quelconque innocence, une immunité, une neutralité.»²¹

Ce n'est pas grâce aux discours que l'action humanitaire devient intelligible. Mais à l'occasion des transformations des rapports de pouvoir, les différentes appréciations d'une action humanitaire vont se manifester à l'aide de discours hétérogènes. «Car ce qui compte, c'est la nouveauté du régime d'énonciation lui-même, en tant qu'il peut comprendre des énoncés contradictoires. [...] c'est la nouveauté du régime qui compte, et non l'originalité de l'énoncé.»²²

Tous les discours sont valables, du plus naïf au plus «professionnel», mais ce sont les rapports de force qui vont déterminer le temps, l'endroit et la tonalité de leur apparition. C'est pour cette raison que dispositif, pouvoir et discours sont liés. En effet, il n'y a pas de dispositif sans relations de pouvoir et pas de pouvoir sans contrôle du discours, du savoir; «Le savoir est une des composantes qui définissent le mieux le fonctionnement du pouvoir dans le monde moderne.»²³

20

Dans une telle analyse, il convient de dépasser l'obstacle de la cohérence et de la contradiction, car ce n'est ni la cohérence de l'action, ni celle du discours qui est au centre du dispositif.

Ainsi, Michel Foucault signalait que «cette loi de cohérence est une règle heuristique, une obligation de procédure, presque une contrainte morale de la recherche:

²⁰ DELEUZE Gilles, *op. cit.*, p. 186.

²¹ PERROT Marie-Dominique, «Mondialiser le non-sens», in RIST Gilbert (dir.), *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Les Nouveaux Cahiers de l'iuéd, n° 13, Presses Universitaires de France, Paris; iuéd, Genève, 2002, pp. 43-66.

²² DELEUZE Gilles, «Qu'est-ce qu'un dispositif?», *op. cit.*, p. 190.

²³ DREYFUS H., RABINOW P., *Michel Foucault, un parcours philosophique*, Gallimard, Paris, 1984, p. 290.

ne pas multiplier inutilement les contradictions; ne pas se laisser prendre aux petites différences; ne pas accorder trop de poids aux changements, aux repentirs, aux retours sur le passé, aux polémiques; ne pas supposer que le discours des hommes est perpétuellement miné de l'intérieur par la contradiction de leurs désirs, des influences qu'ils ont subies ou des conditions dans lesquelles ils vivent; mais admettre que s'ils parlent, et si, entre eux, ils dialoguent, c'est bien plutôt pour surmonter ces contradictions et trouver le point à partir duquel elles pourront être maîtrisées»²⁴.

Ces discours, en apparence ambigus, énoncés dans des lieux différents, à des publics dissemblables, correspondent aux stratégies discursives des différentes composantes du dispositif.

Nous verrons que dans le discours humanitaire, il y a aussi un groupe de procédures qui permet son contrôle; «Il s'agit de déterminer les conditions de leur mise en jeu, d'imposer aux individus qui les tiennent un certain nombre de règles et ainsi de ne pas permettre à tout le monde d'avoir accès à eux. Raréfaction, cette fois, de sujets parlants; nul n'entrera dans l'ordre du discours s'il ne satisfait à certaines exigences ou s'il n'est, d'entrée de jeu, qualifié pour le faire. Plus précisément: toutes les régions du discours ne sont pas également ouvertes et pénétrables; certaines sont hautement défendues (différenciées et différenciantes) tandis que d'autres paraissent presque ouvertes à tous les vents et mises sans restriction préalable à la disposition de chaque sujet parlant.»²⁵

Cette réflexion est primordiale pour comprendre les différents niveaux du discours humanitaire, à savoir qui les produit, qui fait référence à quoi et de quelle façon. Il ne s'agit pas de corriger les ambiguïtés, mais de comprendre leur existence. Certaines phrases, certains énoncés, tel ou tel paragraphe seront adressés à des publics différents; en outre, un même texte peut avoir plusieurs significations en fonction de celui qui le reçoit. Il s'agit du travail dévolu aux professionnels du discours humanitaire. En effet, il ne suffit pas de déclarer l'existence de victimes et d'exposer leurs souffrances, il faut également savoir l'exprimer dans une forme adéquate, employer un certain vocabulaire en fonction du public, de l'auditoire, de l'événement.

La gestion du discours humanitaire est donc devenue un enjeu stratégique dans les rapports de force qui opposent les acteurs, les individus et les institutions du dispositif. L'homme politique, le journaliste, l'avocat, le médecin, le conseiller diplomatique, l'expert humanitaire savent «que les choses sont souvent dites les unes pour les autres; qu'une même phrase peut avoir simultanément deux significations différentes; qu'un sens manifeste, reçu sans difficulté par tout le monde, peut en celer un second, ésotérique ou prophétique, qu'un déchiffrement plus subtil ou la seule érosion du temps finiront par découvrir; que sous une formulation visible, une autre peut régner qui la commande, la bouscule, la perturbe, lui impose une articulation qui n'appartient qu'à elle; bref que d'une manière ou d'une autre, les choses dites en disent bien plus qu'elles-mêmes»²⁶.

²⁴ FOUCAULT Michel, *L'archéologie du savoir*, Gallimard, Paris, 1969, p. 195.

²⁵ FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, op. cit., p. 39.

²⁶ FOUCAULT Michel, *L'archéologie du savoir*, op. cit., p. 144.

Les lieux institutionnels du dispositif

Après ces quelques précisions, nous pouvons considérer que la figure 1 fait partie d'un langage technique qui s'adresse aux personnes travaillant dans l'humanitaire. Or une analyse plus approfondie nous montre que le dispositif humanitaire n'est pas qu'un flux de ressources; d'autres institutions en font aussi partie comme acteurs essentiels dans l'histoire, les décisions, l'élaboration des politiques et la formation discursive humanitaire. Nous ne parlons pas beaucoup de ces institutions, mais nous verrons qu'elles ont une grande influence sur la direction que doit prendre le dispositif humanitaire dans des circonstances bien déterminées, dans des conflits bien choisis.

Si la direction du flux des ressources et le financement sont une façon de contrôler le fonctionnement d'un dispositif, nous remarquerons que le dispositif est régulé par une série de contrats entre les différentes institutions. Ces dernières sont appelées également, dans un langage institutionnel, les *partenaires*. Les *contrats* vont définir les règles et les conditions des relations entre les différentes entités; chacune pense qu'elle réaffirme son indépendance avec sa signature, mais la réalité est tout autre. Certaines institutions sont soumises à d'autres par un certain nombre de clauses et de conditions, encadrées par des lois qui gouvernent toutes les institutions; «Il ne faut pas s'y tromper: si on parle du pouvoir des lois, des institutions ou des idéologies, si on parle de structures ou de mécanismes de pouvoir, c'est dans la mesure seulement où on suppose que "certains" exercent un pouvoir sur d'autres. Le terme de "pouvoir" désigne des relations entre "partenaires".»²⁷

De plus, les Etats, l'OCDE, le CAD, ECHO ont une influence décisive sur la direction du dispositif humanitaire, ses aspects financiers, son mode d'agencement des discours, la configuration de son espace.

Nous avons choisi comme illustration de ce qui précède quelques institutions dont nous examinerons les rapports qu'elles établissent avec le reste du dispositif.

L'OCDE

Il n'est pas habituel d'inclure l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans les analyses de l'action humanitaire. Pourtant cet organisme produit une très grande documentation qui touche des sujets ayant une étroite relation avec la politique humanitaire. Le rôle de cet organisme est essentiel, et ce pour les raisons suivantes :

- son poids dans l'élaboration de la politique économique mondiale et ses rapports avec des conflits, qui souvent dégénèrent en «crises humanitaires»;
- la façon dont le Comité d'aide au développement (CAD) influe sur la gestion

²⁷ FOUCAULT Michel, «Le pouvoir, comment s'exerce-t-il?», *op. cit.*, p. 309.

de ces conflits à travers l'action de ses États membres et celle des dirigeants des pays du Sud ;

- son orientation quant à la gestion de l'action humanitaire dans ces conflits ;
- son influence relative au développement des ONG pour accomplir cette gestion sur le terrain ;
- son orientation sur la production d'armes ;
- ses analyses sur le traitement à donner aux questions de migration ;
- la production, le contrôle et la distribution d'une vaste documentation sur des thèmes comme le développement, l'aide, les conflits et l'humanitaire.

L'institution

Sur son site Internet, l'OCDE se présente comme une organisation qui rassemble aujourd'hui 30 pays développés, «tous attachés à la démocratie et à l'économie de marché. Ses relations de travail avec plus de 70 autres pays, des ONG et la société civile lui confèrent une envergure mondiale. Renommée pour ses publications et ses statistiques, ses travaux couvrent tout le champ économique et social, de la macro-économie aux échanges, à l'éducation, au développement, et à l'innovation»²⁸. Elle «représente environ 70% de la production mondiale, 60% du commerce mondial et comprend 16% de la population mondiale. Ces chiffres confirment l'idée d'un club des pays développés puisque le revenu moyen de ces pays est 4,4 fois plus élevé que le revenu moyen mondial et 12 fois plus élevé que le revenu moyen des pays non membres»²⁹.

L'OCDE est aussi «une des organisations internationales qui publie le plus d'ouvrages, de rapports, de statistiques, et ces travaux comptent parmi les plus cités dans les médias comme dans les revues scientifiques. Or, à la différence des autres organismes internationaux, il s'agit d'un organisme peu connu [...], il existe très peu d'études sur l'OCDE. Ce paradoxe peut s'expliquer par trois caractères spécifiques de l'organisation: elle est discrète, complexe et multipolaire.»³⁰ Or l'OCDE «n'a jamais caché ses préférences en matière de politique économique ou ses recommandations pour accroître l'efficacité des économies occidentales»³¹. Dès sa création, elle s'est souciee à la fois de lutter pour l'abolition des restrictions commerciales et pour la libéralisation des échanges. De plus, «l'OCDE n'est pas une organisation spécialisée dans un domaine précis [...] on y traitait tous les sujets abordés par les gouvernements»³², le but étant avant tout d'échanger les informations entre pays.

L'organisation est régie par une *convention* qui est un traité-cadre et non un traité-loi. Elle représente un cadre de coopération et aucun de ses membres n'est obligé

²⁸ <www.oecd.org>.

²⁹ BONVIN Jean, MORRISSON Christian, *L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)*, coll. Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris, 1998, p. 33.

³⁰ *Ibid.*, p. 3.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p. 4.

juridiquement d'adopter ses orientations. «L'article 3 de la convention précise les modalités de la coopération et définit ainsi la double activité de l'OCDE. Celle-ci est d'abord une organisation intergouvernementale dans laquelle les gouvernements coopèrent dans le cadre du conseil et des très nombreux comités ou groupes de travail qui réunissent des représentants des pays membres. Elle est ensuite, mais à titre secondaire, un centre d'information et d'étude. L'organisation, par son secrétariat, prépare une masse considérable d'études approfondies, de statistiques, de prévisions.»³³

Structure du pouvoir

La structure de l'OCDE comporte des organes délibératifs comme le *Conseil*, formé des ministres des Affaires étrangères et de l'Economie ou du Commerce, et le *Comité exécutif*, composé par les chefs de délégation des pays membres. Le *Comité exécutif en session spéciale* est un organe «composé de fonctionnaires de très haut rang et il examine tous les problèmes de caractère économique, financier ou commercial, qui ont une dimension internationale»³⁴. Les *comités* et *groupes de travail* «jouent un rôle fondamental dans l'organisation: c'est dans leur sein que se fait l'essentiel du travail»³⁵. Ils sont «composés de fonctionnaires d'un rang élevé venant normalement des capitales et responsables dans le domaine considéré ou parfois d'autres personnalités venues des capitales: experts, cadres du secteur public ou privé»³⁶. Sans rentrer dans les détails, de façon générale, «l'OCDE a le pouvoir de prendre des décisions, des recommandations, de conclure des accords internationaux, enfin de faire des déclarations ou des "arrangements"»³⁷.

L'OCDE comporte aussi des organes d'exécution comme le *Secrétariat général* de l'OCDE. «Le secrétaire général joue un rôle essentiel au sein de l'organisation [...] il est en même temps le président du Conseil et a un pouvoir d'initiative: il peut soumettre des propositions au Conseil. Il prépare l'ordre du jour du Conseil et des comités et a le droit, comme les membres du Conseil, de proposer l'inscription d'une question. [...] Enfin, il représente l'organisation dans ses relations extérieures, mais il n'a pas de pouvoir propre de décision sur le plan international.»³⁸

Pouvoir et production de discours

Dans sa relation avec les comités et les groupes de travail, le Secrétariat doit accomplir, entre autres fonctions, la préparation d'études. Ces *études* «ont des points communs, mais aussi des différences fondamentales avec les recherches académiques.

³³ *Ibid.*, p. 30.

³⁴ *Ibid.*, p. 38.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*, p. 51.

³⁸ *Ibid.*, p. 40.

Les points communs tiennent au fait que les spécialistes qui les rédigent connaissent, comme les universitaires, la littérature scientifique sur leur sujet et l'utilisent dans leurs analyses, comme ils recourent éventuellement à des techniques quantitatives élaborées. Mais ces spécialistes travaillent d'abord pour un comité qui leur a confié des tâches précises. Ils ne vont pas, par exemple, réserver leur attention à un seul point qui est au centre d'une controverse scientifique: ils analysent tous les aspects du sujet que le comité veut connaître et comprendre. Les études doivent toujours satisfaire cette double demande: procurer toutes les informations nécessaires sous une forme claire en sélectionnant les données fiables et procurer les explications les plus plausibles, compte tenu des moyens scientifiques d'investigation et d'analyse dont on dispose. Le spécialiste du Secrétariat écrit pour les utilisateurs que sont les membres du comité et non pour ses collègues comme un universitaire. Les liaisons permanentes entre le Secrétariat et les comités assurent que ces études sont faites en fonction des demandes et des besoins des autorités et des administrations des pays membres »³⁹.

Nous constatons donc le lien entre la production du savoir et les exigences du pouvoir, nous relevons le processus complexe auquel la production d'un discours, à l'intérieur de l'OCDE, doit se soumettre. Cette production du discours sera liée à une autre tâche qui la met en relation directe avec le pouvoir: «Il s'agit de dégager, à partir des études évoquées et des faits, des orientations de politique économique et sociale ou de proposer des recommandations. [...] C'est l'activité la plus sensible politiquement et celle que les comités contrôlent le plus étroitement. [...] Cette activité de préparation de textes pour les comités présente un intérêt exceptionnel dans la mesure où elle se trouve à la jonction, à l'interface entre deux mondes, celui de l'analyse et celui de la décision. D'un côté, le personnel du Secrétariat maîtrise les données statistiques, a souvent procédé à des analyses approfondies, a suivi l'évolution des aspects politiques du sujet depuis plusieurs années, de l'autre côté, on trouve les membres du comité qui préparent les décisions de leurs ministres ou les prennent eux-mêmes et sont confrontés quotidiennement aux obstacles politiques et aux difficultés d'appliquer certaines mesures. »⁴⁰

L'analyse et la décision font partie du pouvoir. C'est à la lumière de cette affirmation de base que nous devons lire les textes produits par les organismes internationaux, gouvernementaux et intergouvernementaux. En effet, un texte n'est pas seulement une activité académique. Les traces de la politique qui les inspire doivent donc être dégagées également dans les textes produits par le CAD/OCDE.

Ainsi, sur son site Internet, à la section *Conflit et paix*, le CAD/OCDE affirme que «les travaux du CAD dans ce domaine relèvent principalement du Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement, seule instance internationale où les spécialistes des conflits au sein des organismes d'aide bilatéraux et multilatéraux se retrouvent pour définir des approches communes propres à favoriser la paix. [...] Les problèmes délicats qui se posent dans ce domaine sont portés à l'attention du CAD, des autres organes compétents de l'OCDE et des décideurs chargés

³⁹ *Ibid.*, p. 59.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 60.

des affaires étrangères, du commerce et de la défense. Les produits élaborés s'adressent aux gouvernants, planificateurs et praticiens, ainsi qu'aux universitaires, étudiants et analystes de tous les pays.»⁴¹ Ces études ont une importance particulière pour deux raisons. D'abord politique, parce que les analyses des conflits relèvent de la géopolitique, de la stratégie militaire et commerciale des pays développés. Deuxièmement, du fait de la nature du public ciblé, ces études ont un impact de poids.

«Prévenir les conflits violents: quels moyens d'action ?»

Sous ce titre très évocateur, l'OCDE publie un livre qui «repren[dit] en un volume unique l'ensemble des orientations du CAD en matière de prévention des conflits. La première partie, *Prévenir les conflits violents: orientations à l'intention des partenaires extérieurs*, comprend la Déclaration des ministres de 2001 et le Supplément. La deuxième partie, *Les conflits, la paix et la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle, 1997*, reprend la première Déclaration et les Lignes directrices initiales»⁴².

Dans la première partie, nous pouvons lire que

pour œuvrer efficacement à la paix, les organismes d'aide doivent travailler en collaboration avec les partenaires dans les pays en développement, avant, pendant et après les conflits. La construction de la paix et la prévention des conflits appellent une collaboration entre les organismes d'aide et les autres instances gouvernementales compétentes des pays donateurs et d'autres acteurs de la communauté internationale. En instaurant une «culture de la prévention» et en procédant à des analyses approfondies, reposant notamment sur des études d'impact de la paix et des conflits et l'élaboration de scénarios, les donateurs pourront améliorer la qualité de leur action commune au service d'une paix durable. Les politiques doivent aussi être claires, cohérentes, intégrées et coordonnées si l'on veut améliorer l'efficacité de la prévention et de la gestion des conflits. Parmi les domaines d'action pertinents figurent les échanges, la finance et l'investissement, les affaires étrangères, la défense et la coopération pour le développement qui contribueront à rehausser l'efficacité des efforts de prévention, d'atténuation et de règlement des conflits. Conscients de cet impératif, les organismes d'aide acceptent les risques associés à une plus grande intervention sur ce terrain délicat et hautement politique⁴³.

Ce type de discours peut paraître, pour le public en général ou même pour certains cadres administratifs, vide de sens, parce qu'il n'affiche que de bonnes intentions. Or, dans le langage politique, pour un ministre des Affaires étrangères ou un ministre de la Défense, ce même texte peut recevoir une interprétation précise. Ainsi, les

⁴¹ OCDE/CAD, *Conflit et paix*, <www.oecd.org/FR/about/0,,FR-about-65-2-no-no-no-0,00.html>.

⁴² OCDE, *Prévenir les conflits violents: quels moyens d'action ?* Lignes directrices du CAD, OCDE, Paris, 2001, p. 4, <www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021561.pdf>.

⁴³ OCDE, *Prévenir les conflits violents*, *op. cit.*, p. 19.

expressions comme «organismes d'aide», «culture de la prévention», «analyses approfondies», «politiques claires, cohérentes, intégrées et coordonnées» ont un vrai sens politique. Ce sont des expressions qui renvoient à des notions en rapport avec la géopolitique. Par exemple, être «cohérent» peut vouloir signifier qu'il persiste des problèmes de cohérence politique ou militaire avec un allié face à un adversaire. Le concept de «prévention des conflits» ne signifie pas forcément la volonté de supprimer les causes d'un conflit. «Pour être consensuel, un texte ne doit traiter ni des causes des phénomènes ou des événements, ni surtout des acteurs, car le risque serait d'avoir à les nommer.»⁴⁴ D'ailleurs, la notion de «conflit» est très floue dans ce texte, qu'une note de bas de page tente d'éclaircir: «Par *prévention des conflits* on entend prévention des troubles, litiges et conflits *violents*. En fait partie l'engagement à long terme que cela implique à côté des mesures correctives à court terme. Les conflits non violents sont une composante normale du fonctionnement de toute société. Ce qu'il faut empêcher, c'est le recours à grande échelle à des moyens violents de règlement des conflits ainsi que les activités déstabilisatrices pouvant déboucher sur des actes de violence collectifs.»⁴⁵

Cette notion de *prévention* peut n'invoquer qu'un traitement des conflits sociaux et un contrôle de mouvements de contestation par des mesures répressives, dont la stratégie est contenue dans la «nouvelle conception de la sécurité», suggérée dans le même texte. «Le "secteur de la sécurité" comprend les forces de sécurité et les organismes et processus civils pertinents nécessaires pour les gérer et englobe les institutions publiques ayant officiellement pour mission de garantir la sécurité de l'Etat et des citoyens contre tout acte de violence ou de coercition (par exemple, l'armée, la police, les forces paramilitaires, les services de renseignements et organes similaires, et l'appareil judiciaire et pénitentiaire), et les autorités civiles élues et dûment désignées pour assurer le contrôle et la supervision de ces institutions (par exemple, le Parlement, le pouvoir exécutif, le Ministère de la défense, etc.)»⁴⁶.

« Le nouvel humanisme militaire »

Les doutes sur les vraies intentions des pays de l'OCDE pour empêcher les conflits se révèlent à travers le fait que l'OCDE, dans d'autres textes, incite à une politique économique agressive envers les pays en développement. Nous signalons que cette politique connue sous le nom de *mondialisation* «est le résultat conjoint de deux mouvements, étroitement interconnectés mais néanmoins distincts. Le premier peut être caractérisé par la phase la plus longue d'accumulation ininterrompue du capital connue par le capitalisme depuis 1914. Le second concerne les politiques de libéralisation, de privatisation, de déréglementation et de démantèlement des conquêtes sociales et démocratiques, qui ont été appliquées depuis le début des années 1980 sous l'impulsion des gouvernements Thatcher et Reagan»⁴⁷. Cette

⁴⁴ PERROT Marie-Dominique, «Mondialiser le non sens», *op. cit.*, p. 49.

⁴⁵ OCDE, *Prévenir les conflits violents*, *op. cit.*, p. 26.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 42.

⁴⁷ CHESNAIS François, *La mondialisation du capital*, Syros, Paris, 1994, p. 22.

politique est à la base de nombreux conflits et «crises humanitaires», comme le souligne Michel Chossudovsky, dans son livre *Mondialisation de la pauvreté*⁴⁸.

Il ne faut pas oublier, d'un autre côté, que «concernant les Etats modernes, [...] cinq champs de puissance doivent être distingués: la puissance physique, la puissance militaire, la puissance économique, la puissance politique (la stabilité du système politique, l'adhésion des masses au régime, la qualité de l'encadrement technocratique), et enfin la puissance de valeurs ou de la «civilisation» (ce qui inclut le facteur religieux). Dans le monde contemporain, et pour les grandes puissances laïques, démocratiques et libérales, on intégrera dans ce dernier facteur la puissance médiatique et communicationnelle, puissance qui peut se mesurer par le degré de contrôle et d'éducation dont l'unité dispose dans les circuits mondiaux de l'information»⁴⁹. Ces cinq champs de puissance sont particulièrement bien développés dans les pays de l'OCDE. Gérard Kebabdjian définit la *puissance* «comme la capacité à imposer sa volonté à autrui (un autre Etat), soit de façon positive (amener l'autre à faire ce qu'autrement il n'aurait pas fait), soit de façon négative (empêcher l'autre de faire ce qu'il voudrait faire ou vous amener à faire). Le pouvoir est donc défini par une capacité, par une force potentielle et non effective. La *puissance* est devenue le terme consacré pour désigner sur le plan international la réalité qualifiée sur le plan interne par le terme de *pouvoir*»⁵⁰.

Ces aspects de la politique internationale sont essentiels pour comprendre ce que Noam Chomsky appelle le *nouvel humanisme militaire* exercé par les puissances des pays de l'OCDE. Ce «*nouvel interventionnisme* fut salué par les milieux intellectuels et les experts juridiques qui annoncèrent une ère nouvelle pour les affaires internationales, dans laquelle les “Etats éclairés” seront enfin à même d'utiliser la force là où “ils pensent qu'il est juste de le faire”, abandonnant les “anciennes règles restrictives” et obéissant à “des notions modernes de justice” qu'ils définissent eux-mêmes. “L'intervention au Kosovo illustre la nouvelle disposition de l'Amérique à faire ce qu'elle pense être juste – quoi qu'en dise le droit international.” Enfin libérés des entraves de la guerre froide et des contraintes obsolètes de l'ordre international, les Etats éclairés peuvent se consacrer avec détermination à la mission de défendre les droits de l'homme et à apporter la justice et la liberté aux peuples opprimés dans le monde, par la force si nécessaire»⁵¹.

28

Il arrive à la conclusion que lorsqu'une *crise humanitaire* se développe, les pays tiers ont trois options possibles :

- 1) agir pour aggraver la catastrophe ;
- 2) ne rien faire ;
- 3) essayer de limiter la catastrophe.

⁴⁸ CHOSSUDOVSKY Michel, *Mondialisation de la pauvreté*, Ecosociété Editions, Québec, 1999.

⁴⁹ KEBABDJIAN Gérard, *L'économie mondiale, enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Seuil, Paris, 1994, p. 311.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 309.

⁵¹ CHOMSKY Noam, *Le nouvel humanisme militaire. Leçons du Kosovo*, Editions Page Deux, Lausanne, 2000, p. 25.

Le Kosovo entre dans la première catégorie, le Timor-Oriental de 1999 dans la seconde⁵².

Nous nous apercevons qu'«avec l'introduction du droit d'ingérence humanitaire, les puissances qui comptent sur l'échiquier international ont maintenant les coudées encore plus franches. Elles peuvent laisser pourrir une situation ou provoquer délibérément la déchéance d'un Etat (pour différentes raisons, propres à la vision qu'elles se font de leurs intérêts) pour ensuite intervenir au nom de l'humanitaire. Mais elles peuvent tout aussi bien provoquer la dégradation d'une société et son gouvernement, sans pour autant intervenir et en invoquant le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat pour justifier leur abstention. Le fait est qu'on ne sait plus bien, aujourd'hui, quand il y a ingérence ou s'il y a ingérence, tout comme on n'arrive plus à distinguer clairement l'humanitaire du politique et du militaire »⁵³.

Place à l'humanitaire

La deuxième partie du livre de l'OCDE sur la prévention des conflits, *Les conflits, la paix et la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, est particulièrement importante du fait qu'une des priorités est donnée à l'aide humanitaire dans la résolution des conflits. Ainsi, «dans les situations de conflit déclaré, la communauté internationale privilégie généralement dans son action d'autres instruments, notamment l'aide humanitaire, les initiatives diplomatiques et les mesures d'ordre politique ou économique. Contrairement à ce qu'on croyait souvent dans le passé, nous avons constaté qu'il est rarement utile de dissocier nettement les secours d'urgence immédiats et l'aide au développement à plus long terme dans les cas de conflit déclaré »⁵⁴.

Face à des situations de conflit violent, «on a généralement recours à la diplomatie préventive et à des mesures militaires pour tempérer les conflits, mettre fin aux hostilités et entamer des négociations de paix. L'aide humanitaire et, lorsque c'est possible, la poursuite des activités de développement, doivent venir à l'appui de ces mesures. Une collaboration est parfois nécessaire pour obtenir un cessez-le-feu permettant l'acheminement de l'aide humanitaire aux victimes de la guerre et aux personnes déplacées. L'acheminement et la distribution d'aide humanitaire supposent une coopération et une compréhension suffisantes de toutes les parties au conflit. Les négociations avec les parties en guerre sur le déploiement des forces de maintien de la paix et l'organisation de l'aide humanitaire peuvent en même temps ouvrir la voie à d'autres initiatives diplomatiques visant à mettre fin au conflit, moyennant une coordination étroite entre les organisations impliquées dans les domaines de la politique de sécurité, la diplomatie, l'aide humanitaire et la coopération pour le développement »⁵⁵.

⁵² *Ibid.*, p. 83.

⁵³ PERROT Marie-Dominique (dir.), *Dérives humanitaires*, Les Nouveaux Cahiers de l'iuéd, n° 1, Presses Universitaires de France, Paris; iuéd, Genève, 1994, p. 12.

⁵⁴ OCDE, *Prévenir les conflits violents*, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 99.

Nous parlerons plus tard de la notion de *victime* et de son rôle dans la gestion des conflits. Pour l'instant, il est important de souligner que l'organisation de l'aide humanitaire, dans les textes de l'OCDE, peut «ouvrir la voie à d'autres initiatives», que les décideurs politiques doivent saisir à l'aide des «analyses pluridisciplinaires intégrées» ; ces analyses comportent «des indicateurs politiques, sociaux et économiques tels que: dépenses militaires, évolution du partage du pouvoir, situation des droits de l'homme, relations interethniques, mouvements de population, disparités économiques et sociales, fonctionnement et accessibilité des services essentiels, liberté et pluralité de la presse, soutien extérieur à des groupes extrémistes»⁵⁶.

Dans l'information, à l'intention des *donneurs*, on insiste sur le fait que «les ONG sont souvent tenues de respecter les principes d'impartialité et d'indépendance dans la distribution de l'aide. Des interventions apparemment impartiales peuvent cependant contribuer à aggraver les tensions et ainsi aller à l'encontre des objectifs et des principes généraux collectivement définis par les donneurs. C'est aux donneurs qu'il incombe de s'assurer que les organisations dont ils financent les programmes respectent bien les politiques recommandées. Les gouvernements bailleurs de fonds doivent être prêts à se montrer fermes en cas de besoin, pour assurer le respect de la politique convenue s'ils veulent que la coordination ne soit pas compromise»⁵⁷. Nous verrons que, dans les pays industrialisés, les donneurs ont à disposition plusieurs mécanismes pour contrôler les ONG et assurer par leur intermédiaire une influence politique en cours de conflit.

Négocier la gestion en meilleure situation

Dans le chapitre 3 consacré à l'aide humanitaire au développement, nous pouvons relever quelques-uns des aspects très controversés de cette aide. En effet, «dans les situations d'urgence complexes, l'aide extérieure injecte des ressources substantielles dans un contexte de grande pénurie, où la maîtrise des ressources est un objectif important pour les parties en conflit. Si l'on considère souvent que l'aide est un levier puissant pour la consolidation de la paix et la réconciliation, elle peut aussi avoir l'effet contraire et aggraver les rivalités en faisant monter les enjeux de la lutte pour le pouvoir politique. Dans des situations de conflit ouvert, le droit à l'aide humanitaire doit être maintenu. En même temps, les donneurs doivent être conscients de ce que même si l'aide se veut équitable, elle est souvent perçue comme étant destinée, bien au contraire, à favoriser l'une des parties en conflit. Ainsi, l'aide extérieure peut contribuer à nourrir les tensions, soit indirectement, soit suite à des manipulations délibérées de la part de partenaires locaux participant à sa distribution»⁵⁸.

Les inconvénients et les défis de l'aide y sont décrits dans un discours impersonnel où l'on nous informe simplement, comme si l'on nous faisait part d'une observation quelconque. Ce type de discours prétend nous dire que la manipulation de

⁵⁶ *Ibid.*, p. 100.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 114.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 117.

l'aide vient des autres et non pas de «nous», ce «nous» dont nous ne savons par ailleurs pas non plus à qui il se réfère. Or, les expériences de l'Irak, de la Somalie, du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie ont bien montré que non seulement les factions en conflit ont en tiré des bénéfices, mais que les grandes puissances, grâce à leur gestion de l'aide humanitaire, ont obtenu, elles aussi, de solides bénéfices des conflits. Comme le souligne ce même document, les grandes puissances savent que, «il faut souvent négocier avec les parties en conflit pour obtenir la sécurité de passage des secours humanitaires. *Cela peut être l'occasion de convaincre les antagonistes de l'équité des interventions d'aide extérieure et en fin de compte mettre les donateurs en meilleure situation pour contribuer à la solution du conflit*»⁵⁹. Ainsi, d'après les expériences mentionnées, les pays développés, qui financent et gèrent l'aide humanitaire, se trouvent de ce fait «en meilleure situation» pour obtenir un «avantage comparatif» dans la «solution» d'un conflit.

Les expériences de l'Irak, de la Somalie, du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie ont montré que les pays puissants de l'OCDE ont utilisé la politique humanitaire au moins sur trois points.

- Premièrement, en cherchant à légitimer progressivement au niveau de la politique internationale le *droit d'ingérence* et à affaiblir la notion de souveraineté des Etats.
- Deuxièmement, en permettant à ce *droit d'intervention de redessiner des cartes et des enjeux géopolitiques* dans les régions en conflit. C'est le cas avec la politique américaine et française dans la région des Grands Lacs après l'intervention humanitaire au Rwanda⁶⁰. C'est le cas aussi de l'intérêt porté par les Etats-Unis et l'Union européenne aux conflits «humanitaires» de l'ex-Yougoslavie pour contrôler les stratégies de privatisation et d'intégration des nouvelles nations au monde capitaliste⁶¹.
- Troisièmement, point sur lequel par ailleurs on est peu informé, en installant des entreprises et en favorisant les stratégies de privatisation mises en place lors des *négociations de reconstruction*, Jean-Claude Willame nous signale que pour le Congo, les «nouveaux venus s'appellent Caleb International, Russel Ressources Group, Barrick, American Mineral Fields ou American Diamond Buyer. Ils sont américains, canadiens, ougandais ou suisses et n'ont pas cessé de marquer des points depuis le début de la décennie»⁶².

Pendant le conflit du Kosovo, «les pays et les compagnies européennes et américaines se bousculent discrètement pour obtenir des mandats de *reconstruction*»⁶³.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ BRAECKMAN Collette, CROS Marie-France *et al.*, *Kabila prend le pouvoir*, GRIP, Editions Complexe, Bruxelles, 1998.

⁶¹ A ce propos, voir les ouvrages de SAMARY Catherine, *La déchirure yougoslave, question pour l'Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994; COLLON Michel, *Monopoly. L'OTAN à la conquête du monde*, EPO, Bruxelles, 2000; VOLKOFF Vladimir, *Désinformation, flagrant délit*, Editions du Rocher, Paris, 1999.

⁶² WILLAME Jean-Claude, «La nouvelle politique américaine en Afrique centrale», in BRAECKMAN Collette *et al.*, *Kabila prend le pouvoir*, GRIP, Editions Complexe, Bruxelles, 1998.

⁶³ DERUAZ Alexandra, «Les firmes occidentales se bousculent en ex-Yougoslavie», *Le Temps*, 12 juin 1999.

Les multinationales du ciment Holderbank (Suisse), Italcementi (Italie), Lafarge (France) et Heidelberger (Allemagne) avaient toutes les chances d'obtenir des mandats. De plus, la valeur de leurs titres en Bourse était en hausse depuis le début de la guerre au Kosovo, en mars 1999. Dans les télécommunications, les sociétés HellenicTelecom, Telecom Italia et Ericsson étaient en lice pour reconstruire le système téléphonique du Kosovo⁶⁴. Après la crise du Kosovo, Noam Chomsky observait: «Des entreprises américaines du bâtiment (Brown & Root, Halliburton, Bechtel) ont déjà indiqué qu'elles souhaitent vivement *reconstruire* les routes et les ponts qui ont été "détruits" par leurs collègues des industries de haute technologie. Dans le secteur de l'énergie, les entreprises occidentales sont désireuses de "reconstruire les réseaux de distribution d'électricité". [...] Le Ministère du commerce et de l'industrie intervient pour coordonner les efforts des entreprises britanniques qui tentent de participer à la *reconstruction* du Kosovo.»⁶⁵

Et nous savons aujourd'hui que dans le cas de l'Irak, le marché du pétrole est une des motivations de l'intervention américaine dans la guerre du Golfe et que l'opération «Provide Comfort» est destinée à venir en «aide» aux Kurdes⁶⁶.

Quelle évaluation de l'aide humanitaire ?

La publication par l'OCDE de *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes*⁶⁷, la façon dont cette aide a été réalisée, organisée et décrite, son financement, le poids de ces conseils, font de cet organisme une pièce importante pour comprendre la politique à l'intérieur du dispositif humanitaire. Le public en général et les non experts qui travaillent dans l'humanitaire pourront se poser la question suivante: pourquoi cet organisme, qui n'est pas humanitaire, publie-t-il des documents en relation avec ce sujet et quel est son rapport avec la politique humanitaire ?

Dans l'avant-propos de ce document, il est précisé que «ces conseils s'adressent aux personnes qui interviennent lors de la commande, de la conception et de la gestion des évaluations portant sur les programmes d'aide humanitaire, principalement au sein des organismes donneurs, mais ils peuvent également être utiles aux institutions des Nations unies, aux ONG et autres organismes spécialisés dans l'aide humanitaire. Ils n'ont pas la prétention de servir de base de référence unique car d'autres textes spécialisés existent. Ils visent plutôt à compléter les principes existants du CAD pour l'évaluation de l'aide, mettant l'accent sur les domaines qui méritent une attention toute particulière, la nature des activités entreprises et le réseau multi-acteurs, aux composantes étroitement liées les unes aux autres, par

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ CHOMSKY Noam, *op. cit.*, p. 203.

⁶⁶ COLLON Michel, *Attention médias ! Les médiamentonges du Golfe. Manuel antimanipulation*, Editions EPO, Bruxelles, 1994.

⁶⁷ OCDE, *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes*, OCDE, Paris, 1999, disponible également sur <www1.oecd.org/dac/Evaluation/pdf/human_fr.pdf>.

lequel la communauté internationale apporte son assistance humanitaire»⁶⁸. Nous nous apercevons que le discours humanitaire est à ce niveau, par sa complexité, par son contenu et par les effets de son utilisation, un langage d'experts. Tout le monde ne peut pas percevoir ses significations, sa portée. Qui connaît la complexité politique du réseau multi-acteurs du dispositif accédera sans difficulté à la compréhension du message de ces «conseils».

«L'élaboration de ces conseils fait suite à la demande exprimée par le *Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide* du CAD/OCDE. *Overseas Development Institute* (ODI) a été commissionné afin de préparer une ébauche des présents conseils, et les travaux ont été rendus possibles par le soutien financier de la DANIDA⁶⁹, de la FINNIDA⁷⁰, de l'administration néerlandaise de la coopération pour le développement et du Ministère britannique du développement international.»⁷¹ Le *Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide* auprès du CAD regroupe 29 représentants des pays membres de l'OCDE et des agences pour l'aide multilatérale. Nous voulons souligner aussi que *Overseas Development Institute* (ODI) est un laboratoire académique de notions et de concepts du *nouvel humanisme militaire* et produit aussi une abondante documentation à ce sujet qu'on trouve sur son site Internet⁷².

L'élaboration du document *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes* a demandé :

- l'examen d'au moins 70 rapports d'évaluation et de synthèse sur l'aide humanitaire ;
- la diffusion d'un questionnaire à des personnes jouant un rôle de premier plan dans le domaine de l'évaluation de l'aide humanitaire, et l'analyse de leurs réponses ;
- des entretiens avec environ 65 personnes appartenant à 30 organismes à vocation humanitaire (financement, acheminement et mise en œuvre) à Paris, Rome, Genève, New York et Washington et au Royaume-Uni.

Cet énorme travail de synthèse confère à cette étude, et aux institutions qui y ont participé, une importance politique dans l'évolution du discours humanitaire spécialisé et les nouvelles théories d'interventionnisme d'Etat. Il résume la perception des individus et des organismes dans ce domaine clé de la politique internationale. Il contribue à la consolidation de notions utiles à la diplomatie humanitaire, comme par exemple l'expression *situation d'urgence complexe* qui «est désormais largement employée pour distinguer les cas où le besoin d'aide humanitaire est dû à un conflit armé et à l'instabilité politique, des cas où il est principalement engendré par des phénomènes naturels»⁷³. Il faut savoir que la notion de *complexité* dans ce contexte renvoie avant tout à une maîtrise des relations propres à un ensemble

⁶⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁶⁹ DANIDA, Agence danoise pour l'aide au développement.

⁷⁰ FINNIDA, Agence finlandaise pour le développement international.

⁷¹ OCDE, *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire*, *op. cit.*, p. 3.

⁷² ODI, site Internet: <www.odi.org.uk>.

⁷³ OCDE, *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire*, *op. cit.*, p. 8.

d'éléments, d'institutions et de sujets, en somme à une maîtrise du pouvoir. En parlant de *situation d'urgence complexe*, nous percevons mal le degré de souffrance créée dans une situation de conflit donné, ou n'imaginons pas le nombre considérable de victimes que celle-ci implique. A l'aide de cette notion, les décideurs des pays donateurs évaluent la dimension politique et stratégique de l'aide humanitaire dans une région donnée en fonction des «avantages comparatifs» qu'elle suscite. Cette expression de situation d'urgence complexe est aussi reprise, adaptée et reformulée dans le cadre de la politique internationale des Nations unies par l'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA)⁷⁴, une autre institution importante dans le dispositif humanitaire; elle est utilisée notamment dans le document *OCHA Orientation Handbook on Complex Emergencies*⁷⁵.

Ainsi, c'est la politique internationale qui oriente les décisions en matière d'aide humanitaire et non pas en priorité la souffrance de tel ou tel groupe dans une région du monde. «Les Etats ayant des liens traditionnellement forts avec le pays en guerre, ou qui considèrent que leurs intérêts stratégiques sont en jeu, peuvent également jouer un rôle. En définitive, dans une *situation d'urgence complexe* type, on peut voir intervenir sept ou huit institutions des Nations unies, le mouvement de la Croix-Rouge (CICR, FICR, Sociétés nationales), une cinquantaine d'ONG internationales et locales qui prennent part à la fourniture de l'aide humanitaire, à des actions en faveur du respect des droits de la personne et à des activités visant à la résolution du conflit, des contingents militaires déployés sous mandat de l'ONU ou d'une organisation régionale, ainsi que des organismes contrôlés par les factions en conflit ou associés à ces dernières. Les différentes activités concernant la sécurité et l'aide humanitaire peuvent être financées par une vingtaine ou plus de donateurs publics, soutien auquel s'ajoutent des fonds de sources privées. En outre, un certain nombre d'Etats voisins puissants peuvent être vivement intéressés par le déroulement du conflit et éventuellement tenter d'influer, ouvertement ou secrètement, sur son issue.»⁷⁶

Des conseils stratégiques

A cet effet, le manuel de l'OCHA, destiné aux décideurs politiques, donne une série de conseils pour évaluer les situations complexes. Il ne s'agit pas de savoir comment et par quel moyen une victime peut être secourue, mais plutôt d'évaluer la région, les individus, les institutions, les rapports de force, les programmes et les projets, les avantages et les inconvénients, comme les répercussions éventuelles. Dans ce sens, «l'évaluation des programmes d'aide humanitaire mis en œuvre dans les *situations d'urgence complexes* ressemble à maints égards à l'évaluation des programmes d'aide en général: il faut élaborer un cahier des charges, sélectionner les équipes, réaliser des études sur le terrain et rédiger des rapports et des recommandations. Cependant, du fait même des caractéristiques des *situations d'urgence*

⁷⁴ OCHA, site Internet: <www.reliefweb.int/ocha_ol>.

⁷⁵ <www.reliefweb.int/library/documents/ocha_orientation_handbook_on_.htm>.

⁷⁶ OCDE, *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire*, op. cit., p. 13.

complexes et de la façon dont l'aide internationale est organisée et fournie, il est nécessaire d'examiner expressément et, dans bien des cas, de mettre en relief des approches de l'évaluation non représentatives de celles qui sont appliquées aux projets et programmes de développement»⁷⁷. A cet égard, l'évaluation elle-même se présente sous une forme hiérarchique dont les échelons dépendent du niveau d'intervention. La pyramide est décrite comme suit:

- *évaluation de l'ensemble du système* : évaluation des mesures prises dans l'ensemble du système pour faire face aux conséquences d'une catastrophe ou à une situation d'urgence complexe ;
- *évaluation partielle du système* : évaluation d'une partie du système à travers, par exemple, une étude thématique ou sectorielle ;
- *évaluation de l'action d'un seul organisme* : évaluation de l'ensemble des mesures prises par un organisme particulier (de financement, d'acheminement ou d'exécution) pour faire face aux conséquences d'une catastrophe ou à une situation d'urgence complexe ;
- *évaluation d'un projet unique entrepris par un seul organisme*.

Dans cette optique, l'OCDE recommande de privilégier les *techniques d'évaluation des politiques*, puisque «l'on a affaire à des systèmes complexes formés de multiples liens d'interdépendance, dans lesquels les influences s'exercent sans doute dans un sens non pas linéaire mais plutôt circulaire. Par conséquent, les méthodes plus couramment appliquées dans la recherche historique ou philosophique sont souvent plus fructueuses que celles qui ont toujours été employées dans les sciences sociales. Ces méthodes tiennent compte de la complexité et du caractère interdépendant des événements qui se produisent dans le monde réel et consistent à demander non pas si *x* a causé *y*, mais plutôt ce qui s'est passé et pourquoi. En d'autres termes, plutôt qu'à l'élaboration de grandes théories et à la mise en évidence des rapports de causalité, elles visent à la description détaillée d'événements et de mécanismes précis, afin qu'il soit possible de saisir la nature des situations et des systèmes et de les étudier»⁷⁸. Evaluer une politique, c'est aussi, pour l'OCDE, «rechercher les incompatibilités ou les contradictions qui peuvent exister de manière intrinsèque entre les objectifs de cette politique, au moyen d'instruments tels que l'analyse du discours et l'analyse de la logique de l'argumentation»⁷⁹.

Dans les conseils à l'intention des responsables de l'évaluation⁸⁰, la définition des objectifs de façon claire et précise s'impose, et pour parvenir à cela, il faudra élaborer:

- des *cadres stratégiques* qui fixent les objectifs généraux de l'intervention de la communauté internationale ;

⁷⁷ *Ibid.*, p. 14.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 26.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 19.

- des *stratégies par pays* ou des *stratégies d'intervention* qui devront être clairement définies par les organismes donneurs et les autres organisations qui prendront part à une intervention dans un pays ou une situation d'urgence complexe particulière;
- l'*analyse du cadre logique*, qui est de plus en plus utilisée par les organismes donneurs et certains organismes d'exécution afin de relier entre eux l'objectif des projets d'aide humanitaire, leur finalité, leurs résultats et les indicateurs sur lesquels ils s'appuient.

Il faut souligner que pour l'OCDE, les ministres de la politique étrangère, les experts de la coopération et de l'humanitaire, l'analyse ne concerne pas l'acheminement des médicaments. Leurs préoccupations se placent dans un champ infiniment plus vaste. Ces acteurs s'intéressent aux régions, aux pays, aux conflits et à leurs enjeux, mais aussi à la place et au rôle d'ECHO, du HCR, du CICR, du PAM, des ONG, etc. Ils identifient le discours de chacune de ces institutions, leur mandat, leurs limites et leurs points faibles. Ils maîtrisent les codes et leur contexte discursif et politique. De plus, l'*analyse du discours* est un outil qui leur permet d'ajuster leur propre discours et d'interpréter celui des autres: «cette démarche suppose la reconnaissance du fait qu'il existe une pluralité de valeurs et d'arguments utiles à la réflexion quelle que soit la question de fond. L'analyse doit donc faire partie d'un processus dans lequel ces différents points de vue sont pris en compte ou directement intégrés dans l'analyse»⁸¹.

Pour l'OCDE, il est évident que la disposition du dispositif humanitaire et ses manifestations discursives sont d'une complexité particulière. En effet, la perception politique et le langage utilisé sont tributaires des stratégies politiques. Le fondement de l'humanitaire n'est donc pas l'altruisme, mais la *realpolitik*. Il ne s'agit pas seulement de la collecte de médicaments, ni de la mise en place d'un programme de vaccination. Dans ce cas-là, le discours et les stratégies ne sont pas à la portée de tout le monde ni lisibles comme tels. Pour les comprendre, il ne suffit pas d'avoir les textes à disposition ni de les lire; il faut en revanche avoir les compétences pour être capable de décrypter les messages et les énoncés, le dit et le non-dit.

ECHO

L'*Office d'aide humanitaire de la Commission européenne* (ECHO) a été créé en avril 1992, «afin de relever le double défi de rendre l'aide humanitaire communautaire plus efficace et cohérente, et d'en améliorer la visibilité auprès du grand public en Europe et dans les pays tiers»⁸². Ainsi, «la Commission européenne a donné

⁸¹ *Ibid.*, p. 27.

⁸² APTEL Cécile, *La politique d'aide humanitaire de l'Union européenne: la création d'ECHO et ses enjeux*, Collège d'Europe, document de travail n° 13, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1995, p. 33.

pour mandat à ECHO d'assurer une gestion cohérente des actions d'aide humanitaire d'urgence, d'aide alimentaire d'urgence et de prévention dans les pays tiers. A ces missions qui lui furent confiées dès avril 1992 devaient s'ajouter des compétences formelles en matière d'aide alimentaire et d'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées »⁸³. Or, au-delà des raisons éthiques, l'étude des facteurs politiques donne une idée plus précise des origines d'ECHO; c'est pourquoi «le rôle de l'Union européenne en matière humanitaire s'est inscrit dans l'évolution globale des relations internationales après la fin de la guerre froide, où l'assistance humanitaire a pris une place importante »⁸⁴.

Ainsi, la politique d'aide humanitaire d'ECHO – qui reprend tous les aspects de la géopolitique que nous avons traités précédemment dans le chapitre sur l'OCDE (puisque la quasi-totalité de ses membres sont aussi membres de l'OCDE) – joue, entre autres, un rôle particulier dans la politique de l'Union européenne portant sur l'immigration. Cette dernière a pour objectif d'effectuer un contrôle strict de l'arrivée des immigrants, de stopper l'immigration illégale et d'affaiblir le statut de réfugié.

Dans ce contexte, le HCR devient un des grands partenaires d'ECHO, pour qui les préoccupations humanitaires, comme nous le verrons plus tard, ne sont pas une priorité, cela contrairement à la question de la régulation des flux migratoires à laquelle il est accordé un souci très particulier. En effet, «il semble bien que l'assistance humanitaire puisse être utilisée comme moyen permettant de maintenir les réfugiés potentiels dans des zones proches des régions dont ils proviennent, plutôt que de les accueillir. La politique humanitaire ainsi développée par l'EU peut-elle être interprétée comme une sorte de politique préventive de flux de réfugiés, non pas au sens traditionnel du terme de prévention, qui signifierait une action visant à éviter les catastrophes, mais comme une prévention des conséquences de ces catastrophes pour les pays périphériques, en limitant les migrations et en stabilisant les populations réfugiées le plus près de leurs territoires d'origine [...] A défaut d'une véritable politique préventive, les Etats ont développé, grâce à l'assistance humanitaire, un instrument leur permettant d'endiguer les flux potentiels de réfugiés »⁸⁵. C'est la raison pour laquelle «les opérations humanitaires financées par l'UE en ex-Yougoslavie, en particulier celles destinées à la Bosnie-Herzégovine et à la Croatie, sont les plus importantes jamais entreprises »⁸⁶.

Un contrat-cadre qui contrôle

Les ONG sont les principaux agents d'exécution des opérations humanitaires. Elles sont devenues les grands partenaires des agences internationales et des Etats. ECHO n'intervient pas directement sur le terrain, c'est pourquoi il travaille avec quelque 200 organisations non gouvernementales (dont la liste se trouve sur son site

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, p. 62.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 78.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 79.

Internet⁸⁷), les agences des Nations unies et autres organismes internationaux, tous liés à ECHO par un *contrat-cadre*⁸⁸.

ECHO définit ainsi les *critères de sélection* d'une ONG :

- son expérience dans le domaine de l'aide humanitaire ;
- sa capacité technique et logistique par rapport à l'action envisagée ;
- sa capacité de gestion administrative et financière ;
- son impartialité dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire ;
- les résultats des actions précédentes mises en œuvre par l'organisation concernée, notamment avec un financement communautaire ;
- sa disposition à participer, en cas de besoin, au système de coordination établi dans le cadre d'une action humanitaire ;
- sa capacité et sa disponibilité à développer la coopération avec les acteurs humanitaires et les communautés de base dans les pays tiers concernés ;
- le cas échéant, son expérience précédente dans le pays tiers concerné par l'action humanitaire en cause.

Dans les *contrats-cadres*, ECHO définit des *conditions* qui ont un rôle de contrôle sur l'action de ses partenaires. Ainsi «les partenaires s'engagent à promouvoir et à consolider leur relation et coopération en assurant que les mandats, chartes ou statuts de chacun soient connus et respectés réciproquement. Ils assument leurs rôles respectifs dans l'exécution des opérations financées par la Communauté européenne et préservent la liberté et l'autonomie de chacun dans l'exercice de leurs responsabilités»⁸⁹.

Cependant, «la Commission garde une certaine maîtrise de la politique par le fait qu'elle sélectionne les projets. Bien que l'aide doive être neutre et inconditionnelle, l'incapacité d'être présent partout oblige à sélectionner les interventions. Les services de la Commission conservent ainsi la possibilité de déterminer les objectifs de l'assistance et ses modalités en finançant les projets destinés aux pays et aux groupes des populations politiquement prioritaires. Afin de se voir attribuer des financements, les ONG et les organismes internationaux doivent présenter des projets cohérents avec les objectifs de l'action communautaire, en particulier quant aux régions auxquelles l'aide est destinée»⁹⁰. Ainsi, dans les *Conditions générales pour le financement des opérations humanitaires*, il est stipulé qu'ECHO se réserve le droit d'accepter ou de refuser partiellement ou entièrement une proposition venant d'une organisation humanitaire.

Dans la politique humanitaire, la mise en place de *contrats-cadres* avec les partenaires est donc une façon de maîtriser le rôle des organisations internationales et des ONG dans le dispositif. Ces contrats symbolisent l'institutionnalisation des rela-

⁸⁷ ECHO, site Internet: < <http://europa.eu.int/comm/echo>>.

⁸⁸ Partenaires d'ECHO: < <http://europa.eu.int/comm/echo/fr/partners/partenaire3.htm>>.

⁸⁹ ECHO, *Contrat-cadre de partenariat*, <<http://europa.eu.int/comm/echo/fr/partners/partenaire5.htm>>.

⁹⁰ APTEL Cécile, *op. cit.*, p. 27.

tions et la Commission cherche «à accroître son contrôle sur les ONG à chacune de ces étapes. Il est en effet possible de penser qu'ECHO ait eu comme objectif de progressivement déterminer les actions humanitaires à mettre en place, en définissant une stratégie d'action *a priori*, en fonction de l'évaluation de la situation et des intérêts politiques relatifs à chaque région d'intervention»⁹¹.

Visibilité du logo

Dans le contrat-cadre de partenariat, où l'indépendance des ONG est déjà remise en question, le point 8 de ce contrat, intitulé «Plan de visibilité», se lit comme suit en s'adressant aux ONG: «Décrivez les mesures que vous envisagez de mettre en place afin que le support de l'Union européenne à votre opération soit connu.»⁹² De plus, dans le *Dossier d'information pour les organisations humanitaires partenaires d'ECHO sur l'aide de première urgence*, il est indiqué à propos de la visibilité qu'«en dehors des éventuelles dispositions contractuelles, ECHO souhaite renforcer l'impact médiatique de l'intervention rapide de l'UE. Aussi est-il demandé aux partenaires de mentionner l'origine des fonds dans toute communication aux médias, relative à l'opération de première urgence»⁹³.

Ainsi, «les préoccupations d'ECHO à propos de la visibilité des actions tendent à indiquer que l'UE peut retirer de nombreux avantages de sa politique humanitaire en termes de popularité. Elle peut être une excellente occasion pour l'UE de renforcer son image auprès des opinions publiques des Etats membres, et elle peut aussi jouer un rôle dans la perception de sa réputation extérieure. [...] Les activités humanitaires sont très valorisées par les opinions publiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union. Elles possèdent une valeur hautement symbolique et jouissent généralement du consensus le plus large. Bien que le détail des interventions humanitaires soit souvent méconnu du public, les actions humanitaires influencent favorablement l'image de celui qui les entreprend et sont d'excellents instruments médiatiques permettant d'obtenir un large soutien»⁹⁴. Nous verrons, dans la section sur les médias, la portée politique des mécanismes de la «visibilité humanitaire».

Diffusion du discours

Un autre aspect important d'ECHO réside dans sa participation à l'élaboration, à la structuration et à la diffusion du discours humanitaire spécialisé, à preuve les programmes de formation auxquels il participe, comme le diplôme de troisième cycle NOHA (Network on Humanitarian Assistance), lancé en 1994 sur l'initiative de l'Office d'aide humanitaire. Cette formation est organisée dans le cadre du

⁹¹ *Ibid.*, p. 40.

⁹² ECHO, *Contrat-cadre de partenariat*, page Internet citée.

⁹³ ECHO, *Dossier d'information pour les organisations humanitaires partenaires de ECHO sur l'aide de première urgence*, juillet 2001, <<http://europa.eu.int/comm/echo>>.

⁹⁴ APTEL Cécile, *op. cit.*, p. 63.

programme d'échanges Socrates-Erasmus et est soutenue par la Direction générale «Education et culture»⁹⁵. En tant que diplôme interdisciplinaire, NOHA a pour objectif de renforcer les aptitudes professionnelles dans le secteur de l'aide humanitaire. Un des sujets importants de cette formation est la géopolitique et l'aide humanitaire. Le programme des cours explique notamment que «la géopolitique est principalement l'étude des relations entre la politique et le territoire, au sens large du terme. En tant que matière d'enseignement, la géopolitique de l'aide humanitaire recouvre toute une série de sujets qui se situent différemment par rapport à l'action humanitaire elle-même. La géopolitique permet d'étudier la manière dont l'aide humanitaire se positionne dans le réseau général des relations mondiales, internationales et transitoires. L'objectif est d'informer, en termes de géopolitique, sur le risque humanitaire, à savoir les facteurs de risque – et la manière dont nous réagissons face à celui-ci, c'est-à-dire par l'apport de l'aide humanitaire elle-même»⁹⁶.

Ces cours sont donnés dans différents centres comme l'Université d'Aix-Marseille III en France, l'Université de Bochum en Allemagne, le University College Dublin en Irlande, etc. A titre d'exemple, le module de géopolitique⁹⁷ de l'Université catholique de Louvain, en Belgique, est décrit comme suit :

- Géopolitique appliquée aux conflits: ce séminaire consiste tout d'abord en une introduction aux nouvelles théories en matière de géopolitique, ces dernières étant appliquées par la suite à la situation au Moyen-Orient.
- Séminaire sur les sciences politiques et les relations internationales: diffère d'une année sur l'autre. Le thème est déterminé conjointement avec les étudiants au début du cours.
- Séminaire sur la politique internationale contemporaine: par le biais d'une analyse pluridisciplinaire des nouveaux conflits qui sévissent en Afrique, les étudiants sont invités à étudier les dimensions diverses de ces conflits et à comparer leurs différents aspects.
- Politique étrangère et aide humanitaire: ce cours traite des différents aspects des relations entre les politiques étrangères des gouvernements et la dynamique de l'aide humanitaire. Une attention particulière est accordée au triangle politico-diplomatique «politique-forces militaires-aide humanitaire», notamment à partir d'études de cas; les aspects médiatiques et commerciaux de l'aide humanitaire sont également abordés.

40

D'un autre côté, la contribution d'ECHO dans la structuration du discours humanitaire passe aussi par les publications et documents financés par cette institution. «Parmi celles produites par ECHO-Information, figurent le rapport annuel, le bulletin d'information trimestriel *ECHO News*, les dossiers ECHO Files qui fournissent des informations sur un pays ou une crise humanitaire spécifique, ainsi que des brochures portant sur différents aspects de l'aide humanitaire.»⁹⁸ Dans cette perspective, les *publications NOHA* sont très importantes parce qu'elles véhiculent la

⁹⁵ ECHO, *Formation NOHA*, <<http://europa.eu.int/comm/echo/fr/present/presentation5.htm>>.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ ECHO, *Formation NOHA*, <http://europa.eu.int/comm/echo/img_echo/pdf/noha_fr.pdf>.

⁹⁸ ECHO, *Publications*, <<http://europa.eu.int/comm/echo/fr/publicat/publications1.htm>>.

pensée humanitaire institutionnelle sur les sujets les plus controversés dans ce domaine; tel est le cas, par exemple, du volume 1: *International Law in Humanitarian Assistance*, 1998, et du volume 3: *Geopolitics in Humanitarian Assistance*, 1998. La *Revue des questions humanitaires* est aussi un puissant moyen de diffuser les orientations, conceptions et attitudes face aux questions humanitaires, car «c'est une publication à la disposition du monde humanitaire et des décideurs politiques. Ce trimestriel, publié en français et en anglais, est lu par les représentants des ONG, les institutions internationales, les administrations nationales et les gens du terrain partout dans le monde. Elle vise avant tout à offrir l'opportunité aux spécialistes de l'aide humanitaire, les donateurs comme les bénéficiaires, de débattre des questions politiques et pratiques touchant à l'aide humanitaire»⁹⁹. Enfin, ECHO organise aussi des événements comme des conférences, des séminaires et des colloques avec ses partenaires, une façon de plus d'intégrer, de réorganiser et de faire circuler le discours humanitaire.

Les Etats

En ce qui concerne les Etats, ils jouent bien évidemment un rôle très important dans le dispositif humanitaire. Si nous prenons le cas de la France, qui est un des membres importants de l'OCDE et d'ECHO, le Ministère des affaires étrangères revoit en permanence sa politique humanitaire et réorganise son administration en fonction de cette politique. Ainsi, par décret du 7 janvier 2002, a été créée la *Délégation à l'action humanitaire* (DAH). Ce service est confié à un *délégué à l'action humanitaire*, qui participe avec les autres directions concernées au dispositif de gestion de crises¹⁰⁰. Les motivations exprimées pour la création de la DAH sont les suivantes¹⁰¹:

- Ce nouveau service est créé dans le cadre de la modernisation et de la réforme du Ministère des affaires étrangères qui a créé un pôle unique, coopération, développement, relations culturelles.
- Depuis les années 1980, l'action humanitaire internationale relevait d'une instance ministérielle propre dans une configuration qui a varié à plusieurs reprises.
- La réorganisation des services créés antérieurement, à savoir le Service d'action humanitaire et la Cellule d'urgence, était nécessaire.
- La crise au Kosovo (mars 1999) a mobilisé, à une nouvelle échelle, les acteurs humanitaires publics et associatifs et les opérateurs civils et militaires. Ce conflit a mis en évidence l'articulation entre les dimensions politique, diplomatique, militaire et humanitaire des conflits.

⁹⁹ ECHO, *Publications*, <<http://europa.eu.int/comm/echo/fr/publicat/publications3.htm>>.

¹⁰⁰ Ministère des affaires étrangères français, <www.diplomatie.gouv.fr/actu/actu.asp?DOS=23516>.

¹⁰¹ *Idem*, <www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?ART=23518>.

- En même temps, l'ampleur et la durée des crises et des conflits en Afrique exigeaient de nouvelles approches pour la protection des réfugiés.

Dans cette politique de réorganisation, «le gouvernement a mis en place un *dispositif de gestion de crise* propre à en améliorer l'anticipation, la gestion et le suivi. Les compétences sont réparties entre le Ministère des affaires étrangères qui pilote, le SGDN [Secrétariat général de la défense nationale] et l'Agence française de développement (AFD) en étroite concertation avec les autres ministères et en particulier le Ministère de la défense, le Ministère de l'intérieur et le Ministère de la santé, ainsi qu'avec le secteur privé. La délégation est partie prenante à ce dispositif»¹⁰². Nous voyons que le dispositif humanitaire au niveau de l'Etat se réorganise, se réactualise et s'adapte en permanence, en fonction des nouvelles données de la politique internationale, des besoins institutionnels et des moyens mis à sa disposition.

Missions de la DAH

La délégation a une fonction de consultation et de concertation avec les divers acteurs. Elle comporte les missions suivantes¹⁰³ :

- La délégation travaille en continu avec les directions politiques et les services qui analysent les conflits latents et prévoient les situations de crise. Elle est en relation avec les postes et avec les services (centraux et extérieurs), interlocuteurs des institutions multilatérales et internationales. Elle consulte les chercheurs et les ONG dont la connaissance du terrain permet une alerte et une veille.
- Pour la préparation des réponses en urgence, la délégation contractualise ses relations interministérielles (sécurité civile, coopération hospitalière d'urgence, logistique militaire, aide alimentaire), détermine et gère des moyens prépositionnés pertinents et recueille par le relais des postes diplomatiques toute information sur les acteurs locaux fiables.
- Enfin, la délégation travaille avec les services et institutions appelés à contribuer à la reconstruction ou à la reprise de l'aide au développement.
- L'évaluation des opérations d'urgence appuyées par la DAH fera l'objet d'une investigation en chaque cas, selon des méthodologies simples ou complexes, en fonction des situations (conflits ou catastrophes naturelles...).

42

◦ ◦ ◦

L'action humanitaire de l'Etat

L'Etat est conscient que sa politique humanitaire appartient à l'ensemble de sa politique étrangère. Or, pour éviter des conflits et des malentendus avec certaines ONG,

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Idem*, <www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.asp?ART=23520>.

mais aussi afin de tempérer la croyance en l'existence d'un humanitaire «pur», le discours est ambigu : «L'action humanitaire de l'Etat ne propose pas une doctrine, mais elle se présente comme la capacité de l'Etat à mobiliser acteurs et moyens pour porter secours aux victimes. »¹⁰⁴ Ou encore : «La décision d'intervenir suppose une analyse politique sur la pertinence d'une intervention avec les moyens de l'Etat (civils, militaires) ou par le relais des organisations internationales ou en accompagnement d'ONG françaises ou étrangères. Ainsi l'action humanitaire d'Etat n'est-elle pas séparable de l'action diplomatique et politique, ni d'une anticipation sur la posturgence (reconstruction et aide au développement). »¹⁰⁵ L'Etat sait aussi que «les ONG humanitaires sont désormais engagées à une échelle qui leur impose des mutations; les plus grandes sont des organisations professionnalisées, partenaires incontournables des politiques, des diplomates, des militaires, des institutions internationales (ECHO, HCR, PAM...) »¹⁰⁶.

Bilan militaro-humanitaire du Kosovo

Sur le site Internet du *Ministère des affaires étrangères*, à propos du dossier du Kosovo, nous pouvons nous faire une idée de l'évaluation publique que l'Etat français fait de ce conflit¹⁰⁷.

Il affiche d'abord les intentions humanitaires que les Etats occidentaux ont fixées comme autant de raisons d'intervenir. Après une carte détaillée de la région, une autre carte est disponible: celle des camps de réfugiés et de la présence des ONG humanitaires françaises comme ACF, AMI, EDM, MDM et MSF entre autres¹⁰⁸. Les ONG pourront affirmer leur indépendance, mais plusieurs d'entre elles ont été financées totalement ou partiellement par l'Etat français, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'ECHO. De plus, même si elles ne sont pas financées par lui, l'Etat sait que la présence symbolique de la France compte.

Dans ce dossier, nous pouvons consulter également le bilan financier d'aide bilatérale et multilatérale, la participation à des actions engagées par l'Union européenne et les contributions volontaires faites aux organisations humanitaires. Ainsi, «la France est l'un des premiers contributeurs à l'action humanitaire de la communauté internationale dans les Balkans. La société civile dans son ensemble s'est mobilisée à travers les organisations non gouvernementales, les collectivités territoriales, les entreprises. L'armée française a également joué un rôle essentiel en fournissant un soutien logistique déterminant et en prenant en charge la gestion et la sécurisation des camps de réfugiés»¹⁰⁹. Sans compter que «la France a également contribué

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Idem, Dossier Kosovo, Aide humanitaire française dans les Balkans*, <www.diplomatie.gouv.fr/actual/dossiers/kossovo/kossovo.html>.

¹⁰⁸ Voir annexe I (p. 103).

¹⁰⁹ *Ministère des affaires étrangères français, Dossier Kosovo, Aide humanitaire française dans les Balkans*, page Internet citée.

aux efforts de l'Union européenne (programme ECHO) et soutenu le système des Nations unies »¹¹⁰.

Dans le *Bilan de l'action de la France au Kosovo*¹¹¹ du 23 juillet 1999, nous lisons :

Notre action humanitaire en faveur des réfugiés comporte deux composantes : l'aide de la société civile, et l'aide publique bilatérale.

L'aide de la *société civile* a mobilisé les organisations non gouvernementales françaises: la Croix-Rouge française, notamment, a recueilli 11'000 tonnes d'aide alimentaire et 3000 tonnes de colis d'hygiène (pour un total de 150 millions de francs), dont le Ministère des affaires étrangères a financé l'a-cheminement sur place. Beaucoup d'autres *ONG* sont également très impliquées (Action contre la faim, MSF, MDM, ACTED, Pharmaciens sans frontières, etc.). Les collectivités territoriales se sont également mobilisées, ainsi que certaines entreprises françaises (Vivendi, Générale des Eaux, EDF, France Telecom). A ceci s'ajoutent nombre d'initiatives individuelles.

Notre aide publique qui transite par le biais du Fonds d'urgence humanitaire mis en place par le Ministère des affaires étrangères et par les engagements des autres ministères, s'élève à 237 millions de francs à titre bilatéral, et notre contribution à l'action de l'Union européenne (*ECHO*) représente par ailleurs 440 millions de francs.

Notre action humanitaire se poursuit depuis l'ouverture du Kosovo. Elle se concentre sur le *secteur contrôlé par les forces françaises*, sans qu'il n'y ait, toutefois, exclusivité, et sur le secours aux personnes déplacées. Elle s'organise autour de la *cellule française de coordination humanitaire* et mobilise de nombreuses ONG françaises (AMI, ACTED, PU, Telecom sans frontières...). Elle porte prioritairement sur le domaine de la santé, notamment avec la réouverture de l'hôpital de Mitrovica et son fonctionnement sur une base pluriethnique. Notre action sur place porte également sur le domaine éducatif (projet de réouverture d'une école maternelle à Mitrovica, projet de réhabilitation du grand stade de Mitrovica). Pour faciliter l'arrivée de fret humanitaire, une base logistique a été mise en place, qui est à la disposition de tous les acteurs humanitaires sur place.

44

◦ ◦ ◦

En complément de notre action strictement humanitaire, nous avons également apporté notre soutien aux *médias* diffusés au Kosovo: partenariat avec les radios locales (Radio Kukes) pour la diffusion de messages dans les camps de réfugiés, participation à l'opération «Radios pour le Kosovo», soutien financier et matériel aux quotidiens kosovars en Macédoine (*Koha Ditore, Relindja*).

Ce texte indique clairement que la force d'un Etat repose sur la mobilité de tout le dispositif, l'action de chacune des institutions, des individus, des médias, etc. Peu importent les principes affichés, les intentions des uns et des autres. Ce qui comp-

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Idem*, <www.diplomatie.fr/actual/dossiers/kosovo/huma/aide4.1.html>.

te, c'est la *capacité de l'Etat à recentrer le dispositif autour de lui*, de la nation ; c'est bien l'Etat qui, en collaboration avec les médias, donne sens aux actions du dispositif. Une ONG oriente son action en accord avec ce qu'elle pense devoir être l'objectif de son activité; l'Etat, lui, voit l'action de l'ONG en accord avec la politique globale qu'il a tracée depuis bien plus longtemps. Les responsables politiques savent que l'opinion publique n'est pas réellement attentive à l'indépendance et à la neutralité d'une organisation. Le public voit des Français engagés, des *volontaires*; c'est la France qui participe. Le schéma est le même pour l'Etat espagnol, l'Etat allemand, etc. Chaque Etat modèle en fonction de ses objectifs l'action de ses *partenaires*, les activités de ses ressortissants.

Dans le dossier Kosovo, le *Ministère de la défense* français publie également le bilan de son action militaire¹¹². Nous pouvons y lire notamment :

La crise du Kosovo a confirmé le bien-fondé de nos grands choix de politique de défense. Elle en a validé les options stratégiques, traduites notamment dans la loi de programmation militaire 1997-2002: la professionnalisation de nos forces; l'effort porté sur le renseignement; l'accent mis sur les capacités et les moyens de projection, notamment en termes de commandement. Elle a mis en évidence les progrès réalisés depuis la guerre du Golfe, tant en termes d'aptitude à déployer rapidement un volume de forces suffisant, qu'en termes de capacités particulières dans certains domaines clés: l'appréciation autonome des situations; la frappe de précision, de jour comme de nuit; la capacité technique et humaine à s'insérer dans un dispositif interallié dans de bonnes conditions d'interopérabilité. D'une manière générale, il y a lieu d'être satisfait du comportement de nos forces armées, qui, alors qu'elles doivent mener à bien un processus exigeant d'adaptation de leur format et de leur organisation, ont été en mesure de participer pleinement et efficacement au règlement d'une crise majeure.¹¹³

A la lecture de l'ensemble de ce rapport, la question se pose forcément de savoir si les ONG ont participé à une «crise humanitaire» ou plutôt aux opérations d'un dispositif militaire plus vaste, où leur rôle était de s'occuper des «effets collatéraux». Nous ne pouvons pas ignorer qu'une telle «crise humanitaire» est aussi l'occasion, pour chaque pays de l'OTAN, d'imposer sa force militaire et politique dans la région et d'évaluer sa capacité militaire :

Le niveau technologique des systèmes d'armes français utilisés lors du conflit du Kosovo a été particulièrement remarqué dans les domaines suivants : performances du Mirage 2000 D (navigation et tir de nuit, moyens d'autoprotection, disponibilité), désignation de tir laser, surveillance hélicoptérée du champ de bataille (Horizon), observation par le satellite *Hélios*, recueil des données d'écoute et de reconnaissance. Associé au nombre et à la variété des moyens français mis en œuvre, aux capacités des forces et à la

¹¹² Ministère de la défense français, <www.defense.gouv.fr/actualites/event/kosovo/index.html>.

¹¹³ *Idem*, <www.defense.gouv.fr/actualites/dossier/d36/index.html>.

faculté de commandement des opérations, il a permis à la France de prendre toute sa part des actions militaires.¹¹⁴

L'humanitaire «apolitique»

Nous ne pouvons pas attendre, de la part de l'Etat, une démarcation bien délimitée entre le militaire et l'humanitaire. Cette exigence aurait sa raison d'être si l'Etat était divisé en «compartiments» étanches n'ayant rien à voir les uns avec les autres, ce qui n'est bien évidemment pas le cas. Mais il serait absurde de demander à l'Etat d'aujourd'hui et aux responsables politiques de faire abstraction des liens qui peuvent exister entre les domaines militaires, humanitaires, politiques, économiques, etc. Or, des organisations et des ONG ne cessent de réclamer une clarification entre les tâches militaires et humanitaires. Pourtant, paradoxalement les rôles sont bien définis: les militaires ont leurs activités et les humanitaires les leurs. L'Etat par ailleurs se doit de conférer un sens aux activités de tous les acteurs qui ont participé à l'ensemble des opérations. Une des raisons pour lesquelles l'Etat s'intéresse à l'indépendance, à la neutralité, à l'impartialité et à l'universalité des organisations et des ONG est justement que ces principes justifient la présence de ces organismes humanitaires dans toutes les régions en conflit; c'est cette *présence* qui compte pour un Etat. Enfin, par l'intermédiaire des médias, un sens est attribué à sa politique militaire dans une région et à l'intervention humanitaire déployée, comme ce fut le cas du Kosovo.

Comme l'affirme Christian Lechervy, chargé de mission à la *Délégation aux affaires stratégiques du Ministère de la défense* en 1994, «trop souvent, le “coco-ning humanitaire” voudrait nous faire croire que la solidarité peut se soustraire aux réalités géopolitiques, que les ONG interviennent dans un ailleurs politique, comme si le monde et les hommes qui l'habitent constituaient deux entités distinctes. D'où l'idée qu'il existerait une sorte d'antinomie entre les deux formes d'action. [...] Une des grandes hypocrisies des promoteurs de l'action humanitaire est de laisser croire qu'elle est apolitique. A l'heure où la diplomatie se renouvelle dans sa forme (droit d'ingérence) et ses objectifs (défense de l'environnement, droits des enfants), les ONG se trouvent associées, *de facto*, aux grands desseins des politiques extérieures de chaque Etat. Bien que «non gouvernementales», elles ne peuvent faire abstraction des Etats. Elles sont confrontées, en raison d'abord de leur présence sur un territoire donné, mais aussi de leur place sur l'échiquier des relations que les Etats tissent entre eux. Offrant des canaux de relations diplomatiques informelles, elles doivent coordonner leurs actions avec celles des acteurs publics, tant en Occident que dans les Etats récipiendaires»¹¹⁵.

¹¹⁴ *Ibid.* On peut voir notamment dans les annexes le graphique 10, «Efforts des industriels et actions de la DGA pour des programmes d'adaptation d'urgence des avions de guerre et de l'emploi de bombes guidées laser sous Mirage 2000 à 18'000 pieds».

¹¹⁵ LECHERVY Christian, «Les ONG sur l'échiquier géopolitique», *Humanitaire sans frontières, Projet*, n° 237, printemps 1994, p. 35.

Si l'action humanitaire se développe dans un contexte politique, où les États ont un rôle considérable, nous ne pouvons pas défendre l'idée, auprès de l'opinion publique, que l'activité humanitaire n'a rien à voir avec la politique. Dans l'organigramme du Ministère des affaires étrangères français, nous remarquons la présence du DHA, de la Direction générale de la coopération internationale et du développement, ainsi que de la Mission de liaison avec les ONG. Nous nous apercevons ainsi du poids que représente aujourd'hui l'action humanitaire dans la politique étrangère. De plus, si nous tenons compte de la participation de ce ministère dans la formulation des politiques de l'OCDE et d'ECHO, nous ne sommes ni étonnés ni surpris par l'incidence que peut avoir l'État français, et chaque État de l'OCDE, sur la direction du dispositif humanitaire.

LE HCR

Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a été créé en 1951 par l'Assemblée générale des Nations unies. Aujourd'hui, le HCR protège et aide plus de 26 millions de personnes dans 140 pays. Il est devenu l'une des organisations humanitaires les plus importantes au monde. Son siège est en Suisse, à Genève, mais l'agence a également des bureaux dans 115 pays. Plus de 80% de ses 5000 employés travaillent sur le terrain, souvent dans des régions reculées et dans des conditions difficiles et dangereuses. Le travail humanitaire du HCR lui a valu à deux reprises le prix Nobel de la paix¹¹⁶.

A ce niveau, les tensions entre les institutions du dispositif vont s'accroître. Avec l'exemple du HCR, nous verrons comment, vers le haut du dispositif (voir figure 2), les pressions se manifestent au niveau budgétaire, et comment les États et les organismes internationaux vont délimiter le discours et l'action de cette institution. Le HCR a des difficultés avec ses bailleurs de fonds. En revanche, vis-à-vis des institutions qui se situent à un niveau inférieur dans le dispositif, il conserve encore une marge d'action, d'indépendance et de liberté d'expression. Le HCR ne peut pas mener ses actions de la même façon sur toutes les régions de la planète. Il est isolé dans certains conflits et contraint d'agir, dans d'autres, avec plus de détermination. Vers le bas, le HCR, à son tour, va essayer de délimiter l'action et le discours de ses partenaires par une série de conduites et d'accords. Le dispositif commence donc à définir ses lignes de tension, aménage ses mécanismes de contrôle.

¹¹⁶ « Qui sommes-nous ? », *Le HCR et les réfugiés*, <www.unhcr.ch/french/un&ref/what/fwhat.htm>.

La mission du HCR

La principale mission du HCR est de chercher à garantir les droits et le bien-être des réfugiés. Il s'efforce de s'assurer que chacun puisse bénéficier d'une part du droit d'asile et de l'autre de celui de pouvoir retourner de son plein gré dans son pays d'origine. Le HCR étudie des solutions durables aux problèmes des réfugiés en les aidant à rentrer chez eux ou à s'installer dans un autre pays¹¹⁷. Depuis quelques années, le HCR est appelé à élargir les limites de son mandat pour venir en aide non seulement aux réfugiés mais aussi aux populations qui se retrouvent dans des situations similaires à celles des réfugiés. C'est le cas par exemple de ceux qui n'ont pas obtenu le statut de réfugié, mais qui, néanmoins, ont besoin d'être protégés pour des raisons humanitaires; sans oublier les personnes déplacées, chassées de chez elles comme les réfugiés, mais qui n'ont pas quitté leur pays et qui sont de plus en plus les victimes innocentes des guerres civiles¹¹⁸. Le HCR coordonne aussi l'organisation de l'hébergement, le ravitaillement en nourriture et en eau, la mise en place d'installations sanitaires et de soins médicaux. Or les interventions d'urgence gagnent toujours plus en fréquence. Ainsi, grâce aux capacités de réaction rapide du HCR et de ses nombreux partenaires humanitaires, comme les ONG, le HCR peut accomplir sa mission¹¹⁹.

Financement maîtrisé

Le HCR est presque entièrement financé par les contributions volontaires des pays, des organisations non gouvernementales et des particuliers. En 1999, le total des dépenses s'est élevé à 1'044'871'237 dollars par région pour tous les programmes. En 2001, à travers l'*Appel global*, le HCR cherchait à obtenir des contributions d'un montant de 917,5 millions de dollars. A l'heure actuelle, *15 pays donateurs assument à eux seuls 95% environ de son budget de fonctionnement*. Les principaux donateurs du HCR sont la Commission européenne (25%) et les Etats-Unis d'Amérique (28%). En effet, «sans le financement et le soutien de l'Union européenne, il est probable que le HCR ne serait pas l'institution efficace et omniprésente qu'il est aujourd'hui. En 1994, la Commission européenne – le service civil de l'Union européenne – a donné au HCR 237 millions de dollars, sur un total de 1069 milliards de dollars des contributions reçues. Cette somme était légèrement inférieure aux 281 millions de dollars versés par les Etats-Unis. Toutefois, ajoutées aux dons bilatéraux de la Grande-Bretagne, des Pays-Bas, du Danemark, de l'Allemagne, de l'Italie, de la France, de l'Irlande, de l'Espagne, de la Belgique, du Luxembourg, de la Grèce et du Portugal (dans cet ordre), les contributions de l'Europe au HCR se sont élevées à 452 millions de dollars en 1994, soit 42% du total reçu. Autrement dit, l'ensemble des pays de l'Union européenne – contribu-

48

◦ ◦ ◦

¹¹⁷ «La mission du HCR», *Le HCR et les réfugiés*, <www.unhcr.ch/french/un&ref/mission/frcover.htm>.

¹¹⁸ «Qui sommes-nous ?», *Le HCR et les réfugiés*, page Internet citée.

¹¹⁹ *Ibid.*

tions bilatérales et multilatérales confondues – représente le donateur le plus important du HCR»¹²⁰. Sur le total que l'Europe verse au HCR, c'est à ECHO qu'il revient de contribuer de la façon la plus massive.

Cependant, le *secteur privé* participe de plus en plus au financement du HCR. En effet, à partir de 1999, «*Microsoft* et ses partenaires ont mis sur pied le Projet d'enregistrement des réfugiés kosovars. On citera également la contribution *Mitsui*, compagnie pétrolière japonaise, d'un montant de 600'000 dollars, en faveur d'un projet de construction d'abris en Azerbaïdjan.»¹²¹. On mentionnera aussi d'autres grandes entreprises comme *Mercedes Benz*, *Benetton*, *Procter & Gamble*, *Iridium*, *Motorola*, *British Telecom*, *Eutelsat* et *Inmarsat*. *Hennes & Mauritz* a fait don de vêtements pour un montant estimé à près de 680'000 dollars pour le Kosovo et la Serbie¹²².

Ce type de financement pose déjà un problème d'indépendance dans l'orientation des décisions et des politiques du HCR. Nous constatons, en effet, que les pays de l'OCDE, donateurs du HCR, contrôlent le dispositif par le biais du financement. Cependant, le HCR est conscient de ce phénomène. Ainsi, dans son *Rapport global 1999*, il exprime sa préoccupation relative à «l'augmentation constante des *contributions liées à une affectation spécifique* (qui imposent des restrictions quant à l'utilisation des contributions et limitent la possibilité pour le Haut-Commissariat d'allouer les ressources avec souplesse, en fonction des besoins). En 1999, 80% des contributions ont été, à un certain degré, liées à une affectation particulière, soit le pourcentage le plus élevé jamais enregistré de toute l'histoire du HCR. Sur les 15 principaux donateurs en 1999, seuls deux gouvernements ont donné plus de 50% de leur contribution totale sans affectation. Onze autres ont laissé entre 11 et 50% de leur contribution sans affectation, alors que les deux autres n'ont exigé aucune contribution non affectée. Le HCR a poursuivi les discussions avec les donateurs concernant les répercussions que produisent les affectations étroites sur ses activités. L'Organisation espère que l'amélioration des comptes rendus et l'augmentation de la transparence renforceront sa crédibilité et la confiance des donateurs, et rendront une telle pratique moins nécessaire»¹²³.

Par rapport à la contribution européenne, le HCR exprime aussi ses critiques : «L'Union européenne n'est pas seulement l'un des principaux donateurs du HCR. C'est aussi le plus difficile à gérer. ECHO finance une partie – jamais la totalité – des projets du HCR et préfère financer les projets exécutés essentiellement par des ONG européennes. Contrairement à la plupart des autres importants donateurs, ECHO affecte toujours ses fonds à des opérations spécifiques, qui doivent être menées dans des délais précis mais dont la durée n'est jamais supérieure à six mois dans un premier temps. De plus, il impose des formulaires et des procédures

¹²⁰ HCR, «Une puissante voix humaine», *Le financement*, Focus, <www.unhcr.ch/french/issues/funding/frm10205.htm>.

¹²¹ HCR, *Rapport global 1999*, HCR, Genève, 2000, p. 33, <www.unhcr.ch/french/fdrs/gr99/funding.pdf>.

¹²² *Ibid.*, p. 35.

¹²³ *Ibid.*

détaillés qui se traduisent par un processus d'achat fastidieux sur le plan administratif. »¹²⁴

La gestion de l'immigration

Pour aller au-delà des intentions humanitaires et analyser l'intérêt que portent la communauté européenne et les Etats-Unis au HCR, il faut considérer les politiques d'immigration des pays industrialisés. «Pour les pays de l'OCDE, l'immigration figure parmi les problèmes internationaux prioritaires depuis de nombreuses années. L'accélération des mouvements migratoires, et plus particulièrement l'afflux de demandeurs d'asile à partir de la fin des années 1980, a même conféré à cette question une importance croissante. Les pays de l'OCDE ont acquis une solide expérience dans le domaine de l'immigration, qu'elle prenne la forme de mouvements au sein de la zone de l'OCDE ou des pays non membres vers des pays membres. Les liens qu'établissent ces mouvements entre les pays d'origine et les pays d'accueil sont de natures diverses, et les coûts et avantages associés à l'immigration sont perçus différemment par les individus, les populations et les gouvernements concernés. »¹²⁵

Des politiques de gestion de l'immigration qui tiennent compte d'une série de facteurs économiques en rapport avec les besoins de main-d'œuvre, voilà ce dont l'OCDE se dote pour faire face à la situation. Elles doivent s'intéresser aux distinctions à faire entre immigrés qualifiés, travailleurs saisonniers ou frontaliers, travailleurs temporaires, travailleurs immigrés indépendants, migrations intervenant dans le cadre d'un projet d'investissement, étudiants ou stagiaires. «Les principes de base, arrangements institutionnels et modes de fonctionnement sont déterminés par le type de migration que l'on veut privilégier: immigration permanente ou immigration visant seulement à satisfaire les besoins immédiats et, en théorie, provisoires du marché du travail. Ces systèmes et leur orientation conditionnent dans une large mesure le type de flux migratoire qui prévaut. »¹²⁶ Tous ces facteurs induisent une série de contrôles à la sortie des pays sources d'immigration et à l'entrée des pays développés.

Ainsi, «avant même toute coopération formelle, les pays occidentaux ont développé deux instruments leur permettant de bloquer les flux migratoires indésirables, soit avant même l'embarquement à destination de leur territoire (sanctions envers les transporteurs de personnes), soit au moment même de leur débarquement sur ce territoire («zones internationales»), l'exigence de visas pour les ressortissants de la plupart des pays producteurs de réfugiés (devenue norme occidentale) permettant la mise en œuvre des instruments »¹²⁷.

50

◦ ◦ ◦

¹²⁴ *Idem*, «Une puissante voix humaine», page Internet citée.

¹²⁵ OCDE, *L'interdépendance. Les liens entre l'OCDE et les principales économies en développement*, OCDE, Paris, 1995, p. 153.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ CRÉPEAU François, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Editions Bruylant ; Université de Bruxelles, Bruxelles, 1995, p. 196.

Pour les immigrés en provenance des pays en conflit, la situation change substantiellement, puisque «la complexité des mouvements migratoires transparait également dans le profil des réfugiés et des demandeurs d'asile. En général, les réfugiés entrent dans un pays dans le cadre de programmes déjà en place. Quant aux demandeurs d'asile, ils déposent une demande à la frontière ou une fois sur le territoire d'un pays de l'OCDE. Toutefois, depuis la fin des années 1980, il est de plus en plus difficile d'établir une distinction entre «migrants économiques» et réfugiés politiques au sein de la catégorie des demandeurs d'asile»¹²⁸. En effet, la personne qui fuit un conflit n'est plus l'individu auquel nous devons porter un secours humanitaire; elle rentre dans un discours d'immigration où s'expriment toute la méfiance et tous les doutes liés à sa situation.

De plus, il est surprenant de constater le changement de *discours* pour parler d'un réfugié dans un camp de réfugiés et d'un réfugié qui se trouve aux frontières d'un pays de l'OCDE. Celui-ci fait référence à la personne comme demandeur d'asile, immigrant économique, voir immigrant illégal et clandestin. La personne qui fuit un conflit et se présente aux frontières n'est plus la mère, l'enfant ou le vieillard à protéger, elle devient l'individu indésirable qu'il faut soumettre à des interrogatoires et à des contrôles. Les pays de l'OCDE «rejetent aussi certains candidats – par exemple les familles ayant d'importants besoins médicaux ou d'autres problèmes aigus – qui vont coûter cher en aide sociale et auront des difficultés à s'intégrer rapidement. En général, bien que certains pays acceptent bel et bien les “cas sociaux”, la plupart préfèrent des réfugiés instruits, ayant conservé de solides attaches familiales et culturelles, une famille intacte et facilement intégrable. Ce profil ne correspond pas toujours à celui des populations que le HCR essaie de réinstaller en priorité»¹²⁹.

Après la guerre froide, une série de conflits a généré une vague de flux migratoires et de demandeurs d'asile dans les pays du Nord. «Les analyses effectuées dans les principaux pays d'accueil sur l'origine des demandeurs d'asile montrent que malgré la persistance des courants “traditionnels”, les origines géographiques des migrants sont de plus en plus diverses. Les conflits nouveaux induisent de nouveaux mouvements migratoires et la modification des lois sur le droit d'asile et sur l'immigration peut également avoir une incidence sur la répartition des demandes d'asile par nationalité.»¹³⁰ Face à ce flux de personnes en détresse, les pays de l'OCDE, au lieu de parler de mesures humanitaires, vont appliquer un discours rigoureux, une politique sévère de contrôle des flux migratoires.

Les frontières du refoulement

Une des mesures utilisées pour freiner le flux d'immigrants reste le contrôle à l'entrée des pays de l'OCDE.

¹²⁸ OCDE, *L'interdépendance...*, op. cit., p. 156.

¹²⁹ HCR, «Qu'est-ce qu'un réfugié?», *Le HCR et les réfugiés*, <www.unhcr.ch/french/un&ref/who/fwhois.htm#filled>.

¹³⁰ OCDE, *L'interdépendance...*, op. cit., p. 156.

Ainsi, un *durcissement des lois sur l'asile*, pour empêcher et dissuader l'arrivée de toute personne est mis en place. En effet, «les États occidentaux, aux prises avec des flux croissants d'immigration incontrôlée, parmi lesquels de nombreux demandeurs d'asile, ont progressivement élaboré les moyens juridiques et techniques destinés à contrer ces migrations "illégitimes". Ils ont ainsi "perverti" le concept même d'asile. De manière à limiter au maximum l'application du droit international des réfugiés aux demandeurs d'asile, ils ont invoqué leur prérogative souveraine d'asile, pour refuser le séjour du plus grand nombre des demandeurs d'asile: estimant pouvoir filtrer les demandes d'asile avant que celles-ci ne parviennent aux organes chargés de reconnaître le statut conventionnel de réfugié, ils ont mis en œuvre de nombreux mécanismes destinés à renvoyer ces demandeurs d'asile d'où ils viennent»¹³¹.

Il faut constater la faible influence du HCR pour faire respecter les Conventions sur l'asile politique dans les pays de l'OCDE, d'où vient la plupart de son budget; dans la majorité des cas, le HCR se limite à quelques réflexions comme celle-ci :

Au fil des années, ces mesures tendent à devenir de plus en plus restrictives, au point où certaines critiques estiment qu'en voulant limiter l'accès de leur territoire à ceux qui ne sont pas de véritables réfugiés, c'est tout le droit d'asile qui, en bout de compte, est menacé en Europe.

Or ce n'est pas un problème d'asile dont souffre l'Europe. Après tout, 80 % des réfugiés dans le monde vont d'un pays pauvre à un autre pays pauvre. Bien peu, somme toute, viennent frapper aux portes des pays riches. L'Europe est plutôt malade d'un problème d'immigration, dont les réfugiés font malheureusement les frais.¹³²

D'un autre côté, nous constatons la création de *zones d'attente* aux frontières pour empêcher l'entrée de réfugiés. En effet, «un des moyens de lutter contre l'augmentation des flux de demandeurs d'asile est leur blocage à la frontière suivi de leur refoulement immédiat. Cette pratique s'est particulièrement cristallisée dans les aéroports, des "zones internationales", "de transit" ou "d'attente" étant devenues une pratique établie des grands aéroports – et, dans une moindre mesure, des ports – européens. La notion s'étend déjà à certains postes-frontières terrestres. Les "zones internationales" ne font l'objet d'aucune réglementation internationale»¹³³.

En France, par exemple, la loi décide que «l'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui, soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente située dans la gare ferroviaire, ouverte au trafic international et désignée par arrêté, un port ou un aéroport pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déter-

¹³¹ CRÉPEAU François, *op. cit.*, p. 136.

¹³² HCR, «Le droit d'asile en danger en Europe», *Asile en Europe, Publications*, <www.unhcr.ch/french/pubs/rm101/fm10101.htm>.

¹³³ CRÉPEAU François, *op. cit.*, p. 196.

miner si sa demande n'est pas manifestement infondée»¹³⁴. Dans ces «zones d'attente», l'accès du délégué du HCR ou de ses représentants «est subordonné à un agrément individuel délivré pour un an par le ministre de l'Intérieur après avis du Ministère des affaires étrangères»¹³⁵.

Ruud Lubbers, haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés, dans une lettre ouverte aux dirigeants de l'Union européenne (UE), en juin 2002, exprime qu'«il est irrationnel que les gouvernements dépensent des millions d'euros pour le renforcement des frontières, des mesures diverses de dissuasion, la gestion de centres d'enfermement et de détention et de nombreuses autres actions à portée nationale, sans investir simultanément dans des solutions à la source du problème. Il est beaucoup plus sensé d'aider les déplacés et les démunis chez eux, ou le plus près possible de chez eux. Sinon les personnes désespérées emploieront toujours des moyens désespérés pour trouver de l'aide, en recourant aux trafiquants d'êtres humains»¹³⁶.

Sangatte, l'eurotunnel de l'asile

Pour les gens qui ont fui les conflits et se trouvent dans les pays de l'OCDE, le discours est dépourvu de toute trace humanitaire. Pour illustrer ce constat, nous prendrons l'exemple du centre de demandeurs d'asile de Sangatte, en France. Dans le journal *Le Monde*, du 27 décembre 2001, nous lisons :

«Une véritable provocation». C'est ainsi que la direction d'Eurotunnel juge la présence du centre pour demandeurs d'asile de Sangatte (Pas-de-Calais), à 2 kilomètres de la gare de Coquelles. La polémique sur l'existence de ce centre de la Croix-Rouge a rebondi après que plusieurs centaines de clandestins eurent tenté de pénétrer dans le tunnel sous la Manche, dans la nuit de mardi 25 à mercredi 26 décembre, pour rejoindre la Grande-Bretagne. Les forces de l'ordre ont dû emprunter des tunnels de déstase pour encercler les demandeurs d'asile et les forcer à rebrousser chemin en utilisant des gaz lacrymogènes.

Le centre de Sangatte a été ouvert en septembre 1999 et sa gestion confiée à la Croix-Rouge française. Un rapport confidentiel, du chercheur Smaïn Laacher, commandé par la Croix-Rouge, intitulé *Des étrangers en situation de «transit» au centre d'hébergement et d'accueil d'urgence humanitaire de Sangatte*, décrit l'histoire et la réalité de ce centre, où «l'exil est une condition imposée par les circonstances historiques. Rien d'étonnant quand on sait que près de 90% des hébergés de Sangatte sont Afghans ou Kurdes. A peine plus de 7% déclarent être partis parce qu'ils n'avaient pas de travail. Les Kurdes irakiens quittent leur pays en raison des

¹³⁴ JULIEN-LAFERRIÈRE F., «La rétention des étrangers aux frontières françaises», in BIGO Didier (dir.), *Circuler, enfermer, éloigner*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 11.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 25.

¹³⁶ LUBBERS Ruud, «De Sangatte à Séville», *Le Monde*, 20 juin 2002, <www.lemonde.fr/article/0,5987,3232-281475-,00.html>.

persécutions politiques, tandis que les Afghans invoquent l'état de guerre et d'insécurité, insistant tous sur l'envie de vivre dans un pays où leur sécurité est assurée»¹³⁷.

Violaine Carrère, membre du Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI), exprime ainsi sa préoccupation par rapport à Sangatte: «Peut-on accueillir humainement des gens que l'on souhaite voir partir? Le centre de Sangatte (Pas-de-Calais) est un de ces goulets d'étranglement où des réfugiés désireux de migrer en Europe sont victimes de la politique de l'autruche des Etats membres. La France les loge dans un vaste hangar, en attendant qu'ils traversent la Manche... tout en déployant des forces de police pour les en empêcher. Sangatte, placé sous les feux de l'actualité, pourrait fermer. Mais qui héritera alors de ses fantômes?»¹³⁸

Le 12 juillet 2002, la France et la Grande-Bretagne se sont mises d'accord pour le démantèlement du Centre de Sangatte, à propos duquel le HCR a exprimé une timide préoccupation. Claudine Girod, dans un article intitulé *Le HCR: arbitre impartial ou simple figurant?*, remarquait comment «la France accepte l'aide du HCR avec plaisir. "L'aide", et non pas "les bons offices" offerts par le HCR [...] Une nuance subtile mais capitale dans le langage diplomatique. Les gouvernements, français comme britannique, limitent ainsi la marge de manœuvre de la médiation onusienne. Avant même qu'elle ait débuté»¹³⁹.

Or, dans le même temps, le haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés exhortait «les Etats voisins de l'Afghanistan à laisser leurs frontières ouvertes afin d'offrir protection aux Afghans désespérés, fuyant leur pays en crise. [...] L'exode des Afghans se poursuivait depuis des années, des millions d'Afghans fuyant les conflits, les violations des droits de l'homme, la sécheresse et la famine – ou encore plusieurs de ces maux à la fois»¹⁴⁰.

C'est ce double langage, l'un adressé aux pays de l'OCDE et l'autre aux «Etats voisins de l'Afghanistan», qui nous montre les limites et les contraintes auxquelles est soumis le HCR.

Nous avons donc affaire à une intention d'organiser, d'empêcher, de contrôler ou de bloquer l'arrivée de réfugiés. Ainsi, l'Afghan qui reste dans les camps de réfugiés, aux frontières de son pays, suscite des paroles amicales et compatissantes. Alors que si ce même Afghan se trouve dans un pays de l'OCDE, on dira de lui qu'il est «un Afghan en situation irrégulière» ou «clandestin». La vie de l'Afghan est donc «digne» comme réfugié dans un camp, mais ce même Afghan est un délinquant potentiel dans les limites des frontières d'un pays de l'OCDE. Une telle différence de jugement nous révèle l'ambiguïté du discours humanitaire. Elle nous montre que

¹³⁷ ZAPPI Sylvia, «Une étude précise les parcours des étrangers de Sangatte», *Le Monde*, 13 juin 2002, <www.lemonde.fr/article/0,5987,3226-280233-,00.html>.

¹³⁸ CARRÈRE Violaine, *Sangatte, un toit pour des fantômes*, <www.adri.fr/HM/articles/1238/1238art.html>.

¹³⁹ GIROD Claudine, «Le HCR: arbitre impartial ou simple figurant?», *La Tribune de Genève*, 13-14 juillet 2002.

¹⁴⁰ HCR, *Le haut-commissaire demande l'ouverture des frontières aux Afghans*, communiqué de presse, Genève, 20 septembre 2001, <www.unhcr.ch/french/news/pr/fr010921.htm>.

l'éthique n'est pas au centre des motivations qui guident l'action humanitaire, que le pragmatisme de la rationalité politique influe sur l'évaluation de la souffrance. En effet, l'image d'un enfant défiguré par les violences dans un camp de réfugiés est plus utile à un journal que celle d'un enfant que l'on refoule. Ce qui compte ce n'est donc pas la personne, mais sa *visibilité* humanitaire.

« Retour au Kosovo, phase III »

Pour ce qui est de la situation des Kosovars ayant fui la guerre, nous notons le même type de discours. Dans l'article du journal *L'Hebdo* « Kosovars: le grand nettoyage. La Confédération veut rapatrier sous la contrainte mille Kosovars. Avant le 31 mai. Une opération spectaculaire qui précédera 30'000 retours »¹⁴¹, nous lisons :

Cela s'appelle « Retour au Kosovo, phase III », c'est le plan des stratèges de l'Office fédéral des réfugiés (ODR). Et ce n'est pas gagné d'avance. Pour tous les Kosovars arrivés en Suisse à partir de 1993 et qui sont encore là, le retour est inéluctable, la date fixée: départ jusqu'à fin mai au plus tard. 31'000 personnes sont concernées.

Comme l'explique le porte-parole de l'ODR Roger Schneeberger, « Ruth Metzler veut aller vite, éviter que les personnes concernées ne nourrissent de faux espoirs ». Pour que le message passe, une opération spectaculaire se prépare avec les cantons. L'ODR, avant même la date butoir du 31 mai, va renvoyer plusieurs centaines de Kosovars par la force, via des vols charters sur Pristina ou sur Skopje (en Macédoine). Le nombre de ces renvois « exemplaires » approche le millier, selon Roger Schneeberger.

Ainsi, dans un premier temps, en ce qui concerne l'immigration, l'action du HCR dans le dispositif se trouve affaiblie à l'intérieur des pays occidentaux, puisque « le droit d'asile est sérieusement menacé dans les Etats industrialisés et le droit international des réfugiés est fondamentalement remis en cause, tant est patente son inadéquation à la situation de millions d'hommes et de femmes déracinés: actuellement, toute tentative de renforcer l'action de protection du HCR se trouve conceptuellement et matériellement bloquée par les pays industrialisés »¹⁴².

Le renfermement planétaire

Un autre moyen de contrôle de l'immigration est de *créer des zones près des pays en conflit*, c'est-à-dire loin des frontières des pays de l'OCDE. *C'est là où le HCR trouve son rôle majeur et où son action est renforcée et financée activement*. En effet, « l'Union européenne tente actuellement de cadenasser ses frontières méridionales

¹⁴¹ BELLINI Catherine, « Kosovars: le grand nettoyage », *L'Hebdo*, 16 mars 2000, <www.webdo.ch/hebdo/hebdo_2000/hebdo_11/asile_retour_11.html>.

¹⁴² CRÉPEAU François, *op. cit.*, p. 312.

de manière identique. Une étape supplémentaire vers la mise en œuvre d'un modèle qui a sa faveur: l'accueil des réfugiés dans leur région d'origine. Depuis des années, les consultations intergouvernementales sur les politiques en matière de droit d'asile, de réfugiés et d'immigration, réseau informel composé des 15 plus importants bailleurs de fonds du HCR, militent pour un dispositif de ce type qui permettrait de retenir les demandeurs d'asile dans des centres situés le plus près possible du pays d'où ils viennent. A l'intérieur de ces "zones internationales protégées", ils se verraient offrir la protection temporaire du HCR, des Etats-Unis ou de l'Union européenne »¹⁴³.

Après la guerre froide, une série de conflits s'est aggravée et le nombre de réfugiés a fortement augmenté dans les années 1990. En 1990, le nombre de personnes relevant de la compétence du HCR était de 14,9 millions; en 2000 ils étaient 22,3 millions. Les années 1990 resteront dans la mémoire du HCR comme une décennie mouvementée, dans tous les coins du monde. En 1990, avant l'émergence des grandes crises au nord de l'Iraq, en ex-Yougoslavie, au Rwanda et dans la région des Grands Lacs en Afrique, l'organisation portait déjà secours à environ 17 millions de personnes. Ces nouvelles situations d'urgence ont entraîné un accroissement du nombre de personnes ayant besoin d'assistance jusqu'à un nombre record de 27 millions en 1995¹⁴⁴.

Grâce à ces chiffres, nous nous rendons compte du difficile labeur humanitaire du HCR. Les pays de l'OCDE s'efforcent de créer des procédures qui maintiennent les gens loin des frontières des pays européens et des Etats-Unis. Ainsi, «l'hémisphère Sud est appelé à devenir un vaste camp de réfugiés ou même un ghetto, tenu à distance par des Etats tampons (exemple la Turquie) qui protégeraient le Nord contre les nouveaux barbares qui constituent un danger permanent d'explosion sociale, religieuse, politique »¹⁴⁵.

Avec le dispositif humanitaire, «les Etats industrialisés mettent en œuvre le raisonnement sous-jacent à leur réflexion sur l'asile, c'est-à-dire que le problème des réfugiés doit être résolu dans un cadre régional: dès lors, les réfugiés doivent être tenus le plus près possible du pays d'origine en attendant leur rapatriement dès que les circonstances dans le pays d'origine le permettent; le rétablissement dans des pays tiers éloignés doit être limité aux cas exceptionnels et contrôlés tant par les instances internationales (UNHCR, OIM...) que par les Etats d'accueil concernés. En tout état de cause, les déplacements spontanés de population sont un désordre condamnable dans le système international. Et ce n'est pas un hasard si une doctrine de l'"intervention humanitaire" s'est récemment développée en réponse à des situations ayant causé des flux massifs de réfugiés »¹⁴⁶.

¹⁴³ VAN BUUREN Joëlle, «Quand l'Union européenne s'entoure d'un cordon sanitaire», *Le Monde diplomatique*, janvier 1999, <www.monde-diplomatique.fr/1999/01/VAN_BUUREN/11579.html>.

¹⁴⁴ HCR, Les réfugiés en chiffres: l'an 2000, <www.unhcr.ch>.

¹⁴⁵ HOURS Bernard, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 79.

¹⁴⁶ CRÉPEAU François, *op. cit.*, p. 315.

Force est bien de constater que cette situation de l'augmentation du nombre de réfugiés et de déplacés est due à des conflits provoqués par les répercussions sociales de la mondialisation. De plus, dans ce monde où le marché dicte les règles, le calcul coût-bénéfice de ce *grand renfermement planétaire* s'avère faible: on veut nous impressionner avec des chiffres, mais les 1 ou 2 milliards obtenus pour 22 millions de réfugiés dans le monde ne représentent pas grand-chose. D'autant plus que ces 15 Etats riches et leurs entreprises tireront vraisemblablement profit de contrats passés avec des Etats répressifs, marchés d'armes, zones pétrolières et minières, délocalisations, flexibilité du travail, licenciements, etc. En effet, «le commerce mondial des armes a représenté, pour la période 1987-1989, environ 50 milliards de dollars en moyenne, soit 2% du commerce international mondial total. Les dépenses militaires étant estimées, pour la même période, à 4% du produit brut, on peut en déduire que le secteur militaire ne donne pas lieu à beaucoup d'échanges. A la fin des années 1980, les pays de l'OCDE et les pays d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique se partageaient les exportations d'armement à raison de 45% pour chacun de ces groupes»¹⁴⁷. De même, «les Nations unies estiment que, dans le courant des années 90, les armes conventionnelles ont servi à tuer plus de 5 millions d'êtres humains et à obliger 50 millions d'hommes, de femmes et d'enfants à s'enfuir de leur maison. Des millions d'autres personnes ont perdu leurs biens, leurs moyens d'existence ou des êtres chers»¹⁴⁸.

Le renfermement de misérables... une longue histoire

Cette gestion de la misère par le renfermement a une longue histoire en Europe. Selon les termes de Michel Foucault, «le désir d'assister, et le besoin de réprimer; le devoir de charité, et la volonté de châtier: toute une pratique équivoque dont il faudra dégager le sens, symbolisé sans doute par ces léproseries, vides depuis la Renaissance, mais brusquement réaffectées au XVII^e siècle et qu'on a réarmées de pouvoirs obscurs. Le classicisme a inventé l'internement, un peu comme le Moyen Age la ségrégation des lépreux; la place laissée vide par ceux-ci a été occupée par des personnages nouveaux dans le monde européen: ce sont les "internes". La léproserie n'avait pas de sens médical; bien d'autres fonctions avaient joué dans ce geste de bannissement qui ouvrait des espaces maudits. Le geste qui enferme n'est plus simple: lui aussi a des significations politiques, sociales, religieuses, économiques, morales»¹⁴⁹. Nous pourrions prolonger cette analyse, en tenant compte des différences de contexte, notamment historiques. En effet, dans la gestion planétaire des misérables d'aujourd'hui, ce n'est plus «l'interne» mais le réfugié ou la victime qui est installé non pas dans des maisons d'internement, mais dans des camps de réfugiés. Le discours humanitaire se drape dans l'intention d'assister, d'aider, mais se réalise également dans des pratiques d'enfermement et de contrôle.

¹⁴⁷ OCDE, *L'interdépendance...*, op. cit., p. 70.

¹⁴⁸ *Initiative de la Commission des lauréats du prix Nobel de la paix pour le contrôle des transferts d'armes*, <www.arias.or.cr/fundarias/cpr/armslaw/declarationFR.html>.

¹⁴⁹ FOUCAULT Michel, *Histoire de la folie. A l'âge classique*, Gallimard, Paris, 1972, p. 64.

L'enfermement légitimé passe par un discours médical portant sur le contrôle des corps. Loin du geste humanitaire et de protection, il faut creuser plus avant pour discerner, aujourd'hui, les significations politiques, sociales, religieuses, économiques, morales de la gestion humanitaire et de l'encadrement des grands camps de réfugiés.

Au xvii^e siècle est créé, par décret, à Paris, un ensemble d'institutions et de bâtiments destinés «aux pauvres de Paris “de tous sexes, lieux et âges, de quelque qualité et naissance, et en quelque état qu'ils puissent être, valides ou invalides, malades ou convalescents, curables ou incurables”. Il s'agit d'accueillir, de loger, de nourrir ceux qui se présentent d'eux-mêmes, ou ceux qui y sont envoyés d'autorité royale ou judiciaire; il faut aussi veiller à la subsistance, à la bonne tenue, à l'ordre général de ceux qui n'ont pu y trouver place, mais pourraient ou mériteraient d'y être»¹⁵⁰. Le xx^e siècle voit l'extension de ce système au niveau planétaire, avec ses changements, ses adaptations, sa modernisation et son «professionnalisme». Nous pourrions dire que la mondialisation de l'économie, qui débute vers le xv^e siècle, est suivie parallèlement par une mondialisation du contrôle des victimes et des misérables produits par les conflits et les inégalités économiques. Auparavant, pour accomplir cette tâche, il fallait convoquer des spécialistes, des médecins, des juges, des architectes, des prêtres; aujourd'hui il faudrait y ajouter les journalistes.

Il faudra longtemps pour comprendre la réalité et la multiplicité des facettes de cette politique humanitaire et réaliser qu'au centre de cette politique se trouve, non pas l'homme, mais la rationalité économique et politique d'une gestion des victimes et des misérables.

Partenaires du renfermement

Pour accomplir sa mission, le HCR travaille en étroite collaboration avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales. L'un de ses interlocuteurs privilégiés au sein de l'ONU est le PAM (Programme alimentaire mondial), qui approvisionne les réfugiés en nourriture. Cependant, il y a aussi l'UNICEF, l'Organisation mondiale de la santé, le Programme des Nations unies pour le développement, le Département des affaires humanitaires, la Croix-Rouge (CICR et FICR) et l'Organisation internationale pour les migrations qui aident le HCR à remplir sa mission sur le terrain. D'autre part, plus de 200 organisations non gouvernementales participent aux opérations de secours et aux programmes d'assistance juridique du HCR. Au total, l'organisation collabore avec près d'un millier d'ONG¹⁵¹.

Or, dans un contexte politique, à propos de la gestion de l'immigration, nous nous rendons compte que les ONG ont une autre tâche. En effet, «comme des *peace corps* devenus gardiens d'un immense camp de réfugiés, ces ONG se verront confier la tâche de surveiller la tension politique dans ces sociétés déstructurées et marginalisées du Sud. Gardiennes d'un ghetto de barbares, elles maintiendront la population en état de survie temporaire pour éviter de trop brutales explosions ou

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 60.

¹⁵¹ HCR, «Qui sommes nous?», *Le HCR et les réfugiés*, page Internet citée.

des déferlements susceptibles de troubler la sécurité du Nord. D'Afrique et d'ailleurs nous arrivent désormais des images de populations affamées, se traînant sur les routes avec leurs baluchons, fuyant des massacres. Tranquillisons-nous. Ceux-là ne parviendront jamais dans l'Hexagone et n'accapareront pas un emploi, même de ramasseur d'ordures ménagères. Des camps les attendent près des frontières où, pour les plus chanceux, ils seront entretenus en vie, nourris, sans espoir de se réinsérer dans une société»¹⁵².

Pour remplir cette tâche, le HCR applique une série de *critères de sélection* aux ONG partenaires :

Dès le début, la sélection s'est opérée selon des critères relativement simples, fondés sur la capacité opérationnelle et sur la fiabilité. Les ONG doivent remplir trois conditions fondamentales :

- être légalement inscrites au lieu où elles ont leur siège et/ou là où elles opèrent ;
- être habilitées à détenir un compte bancaire et tenir séparément des relevés des dépenses engagées au nom du HCR ;
- donner la preuve, au travers de rapports d'audits officiels, de leur solvabilité financière.

Le choix des partenaires suppose une souplesse adaptée à la diversité des situations. Compteront également l'expérience, la connaissance du terrain, la capacité de réaction et le potentiel de retrait progressif.

Les ONG qui jouissent du statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) et les ONG membres de la Commission sur les réfugiés du Conseil international des agences bénévoles (CIBA) peuvent intervenir à la session annuelle du Comité exécutif du HCR, à laquelle elles assistent en qualité d'observateurs.¹⁵³

Cependant, d'autres critères de sélection existent qui sont plus complexes et qui opèrent dans le dispositif d'une façon plus subtile. Le HCR essaie, à son tour, de contrôler le dispositif humanitaire au niveau des ONG par des accords, des consultations, des négociations, des lignes de travail, des conférences et des discours ; c'est un des buts de PARINAC :

Pour élargir le dialogue et le rendre plus efficace, le HCR et le CIBA ont lancé, en 1993, un processus connu sous le nom de PARINAC (Partenariat en action). Une série de six consultations régionales a été organisée, dont la première s'est déroulée à Caracas en juin 1993. Des réunions ont suivi à Katmandou, à Tunis, à Bangkok, à Addis-Abeba, à Budapest et à Oslo, où s'est tenue la Conférence mondiale, en juin 1994. D'autres consultations avec les ONG ont eu lieu aussi à Tokyo, Toronto, Washington, Londres et New York.

¹⁵² HOURS Bernard, *op. cit.*, p. 80.

¹⁵³ HCR, « PARINAC, la coopération à l'heure de la réforme », *ONG et HCR, Publications*, <www.unhcr.ch/french/pubs/rm097/fm09702.htm>.

Le débat, auquel ont participé plus de 500 ONG des cinq continents, a permis de donner une nouvelle dimension à l'idée de partenariat. Le HCR s'est rendu sur place, non seulement dans le Sud, mais aussi dans l'Est, l'Ouest et le Nord.

Les consultations ont porté sur cinq priorités: la protection des réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, les interventions d'urgence, la continuité à établir entre l'assistance et le développement, ainsi que le partenariat entre le HCR et les ONG. Chaque conférence régionale a étudié ces thèmes en tenant compte des particularités régionales ou locales. Des mesures concrètes ont été proposées pour renforcer nos relations et améliorer l'action en faveur des réfugiés et des personnes déplacées.

La Conférence mondiale d'Oslo a accueilli 182 représentants d'ONG de 83 pays, ainsi que des observateurs d'organisations intergouvernementales, notamment des institutions des Nations unies, et des délégués gouvernementaux du Comité exécutif du HCR. La réunion, qui a adopté à l'unanimité la Déclaration et le Plan d'action d'Oslo, a entériné les propositions des réunions régionales. Le Plan d'action, qui comporte 134 recommandations, devrait ainsi orienter la réponse du HCR aux défis humanitaires présents et à venir.»¹⁵⁴

Comme la plupart des agences, le HCR dit travailler avec les ONG en raison de leurs connaissances et de leur savoir-faire, mais nous pouvons nous poser la question de savoir quel est l'intérêt de travailler avec 300 ou 1000 ONG, même si le HCR en remarque par ailleurs les inconvénients: «Pour le moment, la coopération est souvent régie par des accords séparés entre le HCR et une foule d'ONG distinctes. Cet éparpillement peut se traduire par des lourdeurs administratives et un manque de cohérence dans l'approche des problèmes particuliers que posent les opérations d'aide aux réfugiés.»¹⁵⁵

Les 134 recommandations du Plan d'action d'Oslo sont un ensemble de lignes de travail qui essaient de surmonter les inconvénients et ont pour but d'encadrer le dispositif humanitaire à ce niveau. Dès la première recommandation, nous nous apercevons de ses objectifs: «Le HCR et les ONG doivent mettre en place, pour leurs efforts de protection, un système de coordination qui facilite et institutionnalise leurs consultations et leur dialogue sur le plan international, régional et national, la mise en commun de leurs préoccupations mutuelles et une meilleure complémentarité de leurs activités. Cet effort devrait répondre à un esprit renforcé de responsabilité, de transparence, d'échange d'informations et de coopération dans la formulation des politiques de protection.»¹⁵⁶

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ HCR, «Des rôles à définir», *ONG et HCR, Publications*, <www.unhcr.ch/french/pubs/rm097/fm09705.htm>.

¹⁵⁶ HCR-ONG, PARINAC, *Déclaration et Plan d'action d'Oslo*, <www.icva.ch/parinac/docs/ieoslo/fr/view>.

L'action palliative

L'action du HCR se trouve circonscrite et limitée dans le dispositif humanitaire par la politique d'immigration des pays de l'OCDE, notamment envers les demandeurs d'asile. En effet, «l'octroi de l'asile et la reconnaissance du statut de réfugié ont toujours été expressément présentés, au sein du droit international des réfugiés, comme un acte "humanitaire", et non inamical, et le HCR a toujours défini son action comme "apolitique", prétendant ne jamais porter de jugement politique sur les régimes produisant les réfugiés dont il s'occupe. Ce faisant, le HCR travaille nécessairement sur les effets de l'exil au lieu de travailler sur ses causes, et on a cantonné le droit international des réfugiés à une fonction palliative sans lui donner aussi une fonction curative. Les récentes approches normatives proposées par la doctrine conduisent toutes à lever le "voile humanitaire" de l'action du HCR pour reconnaître et prendre la mesure de sa réelle dimension politique. Le HCR traite les effets de politiques désastreuses, mais de ce fait même il prend part au débat politique et peut (et doit) être partie aux solutions politiques à long terme qui pourraient être envisagées »¹⁵⁷.

Le CICR

Fondé en 1863 en tant qu'institution caritative, le *Comité international de la Croix-Rouge* (CICR) a conservé au fil des décennies son caractère d'institution privée, ancrée dans le droit suisse, dont l'organe suprême est composé de ressortissants suisses. Le CICR n'est donc pas une organisation internationale dont les Etats seraient les membres constituants, comme c'est le cas pour les Nations unies ou l'Organisation internationale du travail. Par conséquent, les gouvernements n'exercent aucune influence directe sur les activités du CICR. Cependant, le mandat du CICR a un caractère international et le champ d'action de l'institution couvre le monde entier. Le CICR agit au travers de ses délégués. De plus, «le caractère international du CICR est confirmé par les accords de siège qu'il a conclus avec plus de 50 Etats. Ces accords, qui relèvent du droit international, précisent son statut juridique sur le territoire des Etats où il exerce son action humanitaire. Ils reconnaissent la personnalité juridique internationale du CICR et lui accordent les immunités et privilèges dont bénéficient normalement les organisations intergouvernementales. Ces accords prévoient notamment l'immunité de juridiction, qui le protège contre des procédures administratives et judiciaires, ainsi que l'inviolabilité de ses locaux, archives et autres documents. Quant à ses délégués, ils jouissent d'un statut analogue à celui des fonctionnaires d'une organisation intergouvernementale. [...] Ces immunités et privilèges sont indispensables pour le CICR, car ils sont garants de sa neutralité et de son indépendance, deux conditions essentielles à son action.

¹⁵⁷ CRÉPEAU François, *op. cit.*, p. 318.

De nature et à composition non gouvernementale, il se démarque à la fois du système des Nations unies et des autres organisations non gouvernementales (ONG) à caractère humanitaire »¹⁵⁸.

Financement

Pour ce qui est du financement du CICR, il repose sur les contributions volontaires:¹⁵⁹

- des Etats parties aux Conventions de Genève (gouvernements) ;
- d'organisations supranationales (telle l'Union européenne) ;
- des collectivités publiques ;
- des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ;
- des sources privées (du public suisse en particulier) et
- des recettes diverses.

Le budget total pour l'année 2000 s'est élevé à 915,6 millions de francs.

En outre, il faut préciser que le CICR est conscient des limites liées à son financement et à son indépendance. En effet, «le financement en espèces des opérations terrain du CICR est assuré, pour l'essentiel, par une *vingtaine de donateurs gouvernementaux et supranationaux*. Des efforts importants sont constamment déployés pour élargir cette base de donateurs. Cependant, les difficultés budgétaires ou les structures de contrôle internes propres aux différents Etats donateurs les amènent parfois à *vouloir imposer au CICR des contraintes d'affectation de leurs contributions*. Dans la mesure où ce type d'exigence ne met pas en cause l'équilibre et l'indépendance de son action, le CICR les accepte. Si tel n'est pas le cas, les conditions sont examinées à nouveau avec le donateur. En cas de divergences avec ce dernier sur une affectation acceptable, il arrive, très rarement heureusement, qu'une contribution doive être refusée »¹⁶⁰.

Droit international humanitaire (DIH)

Le CICR définit le DIH comme suit :

62

◦ ◦ ◦

*Le droit international humanitaire, appelé aussi droit des conflits armés ou droit de la guerre, est l'ensemble des règles qui, en temps de guerre, visent à protéger les personnes qui ne participent pas ou ne participent plus aux hostilités, et à limiter les méthodes et moyens de faire la guerre.*¹⁶¹

¹⁵⁸ CICR, «En quoi le statut juridique du CICR est-il particulier?», *Le CICR: mission, rôle et mandat*, <www.icrc.org>.

¹⁵⁹ CICR, « Comment le CICR est-il financé ? », *Le CICR: financement et budget*, <www.icrc.org>.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ CICR, «Le CICR et le droit international humanitaire: quels liens?», *Le CICR: mission, rôle et mandat*, <www.icrc.org>.

Ainsi, faire respecter le droit international humanitaire est une des tâches les plus difficiles du CICR. En effet, «le CICR n'agit pas sur instruction de l'une des parties à un conflit armé. Il agit en son propre nom, en qualité d'intermédiaire neutre entre les forces en présence. Dans ses relations avec les gouvernements, le CICR opte pour la "diplomatie confidentielle". Cette politique permet notamment à ses délégués, dans leurs contacts avec les belligérants, de s'exprimer en termes aussi vigoureux et aussi nets que les circonstances l'exigent. Le CICR ne s'adresse publiquement aux Etats que lorsque les démarches de caractère confidentiel ne permettent pas d'obtenir les résultats recherchés. En plus de cent vingt-cinq années d'existence, le CICR a acquis une expérience considérable lorsqu'il s'agit de persuader les Etats et les autres parties engagés dans un conflit armé de respecter le droit humanitaire dans les conflits internationaux comme dans les guerres civiles»¹⁶².

De même, l'ensemble des règles du DIH sont inscrites dans les *Conventions de Genève*. De plus, les parties en conflit armé international «sont tenues d'accepter que les délégués du CICR visitent tous les camps de prisonniers de guerre, tous les lieux où des civils de nationalité ennemie peuvent être détenus, ainsi que, de manière générale, l'ensemble d'un territoire occupé. Dans d'autres situations, lorsque les délégués ne disposent pas d'un tel droit d'accès, le CICR peut offrir ses services aux parties à un conflit. En d'autres termes, le CICR peut engager des négociations pour être autorisé à exercer son mandat humanitaire sur le territoire de toutes les parties belligérantes. C'est, en général, ce qui se passe dans le cas de conflits armés non internationaux»¹⁶³.

C'est en 1949 qu'ont été adoptées les quatre Conventions de Genève qui sont toujours en vigueur aujourd'hui. Chacune d'elles porte sur la protection d'une catégorie spécifique de personnes participant ou non aux hostilités :

- première Convention: pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne ;
- deuxième Convention: pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer ;
- troisième Convention: relative au traitement des prisonniers de guerre ;
- quatrième Convention: relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

En outre, le nombre toujours croissant de guerres civiles et le recours fréquent aux guerres de guérilla ont démontré la nécessité de renforcer la protection des victimes des conflits armés non internationaux. Afin de relever ces défis, la Suisse a décidé de réunir une conférence diplomatique à Genève. Ainsi, de 1974 à 1977, deux nouveaux traités de droit international humanitaire – les *Protocoles additionnels aux Conventions de Genève* – ont été élaborés. Le Protocole I renforce la protection des victimes des conflits armés internationaux, alors que le Protocole II renforce la protection des victimes des conflits armés non internationaux.

¹⁶² GASSER Hans-Peter, *Le droit international humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, <www.icrc.org>.

¹⁶³ *Ibid.*

Adoptés le 8 juin 1977, ils sont depuis lors ouverts pour ratification ou adhésion à tous les Etats parties aux Conventions de Genève de 1949. La grande majorité des Etats est aujourd'hui déjà liée par les deux Protocoles additionnels (ou au moins par l'un d'entre eux). Le CICR n'épargne aucun effort pour inciter les Etats qui ne l'ont pas encore fait à adhérer, eux aussi, aux Protocoles¹⁶⁴.

Dans le cadre de son mandat, le CICR peut donc être amené à protéger et assister les victimes suivantes¹⁶⁵ :

- les militaires blessés, malades et naufragés ;
- les prisonniers de guerre ;
- les internés civils ;
- les civils sur le territoire des parties au conflit ou dans les territoires occupés ;
- les populations déplacées et populations réfugiées ;
- les détenus «de sécurité» ou «politiques», voire, dans certains cas, de droit commun.

L'ambiguïté efficace

Pour l'application de ces conventions et protocoles, le CICR fonde son action sur les principes de *neutralité* et d'*indépendance*. Or la *neutralité* est le principe le plus problématique. En effet, si les victimes d'un conflit ont le *droit au secours*, secours offert par les organisations humanitaires, le *droit d'intervention* de toute organisation humanitaire doit donc être garanti dans n'importe quelle région, territoire ou nation. Ainsi, avec le droit d'intervention et les considérations portant sur la nécessité de *témoigner*, le principe de neutralité comporte des inconvénients. En effet, «la neutralité est à la base du droit humanitaire qui interdit de prendre position sur les causes du conflit»¹⁶⁶. Yves Sandoz, membre du Conseil exécutif du CICR, souligne ainsi cette problématique :

On a souvent reproché au *CICR d'être trop silencieux* et de ne pas faire plus pour alerter la communauté internationale de situations inacceptables. C'est notamment la principale critique qui lui a été faite à propos de son comportement pendant la Seconde Guerre mondiale, qui a fait l'objet d'une analyse approfondie à travers les archives du CICR et a donné lieu à plusieurs publications. Nous ne saurions nous y étendre ici. Il est toutefois intéressant de brièvement examiner comment se présentent aujourd'hui les données de cette fonction.

L'expérience a poussé le CICR à *se doter d'une «doctrine»* en ce qui concerne son action en cas de violations du droit international humanitaire. C'est une

¹⁶⁴ TORRELI Maurice, *Le droit international humanitaire*, coll. Que sais-je? Presses Universitaires de France, Paris, 1985.

¹⁶⁵ CICR, «Quelles sont les bases juridiques qui fondent l'action du CICR?», *Le CICR: mission, rôle et mandat*, <www.cicr.org>.

¹⁶⁶ TORRELLI Maurice, «De l'assistance à l'ingérence humanitaire?», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 795, mai-juin 1992, p. 251.

certaine retenue dans ce domaine qui a donné lieu aux plus fréquents malentendus sur le CICR, *cette retenue étant à tort mise sur le compte du principe de neutralité*. Cela révèle une mauvaise compréhension de ce principe. En réalité, le seul souci du CICR en ce qui concerne les violations du droit international humanitaire est celui de l'efficacité maximale, c'est-à-dire d'éviter par tous les moyens que les victimes de ces violations ne continuent de les subir. Il est dès lors exact qu'il n'est pas forcément opportun de commencer par une dénonciation publique et le CICR privilégie d'abord le dialogue avec les parties impliquées. Il est aussi important d'avoir des informations fiables et vérifiées avant de lancer des accusations. *Cette retenue s'explique par le souci du CICR de pouvoir rester auprès des victimes*. Lancer des accusations avant d'avoir dialogué avec les autorités responsables et, pire, le faire sur la base d'informations peu sûres, serait le meilleur moyen de saper la confiance des autorités avec lesquelles le CICR doit travailler. C'est donc généralement seulement si le dialogue avec les autorités responsables reste sans résultat que le CICR en appellera à la communauté internationale, s'il estime que c'est le meilleur moyen de faire bouger les choses. Dans certains cas, bien sûr, une dénonciation présente le risque de faire cesser l'action opérationnelle, soit parce que le CICR pourrait alors être déclaré indésirable, soit parce que la sécurité des délégués ne serait plus assurée. *C'est donc après une analyse et une évaluation approfondie que le CICR prendra sa décision*, l'intérêt des victimes à court et plus long terme étant sa seule boussole. Cela ne signifie pas, cependant, que la procédure est forcément lente. Dans les cas où l'urgence s'impose, comme ceux où des bombardements interdits seraient entrepris, le CICR peut réagir en moins de vingt-quatre heures.¹⁶⁷

En résumé, dans le champ de la politique internationale et celui de la gestion du dispositif humanitaire, le rôle du CICR est important de par son *mandat*. En effet, le CICR a en commun avec le HCR le devoir de surveiller le respect d'une Convention. Or, aucune ONG ne possède cette particularité. C'est la raison pour laquelle le CICR et le HCR sont complémentaires dans leurs rôles relatifs aux différents conflits. Cependant, de par leurs rôles respectifs différents, des problèmes peuvent surgir en rapport avec la neutralité et l'indépendance.

Du devoir d'assistance... au droit d'intervention : la polysémie s'installe

Une des particularités du CICR dans le dispositif consiste à lier le *droit international humanitaire* au *droit international*, ce qui donne la possibilité d'une série de discours, d'interprétations et de confusions essentiels dans la politique internationale, autrement dit dans la géopolitique internationale. À partir d'un *devoir d'assistance* en vue de soulager la souffrance, une autre variété de discours se construit qui justifie des actions humanitaires, voire politiques: *devoir humanitaire*, *devoir*

¹⁶⁷ SANDOZ Yves, *Le Comité international de la Croix-Rouge: gardien du droit international humanitaire*, CICR, Genève, 1998, <www.icrc.org>.

d'ingérence humanitaire, droit d'ingérence humanitaire, devoir d'intervention, intervention humanitaire, intervention militaire à but humanitaire, etc. «Le “droit” ou le “devoir d’ingérence” occupe une place de choix dans le discours des promoteurs du nouvel ordre mondial. Il a d’ailleurs depuis longtemps dépassé le cadre restreint des chancelleries ou des milieux académiques pour se répandre dans les médias sous des appellations diverses: on parle d’“ingérence militaire” ou “économique”, d’“ingérence humanitaire”, ou encore d’“ingérence écologique”.»¹⁶⁸

Ainsi, par leur ambiguïté, le discours humanitaire et le mandat du CICR sont utiles au niveau de la politique internationale, puisqu’ils permettent de passer de la *neutralité* au *témoignage*, et du *témoignage* au *devoir d’intervention*. Au niveau de la politique internationale, on peut invoquer, en fonction de l’intérêt stratégique, soit la neutralité soit l’intervention. De même, Yves Sandoz reconnaît le problème des interprétations, quand il affirme qu’«en réalité, la source principale de ces “mauvaises querelles” provient de trois facteurs: on a jeté en pâture aux juristes un concept non défini: or on ne peut parler sérieusement de droit sans définition; on a dit à peu près tout et son contraire dans le débat public lancé parallèlement; enfin, on a appliqué ce concept non défini à deux entités non comparables, les Etats et les organisations humanitaires»¹⁶⁹.

Or c’est justement cette confusion qui intéresse les experts de la politique internationale, cette polysémie partagée entre l’humanitaire et le droit international, entre l’Etat et les organisations humanitaires, et qui donne une légitimité aux interventions d’un Etat plus fort sur un Etat faible. Le *devoir d’ingérence* se révèle aujourd’hui très important dans la nouvelle gestion des affaires étrangères des pays de l’OCDE, puisque c’est une façon de mettre en question la *souveraineté des Etats*: «Fondé sur une conception qui faisait primer la souveraineté des Etats sur le respect des droits de la personne, le droit international classique serait devenu inadéquat aux nouvelles préoccupations humanitaires dont ferait preuve la communauté internationale. Avatar de la période bipolaire, produit de la guerre froide, la conception classique de la souveraineté serait amenée à disparaître, pour se voir remplacer par un droit d’ingérence octroyé généralement à tous les Etats en cas de violations graves des droits de la personne, où qu’elles se produisent. Ainsi, les frontières nationales ne se dresseraient plus en obstacles à une assistance humanitaire devenue universelle.»¹⁷⁰

De plus, dans le *nouvel humanisme militaire*, «le droit humanitaire, expression désignant d’abord le droit applicable aux conflits armés, a basculé dans une polysémie inquiétante. Il est venu à désigner la caution juridique recherchée pour justifier des actions humanitaires privées, mais bientôt étatiques ou pluriétatiques (militaires, mi-militaires), pâles ripostes à la dégradation de l’équilibre au sein des relations internationales. Les situations ainsi gérées donnent à voir l’usure des fictions

¹⁶⁸ CORTEN Oliver, «Nouvel ordre international humanitaire ou droit d’ingérence?», *A la recherche du nouvel ordre mondial*, vol. 1, *Le droit international à l’épreuve*, Editions Complexe, Bruxelles, 1993, p. 159.

¹⁶⁹ SANDOZ Yves, «Droit ou devoir d’ingérence, droit à l’assistance: de quoi parle-t-on?», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 795, mai-juin 1992.

¹⁷⁰ CORTEN Oliver, *op. cit.*, p. 160.

juridiques classiques. La confusion atteint son comble avec le concept ou devoir d'ingérence. Les difficultés à redonner une cohérence au moins apparente au droit international laissent transparaitre qu'il ne s'agit pas de situations occasionnelles, ni de conséquences de fatalité. C'est bien le système qui a atteint un point d'évolution d'éléments considérables de la société. Il ne secrète pour l'instant que des contre-poisons inefficaces»¹⁷¹.

Or l'inconvénient du *droit d'intervention* se manifeste quand l'argument du «deux poids, deux mesures» est invoqué pour mettre en cause l'immunité dont bénéficient certains Etats violateurs des droits de l'homme. La situation des Palestiniens d'un côté, celle des Kurdes de l'autre constituent des exemples parmi d'autres de cette ambiguïté. En effet, «le mépris des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne pour les droits des Kurdes a une longue et remarquable histoire»¹⁷². Nous touchons ici un des problèmes fondamentaux du «droit d'ingérence».

Toutefois, dans la nouvelle politique humanitaire, la doctrine du «droit d'ingérence» conduit à de nombreux abus. Ainsi, «la société internationale ne peut plus se masquer que son organisation a été construite sur du sable. La souveraineté n'est pas la voie assurée de l'émancipation des peuples et encore moins des individus pris séparément. Les souverainetés, par leur caractère absolu, rivalisent absolument, de telle sorte que les plus puissantes imposent une intensification des échanges mondiaux à leur profit (dite mondialisation) qui ravage d'autres contrées. Si celles-ci sont gérées par des tyrans, ceux-ci utiliseront ce qui leur reste de la souveraineté pour s'opposer à l'action des tiers, que ces tiers habillent d'humanitaire une pure intention d'ingérence ou qu'ils soient sincèrement désireux d'améliorer le sort des populations. Le désordre a atteint un point tel qu'il n'est plus possible de distinguer ce qui se revendique de l'humanitaire, les actions caritatives des projets d'hégémonie. Les principes de souveraineté (de tous les Etats), d'intégrité territoriale et de non-ingérence, qui étaient le noyau central du droit international, ont en quelques années été ébranlés par les tentatives d'imposer un devoir, puis un droit d'ingérence. Ce qui était une valeur jusque-là solidement implantée: le droit pour un Etat d'être maître de la situation concernant sa population sur son territoire, s'est brutalement tourné en contre-valeur. Ce qui était à défendre est devenu ce qu'il fallait combattre. Mais les situations sont si peu claires que chaque tentative de secours ou d'action caritative peut dissimuler un projet de domination»¹⁷³.

¹⁷¹ CHEMILLIER-GENDREAU Monique, «L'action humanitaire, parade inefficace à la crise du droit international», *L'Homme et la société*, n° 129, 1998/3, p. 7.

¹⁷² CHOMSKY Noam, *op. cit.*, p. 101.

¹⁷³ CHEMILLIER-GENDREAU Monique, *op. cit.*, p. 13.

Les ONG

Comme nous avons pu le remarquer précédemment, les *organisations non gouvernementales* sont une des composantes importantes du dispositif humanitaire, car ce sont elles qui font le travail opérationnel sur le terrain. Elles sont les partenaires « privilégiés » des grands organismes comme ECHO, le HCR ou encore les Etats, c'est pourquoi ce chapitre leur est réservé.

APD multi-usages

Dans les relations Nord-Sud, « le Comité d'aide au développement (CAD) est la principale instance chargée, à l'OCDE, des questions relatives à la coopération avec les pays en développement »¹⁷⁴. Le CAD dessine les lignes directrices qui encadrent la coopération des pays industrialisés avec les pays en développement. De même, « le CAD adopte des orientations qui font autorité, auxquelles ses membres se réfèrent dans la conduite de leurs programmes de coopération pour le développement. Ces orientations reflètent les points de vue et l'expérience des membres du CAD et bénéficient des apports venant d'institutions multilatérales et de différents experts, notamment d'experts des pays en développement »¹⁷⁵. L'OCDE, par l'intermédiaire du CAD, définit les orientations de la coopération Nord-Sud, celle-ci entendue comme « l'aide que les pays développés peuvent octroyer aux nations pauvres, théoriquement en vue de faciliter le développement »¹⁷⁶.

De plus, « l'aide au développement » est une notion politique et économique, utilisée normalement dans les discours qui mettent en relation des Etats dans le domaine de la coopération. La notion d'*aide publique au développement* (APD) a été définie en 1969 par le CAD comme les ressources¹⁷⁷ :

- fournies dans un cadre bilatéral aux pays en développement ou accordées par le biais des institutions multilatérales ;
- attribuées par des organismes publics ;
- dont le but est de favoriser le développement économique ;
- assorties de conditions financières favorables: dons ou prêts dont l'élément de libéralité est au moins à 25%.

On parle donc d'*aide bilatérale* si elle est apportée directement d'un Etat à un autre Etat et d'*aide multilatérale* si celle-ci transite par des organismes internationaux,

¹⁷⁴ OCDE/CAD, <www.oecd.org/FR/home/0,,FR-home-notheme-2-no-no-no-0,00.html>.

¹⁷⁵ OCDE, *Lignes directrices du CAD*, <www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-notheme-2-no-24-21532-0,00.html>.

¹⁷⁶ BRUNEL Sylvie, *La coopération Nord-Sud*, coll. Que sais-je? Presses Universitaires de France, Paris, 1997, p. 3.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 8.

comme les agences spécialisées des Nations unies, le FMI et la Banque mondiale. «Les chiffres définitifs en 2002 font ressortir à 53,7 *milliards dollars* le montant net de l'aide publique au développement (APD) consentie en 2000 par les membres du CAD aux pays en développement. En termes réels, les apports n'ont guère varié par rapport à 1999, affichant un recul de 0,4%. Ils auraient en fait légèrement augmenté si un certain nombre de pays n'avaient pas été rayés de la liste des pays admis à bénéficier d'une APD. La vigoureuse croissance économique, de 3,7%, qu'ont connue les membres du CAD en 2000 a gonflé leur PNB, ce qui a fait chuter le *rapport APD/PNB de 0,24% à 0,22%*. Le Luxembourg a rejoint le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède dans le peloton des seuls pays satisfaisant à l'objectif fixé de longue date par les Nations unies, à savoir *consacrer 0,7% du revenu national à l'APD*. Sur les 22 pays membres du CAD, 14 ont fait état d'un accroissement de leur APD en termes réels en 2000 mais *l'effort moyen par pays du CAD (moyenne non pondérée des rapports APD-PNB) est resté inchangé à 0,39%.*»¹⁷⁸

D'un autre côté, l'APD a subi une grande diminution dans les années 1990. En revanche, il existe «une tendance de plus en plus forte à privilégier l'*aide d'urgence* et l'*aide humanitaire*, conséquences de conflits nombreux et meurtriers mobilisant brutalement de lourdes sommes, au détriment de celles affectées au financement du développement: seuls les secours d'urgence échappent au recul de l'aide. Ils ont atteint 3,2 milliards de dollars en 1994, soit une hausse de 25% par rapport à l'année précédente et presque dix fois plus qu'en 1980»¹⁷⁹.

Ainsi, «toutes les sources indiquent une augmentation sensible de la part de l'*“aide humanitaire”* ou de l'*“aide d'urgence”* dans une aide publique au développement (APD) en relative stagnation depuis la fin des années 80. Selon le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, la part des *“secours d'urgence”* (qui n'incluent pas l'aide alimentaire d'urgence) est passée de 1,35% à 5,75% de l'APD entre 1980 et 1993. Les dépenses consacrées par les membres du CAD aux opérations de secours d'urgence sont passées, sur la même période, de 610 millions de dollars à 3284 millions de dollars (en dollars constants). La tendance est similaire pour l'aide bilatérale dont la part consacrée aux secours d'urgence est passée de 1,5% à 8,27% entre 1982-1983 et 1993. La part de l'aide d'urgence dans l'APD représentait, en 1993, 12,18% pour l'Allemagne, 17% pour la Hollande, 12,38% pour la Grande-Bretagne et 9,55% pour les Etats-Unis. De même, pour l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO), le volume de l'aide humanitaire d'urgence a été multiplié par 6,6 entre 1990 et 1994, passant de près de 120 à plus de 760 millions d'écus»¹⁸⁰.

En outre, cette tendance à privilégier l'aide humanitaire fait qu'une partie de l'APD est réaffectée vers le financement des ONG dans le domaine de l'humanitaire. De plus, les Etats et les organismes comme ECHO financent de préférence, dans le cadre de cette politique, les ONG qui travaillent dans l'aide humanitaire d'urgence.

¹⁷⁸ <www.oecd.org/FR/document/0,,FR-document-nothème-2-no-11-27510-0,00.html>.

¹⁷⁹ BRUNEL Sylvie, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸⁰ JEAN François, «Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire», *Revue Tiers Monde*, vol. 38, n° 151, juillet-septembre 1997.

L'intérêt des pouvoirs publics à l'égard des ONG

Ainsi, dans les milieux politiques et des organisations internationales, on manifeste souvent sa surprise de voir la vitesse à laquelle le nombre des ONG a crû ces dernières années. Or, si nous examinons de plus près cette évolution, nous nous rendons compte que ce sont eux-mêmes qui ont favorisé leur développement. Ils se sont aperçus de l'importance politique, économique et symbolique de ce type d'institution. En effet, «au fur et à mesure des désenchantements des organismes d'aide bilatérale et multilatérale, les ONG ont été propulsées en première ligne du combat pour le développement. Elles se sont professionnalisées. Diverses par leurs tailles, leurs modes de financement et leurs formes d'intervention, elles assurent aujourd'hui une part croissante des activités de coopération au développement et sont devenues des acteurs incontournables»¹⁸¹.

Les pays de l'OCDE se sont donc aperçus que les ONG peuvent être de grands *partenaires* pour mener ces politiques, c'est pourquoi ils suivent leur évolution et produisent une riche documentation à ce sujet. Ainsi, «au sein du Comité d'aide au développement – le Comité de l'OCDE dans lequel nous nous efforçons de dégager un consensus sur les questions intéressant l'aide – nous avons pris conscience de la complémentarité des organismes publics dont les actions se renforcent mutuellement. Les sphères publiques auxquelles nous appartenons ont appris à voir dans le secteur des ONG un instrument d'éducation du public, un volet de notre aide, l'inspirateur de certaines de nos politiques, un appoint financier bienvenu, un vivier de méthodologies nouvelles et une filière pour l'administration d'une partie de notre aide au développement»¹⁸². A l'intérieur des pays industrialisés, «l'intérêt des pouvoirs publics à l'égard des ONG s'explique par les atouts de ces dernières: leur perception des besoins essentiels de la population, leur approche directe et communautaire, leur faible coût. De plus, dans les pays industrialisés, les grandes ONG représentent des groupes sociaux, professionnels, religieux ou politiques dont le nombre et l'opinion constituent un facteur électoral pour le gouvernement au pouvoir»¹⁸³.

De plus, en 1983, le Centre de développement de l'OCDE publie *Le rôle des organisations non gouvernementales dans la coopération pour le développement*. Dans ce bulletin, nous relevons les opinions des différents représentants des organismes. Ceux-ci faisaient remarquer aux experts et aux responsables politiques les avantages du phénomène des ONG. Ainsi, Anthony J. Kozlowski, à l'époque directeur exécutif du Conseil international des agences bénévoles, soulignait que

¹⁸¹ BOULOUDANI V., GHINET S., «Tourments et tournants de la coopération au développement», in FINO Daniel (dir.), *Impasses et promesses: l'ambiguïté de la coopération au développement*, Nouveaux Cahiers de l'iuéd, n° 4, Presses Universitaires de France, Paris; iuéd, Genève, 1996, p. 171.

¹⁸² OCDE/CAD, *Des partenaires dans l'action pour le développement: les ONG*, OCDE, Paris, 1988, p. 28.

¹⁸³ BEIGBEDER Yves, *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Paris, 1992, p. 24.

depuis quelques années, les gouvernements des pays donateurs commencent à reconnaître que les activités des ONG complètent leurs propres efforts dans le domaine de l'aide au développement. Ils admirent l'habileté avérée avec laquelle les ONG atteignent les parties les plus déshéritées du corps social dans les pays en développement, ce que l'aide bilatérale réussit moins bien. [...]

En conséquence, les organismes intergouvernementaux, eux aussi, ont accordé plus d'attention aux ONG depuis quelque temps et certains, comme la Communauté économique européenne, ont élaboré leurs propres mécanismes de cofinancement. D'autres, comme le PNUD et le FISE, font actuellement l'examen critique de leur coopération avec les ONG en vue d'établir avec elles des liens plus étroits et plus systématiques. Un comité mixte Banque mondiale/ONG étudie actuellement les moyens par lesquels la banque et les ONG opérationnelles peuvent agir de concert¹⁸⁴.

L'œil visionnaire du pouvoir

Dans la même publication se trouve le texte de sir Geoffrey Wilson, à l'époque président de l'OXFAM, intitulé *Le rôle des organisations non gouvernementales dans l'aide aux pays les moins avancés*. Ce texte a été conçu à la demande du Secrétaire de la Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés qui s'est tenue en septembre 1981 à Paris. Ce document, en un sens, signale de façon très claire aux experts du développement, aux ministres des Affaires étrangères et aux Etats en général, l'importance et les avantages des ONG, ainsi que leurs différences vis-à-vis des organisations gouvernementales bilatérales et multilatérales :

Les organisations bénévoles sont dans une situation diamétralement opposées. A moins d'être financées par les gouvernements, elles doivent faire appel à des contributions volontaires et, du même coup, restent de dimensions assez réduites. En un sens, cela peut être considéré comme un avantage car il leur faut nécessairement tirer parti au maximum de ressources limitées. L'emploi de formules à forte composante technologique est ainsi fréquemment exclu au départ. Dans la plupart des cas, leurs opérations sont d'envergure trop faible pour que les gouvernements s'y intéressent de très près; elles doivent donc travailler à l'échelon local, avec des groupes et individus dont les compétences et le dévouement comptent bien davantage, pour elles, que la politique économique générale du pays. Leur personnel est souvent relativement moins qualifié et expérimenté, mais conçoit sa tâche comme une mission et, moins assujéti à des règles, peut travailler avec plus de souplesse et généralement plus vite. Il est aussi moins bien rémunéré et prêt à accepter des conditions matérielles de travail très médiocres. Il ne cherche généralement pas à obtenir du gouvernement bénéficiaire le statut diplomatique ou d'autres privilèges. Ces relations personnalisées et cette souplesse de fonctionnement attirent vers les organisations bénévoles des personnes dont l'engagement personnel

¹⁸⁴ OCDE, *Le rôle des organisations non gouvernementales dans la coopération pour le développement*, Nouvelle Série, n° 10, OCDE, Paris, 1983.

*est très fort, en dépit de traitements plus bas et de conditions de travail sensiblement plus difficiles.*¹⁸⁵

Nous constatons donc, dans ce seul paragraphe, une synthèse de la perception politique des *caractéristiques avantageuses des ONG* pour les Etats. Ces caractéristiques, pour la plupart, restent valables, jusqu'à aujourd'hui, dans les domaines suivants :

- l'aspect financier ;
- le statut du personnel volontaire ;
- la composante professionnelle ;
- l'échelon local des actions ;
- l'aspect politique.

L'altruisme à distance

Ainsi, du point de vue *financier*, «une des critiques les plus récurrentes adressées aux ONG du Nord est leur dépendance financière à l'égard de leurs gouvernements ou organisations internationales, qui limiterait leur autonomie, leur liberté d'opinion et d'expression»¹⁸⁶. Or l'indépendance financière n'est pas seulement une préoccupation des ONG, c'est aussi une préoccupation des Etats et des experts de la coopération.

De plus, la mobilisation de *la générosité du public* est importante dans l'élaboration d'une *politique de la pitié* ; c'est pourquoi «les ONG ont démontré leur aptitude à mobiliser l'opinion publique dans les pays donateurs sur les problèmes humanitaires, des droits de l'homme et du développement, et à attirer des fonds par la collecte des fonds privés: ainsi les ONG des pays de l'OCDE ont mobilisé de 3 à 4 milliards de dollars de contributions volontaires par an de 1985 à 1988»¹⁸⁷.

Toutefois, «payer a pour avantages principaux d'être plus facile à rapprocher de l'idée d'*action* et, deuxièmement, de rendre patent et calculable le sacrifice accompli en faveur du malheureux»¹⁸⁸.

Dans le même ordre d'idées, les ONG, en faisant appel aux dons auprès de l'opinion publique, passent des *messages symboliques et politiques* relatifs aux problèmes des pays du Sud. Ces messages, qui font partie aussi de l'«éducation au développement», n'ont pas changé depuis des années; c'est pourquoi l'OCDE, par l'intermédiaire de ses experts, affirme que «l'éducation au développement et la collecte de fonds sont les deux faces de la même pièce de monnaie: elles sont toutes deux liées aux messages transmis à l'opinion publique sur le tiers-monde. [...] Dans la

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸⁶ BOULLOUDANI V., GHINET S., *op. cit.*, p. 171.

¹⁸⁷ BEIGBEDER Yves, *op. cit.*, p. 21.

¹⁸⁸ BOLTANSKI Luc, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Editions Métailié, Paris, 1993, p. 36.

plupart des pays de l'OCDE, les ONG qui réussissent le mieux à collecter beaucoup de fonds recourent à des techniques faisant appel à l'émotion »¹⁸⁹.

Ainsi, dans les documents de l'OCDE, on est conscient de ce phénomène médiatique, mais on le présente plutôt comme un constat: «Puisque la masse d'argent que les citoyens sont prêts à donner est limitée, la concurrence augmente. De plus en plus d'ONG se partagent un gâteau qui, à de rares exceptions près, grossit moins vite que leur appétit. Il en résulte des campagnes de collecte de fonds plus dramatisées, charriant des images négatives et faisant appel à l'émotion, utilisant des moyens de communication plus sophistiqués ainsi que les techniques du mailing.»¹⁹⁰

Cependant, les Etats ne sont pas encore décidés à changer ce mécanisme. En effet, à travers lui, deux objectifs sont assurés: l'un médiatique et politique, puisque les messages passés par les ONG et la publicité peuvent éventuellement justifier une *action* ou une *intervention*, l'autre étant la collecte de fonds où l'Etat consent à ce que le public en finance une partie; l'ONG, quant à elle, s'engage vis-à-vis de ce public. Or cet engagement est nécessaire pour un Etat, car ce dernier peut à la fois influencer ce même public et faire pression sur une ONG pour participer à une action.

En outre, la collecte de fonds conduit à un autre phénomène, celui du *cofinancement*. En effet, «le marché du don n'étant pas extensible à l'infini, il faut arbitrer pour choisir les bénéficiaires. Les publics ciblés, assaillis de sollicitations, ne savent s'ils doivent donner pour les handicapés cambodgiens, les orphelins somaliens ou une coopérative agricole salvadorienne. Pour fidéliser les donateurs, les ONG sont donc amenées à insister sur l'aspect concret et limité de chaque objectif»¹⁹¹.

Les experts de la politique internationale connaissent donc bien la dynamique du parcours des ONG, comme le signale ce texte:

Certaines ONG du Nord gèrent elles-mêmes sur le terrain, au Sud, des programmes, ou y réalisent leurs projets. Elles emploient du personnel local ou des expatriés. Quand elles débutent, leurs ressources financières sont, le plus souvent, fournies par l'appel au grand public. Puis l'ONG voit son portefeuille de réalisation et de partenaires augmenter tandis que les ressources financières qu'elle obtient par ses campagnes auprès du grand public deviennent insuffisantes. Elle fait alors appel au *cofinancement de son gouvernement ou de la Communauté européenne*.

*Qui dit cofinancement dit nécessité de soumettre aux financeurs publics un «projet». Le projet va obliger chacun des acteurs, ceux du Sud comme l'ONG du Nord, à établir une prévision (un programme de dépenses) et à la soumettre à la bonne volonté du financeur public. Petit à petit, on constate que la liberté toute relative qu'avaient les ONG financées directement par le grand public peut se trouver limitée ou, pour le moins, orientée par les financeurs essentiels que sont devenus les Etats du Nord.*¹⁹²

¹⁸⁹ SMILLIE Ian, HELMICH Henny (dir.), *ONG et gouvernements: une association pour le développement*, OCDE, Paris, 1993, p. 66.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 62.

¹⁹¹ LECHERVY Christian, *op. cit.*, p. 35.

¹⁹² LECOMTE B., «Les ONG, de l'institution au système, de la liberté à l'intégration», *Economie et humanisme*, n° 325, juin 1993.

De façon générale, le pouvoir politique laisse donc les ONG, dans un premier temps, chercher des fonds auprès du public. Ensuite, il procède à une évaluation politique des avantages comparatifs et décide soit de laisser l'ONG toute seule, soit de la *cofinancer à des degrés différents*. Ce mécanisme crée ainsi une multitude de catégories d'ONG, prêtes à toutes sortes de services, à des prix très compétitifs. Or il est souvent reproché aux ONG «la vive concurrence à laquelle elles se livrent sans craindre de “perdre leur âme”[...] dans leurs pays d'origine, pour obtenir l'appui des donateurs privés et la reconnaissance du public et des médias »¹⁹³. Pourtant, il faut souligner que les ONG sont piégées dans un mécanisme complexe créé par la politique internationale. Le dispositif perfectionne ses mécanismes de sélection. Les ONG sont donc conduites à réagir à ces tours de vis, car elles n'ont pas le choix. De plus, «malgré leur souci d'indépendance, les ONG, entités de droit national, doivent respecter la législation du pays où elles sont constituées et des pays où elles exercent leurs activités. Elles peuvent bénéficier d'avantages fiscaux, de subventions, de cofinancement et de contrats de sous-traitance »¹⁹⁴.

L'altruisme officiel

Quant au *financement public* de l'aide humanitaire, il est très complexe. En effet, «le réseau des banques humanitaires est plus difficile à cerner. Certains organismes se comportent ouvertement comme des banques et ne répugneraient pas à en faire mention. Tel est le cas de la CEE qui, au sein du FED, réserve une part de ses fonds à l'action d'urgence. La Communauté n'intervient pas elle-même, mais cofinance des programmes d'urgence d'organismes privés et même internationaux. Les Etats développés se comportent également comme des banques en finançant des actions privées. L'agence américaine gouvernementale USAID intervient de plus en plus sous cette forme. En France, à l'action – dérisoire – du Ministère de la coopération s'ajoute (et peut-on dire se substitue) l'initiative des collectivités locales. Les conseils régionaux disposent des fonds importants consacrés au tiers-monde, tant pour le développement que pour l'action d'urgence. [...] Certains organismes opérationnels ne se comportent comme des banques que ponctuellement. Le HCR ou l'UNICEF peuvent, dans certaines circonstances, sous-traiter une mission à des agences bénévoles. Les critères de dangerosité des missions ne sont pas toujours compatibles avec les conventions internes à ces organismes internationaux »¹⁹⁵.

74

Ainsi, le montant global des financements fournis par les ONG dans le total des ressources apportées aux pays en voie du développement (PVD) a été de 3% du total en 1992, mais près de 10% de l'APD¹⁹⁶. De plus, «entre 1970 et 1990, les subventions accordées par les ONG à des programmes réalisés dans les PVD sont passées de 1 milliard de dollars à plus de 7 milliards, un taux d'augmentation deux fois supérieur à celui de l'APD. [...] leur financement [des ONG] par des sources

¹⁹³ BOULODANI V., GHINET S., *op. cit.*, p. 171.

¹⁹⁴ BEIGBEDER Yves, *op. cit.*, p. 25.

¹⁹⁵ RUFFIN Jean-Christophe, *Le piège humanitaire*, Hachette/Pluriel, 1986, Paris, p. 88.

¹⁹⁶ BRUNEL Sylvie, *op. cit.*, p. 32.

publiques, qui représente un tiers de leurs ressources, est passé de moins de 200 millions de dollars à 2,2 milliards»¹⁹⁷. Ces chiffres au niveau global conduisent à des interprétations erronées. En effet, certains pensent que c'est beaucoup. Cependant, il faut savoir qu'il s'agit aussi d'un déplacement de budgets vers d'autres secteurs ou dépenses. D'un autre côté, les experts de l'aide savent que *la sous-traitance avec les ONG a fait faire des économies* à tous les Etats et organismes internationaux, et donc à tous les éléments du dispositif humanitaire.

L'altruisme sans salaire

Comme l'affirme encore sir Geoffrey Wilson, «les services du personnel et des experts auxquels les ONG font appel, le cas échéant, coûtent sensiblement moins cher (rémunération et dépenses connexes) que ceux du personnel employé par des organismes d'aide publique. [...] Si l'on ajoute les indemnités de cherté de vie ou d'affectation qui sont aussi plus élevées pour le personnel des organismes publics, le coût total est au bas mot deux fois moindre dans le cas du personnel recruté par les ONG»¹⁹⁸. En résumé, on a fait du système des ONG un système très libéral et flexible dans les économies de marché. On peut créer, agrandir, réduire et supprimer des ONG et des postes comme on le veut, quand on veut, sur la base d'un choix de termes qui ont un rapport avec la morale et la politique : *aide et volontariat*. C'est l'interprétation qu'il faut donner aussi, lorsque les experts parlent et admirent les caractéristiques des ONG, qui ont, entre autres, *la souplesse, la capacité de prendre des risques et d'expérimenter, la capacité d'agir rapidement, une bureaucratie réduite au minimum*. Ainsi, «la plupart des ONG sont des organisations de dimensions limitées, moins sujettes à la lourdeur bureaucratique et aux hiérarchies que les administrations nationales ou internationales. Leurs structures internes sont plus flexibles, mieux à même de réagir rapidement aux situations d'urgence»¹⁹⁹.

Ainsi, on a fait croire que le développement des pays du Sud passe par *l'aide* et que celui qui veut aider doit le faire en tant que *volontaire*. En effet, «très souvent, lorsqu'elles ont besoin de techniciens extérieurs, les ONG recrutent des «volontaires» qui généralement aiment travailler en milieu rural avec la population locale et acceptent des conditions de travail particulièrement difficiles. [...] Lorsque les circonstances l'exigent, les ONG achètent sur les marchés locaux ou pratiquent les prix les plus bas et emploient un personnel modestement rémunéré»²⁰⁰. On nous dit souvent que l'économie et l'industrie d'un pays en voie de développement passent par une politique volontariste; c'est pourquoi «le personnel et les volontaires employés par les ONG sont généralement motivés par des sentiments altruistes et de solidarité, plutôt que par l'esprit de lucre ou l'ambition. Leur récompense réside dans la satisfaction morale d'assistance directe et utile aux autres, proches et lointains»²⁰¹.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ OCDE, *Le rôle des organisations non gouvernementales*, op. cit., p. 19.

¹⁹⁹ BEIGBEDER Yves, op. cit., p. 20.

²⁰⁰ OCDE, *Le rôle des organisations non gouvernementales*, op. cit., p. 19.

²⁰¹ BEIGBEDER Yves, op. cit., p. 21.

Or cela conduit à une réduction des compétences requises pour résoudre les problèmes complexes du développement national. En effet, «la réputation de certaines ONG a souffert du manque de professionnalisme de ses membres. Ni la motivation altruiste, ni l'enthousiasme d'amateurs dévoués à "la cause" ne remplacent la compétence dans le domaine de la gestion et sur le plan technique. [...] Les médiocres rémunérations, les conditions de travail difficiles ou périlleuses, l'absence de sécurité d'emploi, d'avantages sociaux et de perspectives de carrière peuvent décourager les candidatures de personnes hautement qualifiées et ambitieuses, dont la motivation n'est pas entièrement basée sur des aspirations de service et d'assistance. La bonne volonté et la disponibilité épisodique des volontaires et des bénévoles ne sont pas une garantie de professionnalisme»²⁰².

Professionnalisme en échec

De même, pour ce qui est de la composante *professionnelle*, sir Geoffrey Wilson souligne un autre avantage relatif à la sous-traitance ONG, à savoir que «le principal objectif des ONG est d'exploiter et développer le potentiel local, qu'il soit communautaire ou individuel. C'est pourquoi elles n'envoient sur place ni équipes d'experts ni grandes quantités de matériel ou de fournitures, sauf en cas d'urgence»²⁰³. Cependant, cet objectif qui semble approprié, juste et équitable occulte des problèmes comme le manque de professionnalisme, le faible impact de ces projets et leurs échecs constants. D'ailleurs, il est curieux que les pays donateurs se préoccupent si peu des résultats, des évaluations et de l'impact de projets au niveau global. Ainsi, les échecs se sont multipliés sans un véritable changement politique. «Les gouvernements dépensent beaucoup d'énergie (et un temps fou) pour étudier les propositions des ONG une par une, mais font rarement l'effort d'évaluer l'impact véritable du projet sur le terrain.»²⁰⁴

De plus, les Etats développés savent bien que le développement, la pauvreté et les conflits ne se résolvent pas avec la présence et l'aide des ONG. En effet, les systèmes de santé et d'éducation dans ces pays ne sont pas fondés sur le «volontariat», ni sur des ONG qu'ils suppriment à leur guise. «Selon le PNUD, l'aide humanitaire touche aujourd'hui environ 300 millions de personnes dans les pays en voie de développement, contre 100 millions au début des années 1980. Ce chiffre et impressionnant en lui-même, mais il doit être aussi comparé au total des personnes considérées comme vivant dans la pauvreté absolue dans le tiers-monde, qui est de 1,3 milliard. La question est de savoir si les ONG parviennent réellement à toucher ces pauvres absolus, dans la mesure où leur situation s'explique plus par une mauvaise répartition des ressources sur le plan national, conséquence de phénomènes d'exclusion politique et sociale, que par une pénurie réelle.»²⁰⁵

²⁰² *Ibid.*, p. 23.

²⁰³ OCDE, *Le rôle des organisations non gouvernementales*, *op. cit.*, p. 18.

²⁰⁴ SMILLIE Ian, HELMICH Henny (dir.), *op. cit.*, p. 59.

²⁰⁵ BRUNEL Sylvie, *op. cit.*, p. 36.

En outre, dans le rapport du PNUD de 1993, nous pouvons lire qu'«il apparaît seulement que même les populations qui ont bénéficié de projets couronnés de succès restent pauvres. Les interventions menées par les ONG ne permettent généralement pas aux populations d'échapper à la pauvreté structurelle, mais elles adoucissent véritablement les formes de pauvreté les plus aiguës»²⁰⁶. Dans le même rapport, il est clairement affirmé que «les ONG ne sont pas en mesure de remplacer les gouvernements ou les marchés commerciaux dans le domaine de l'accès au crédit»²⁰⁷. Comme le dit Sylvie Brunel, «les ONG ne doivent de toute façon pas être considérées comme un facteur décisif du développement des pays du tiers-monde: aucun pays ne s'est développé grâce à elles jusqu'ici, si nombreuses soient-elles. Car le développement est un processus de long terme qui dépend d'abord de politiques économiques appropriées et d'un contexte international favorable»²⁰⁸.

En résumé, cet *échec constant* de la coopération et du travail avec les ONG, depuis plus de quarante ans, doit nous conduire à penser qu'il ne faut pas déduire l'utilité globale des ONG à partir de leurs propres énoncés, ni en passant par les énoncés officiels de la politique du développement faits par les pays de l'OCDE. Il faut aller ailleurs pour se rendre compte des objectifs véritables, manifestes ou implicites, de cette politique. Ainsi, les Etats du Nord, ses hommes politiques, les organismes internationaux, les donateurs et les institutions, académiques ou administratives, qui orientent les politiques des pays industrialisés, ont compris depuis quelques années les bénéfices qu'ils pouvaient tirer de ce type d'organisation. Nous constatons donc que «les motifs qui ont conduit les organismes d'aide publique à soutenir financièrement les ONG sont les mêmes dans tous les pays du CAD. Selon les réponses à un questionnaire du CAD de 1984 sur les raisons de la coopération instituée avec les ONG, la quasi-totalité des membres du CAD voient dans cette coopération un moyen: 1) de tirer parti des caractéristiques particulières des ONG, et 2) d'intensifier l'intérêt de leur opinion publique à l'égard des problèmes de développement. Les membres ont presque tous cité expressément, au nombre des facteurs importants, le souci de renforcer les ONG des pays en développement, et la moitié d'entre eux ont précisé que c'était là l'une des raisons de la coopération avec leurs ONG»²⁰⁹. Pourtant, les *caractéristiques particulières* ne sont pas vraiment révélées dans cette étude. Yves Beigbeder, dans son livre *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, énumère quelques-unes des caractéristiques des ONG, et deux d'entre elles nous semblent importantes pour le fonctionnement du dispositif.

La première est d'ordre économique: «Les structures administratives légères des ONG et leur intérêt à limiter les dépenses non opérationnelles les rendent plus économiques que les organisations gouvernementales ou les organisations intergouvernementales, et, bien entendu, que les organisations privées à but lucratif. Les ONG

²⁰⁶ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, Genève, 1993, p. 103.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 104.

²⁰⁸ BRUNEL Sylvie, *op. cit.*, p. 36.

²⁰⁹ OCDE/CAD, *Des partenaires dans l'action...*, *op. cit.*, p. 28.

n'ont pas à assumer les frais des grandes administrations ou de sièges permanents ni les rémunérations et avantages sociaux des fonctionnaires nationaux ou internationaux. La rémunération des "permanents" des ONG est généralement modeste et celle des volontaires limitée aux frais liés aux fonctions et aux déplacements. De là, l'intérêt financier des gouvernements et des OIG à engager des ONG pour la mise en œuvre de programmes dans le temps dans des limites financières strictes.»²¹⁰

La deuxième est d'ordre politique: «L'indépendance des ONG par rapport aux gouvernements peut leur permettre d'intervenir dans des situations ou des lieux où les organisations gouvernementales ou intergouvernementales ne peuvent pas intervenir, pour des raisons politiques ou diplomatiques. Les ONG peuvent aussi identifier, formuler et rendre publics des problèmes sans prudence excessive.»²¹¹ Cela leur permet donc, si tel est le cas, de formuler une politique interventionniste dans un pays à partir des *témoignages* des ONG. Ainsi, le dispositif est solidaire. Pour cette raison, la critique lancée à chacun de ses éléments n'a pas de sens, puisque chaque élément du dispositif a son rôle à jouer, qui est complémentaire à tous les autres. De même, en politique internationale humanitaire, l'expert de la politique étrangère d'un pays industrialisé sait que ce qu'il ne pourra pas faire avec le HCR, il pourra le faire avec le CICR, ou mieux encore avec une ONG. Par conséquent, l'évaluation politique s'impose.

La valeur politique globale

Du point de vue *politique* donc, dans les relations de pouvoir, le contrôle total d'une ONG n'est pas la priorité des hommes politiques, des Etats et des organisations internationales. En effet, ce qui intéresse le pouvoir, c'est *la capacité d'orienter l'action* de l'ONG. Il faut souligner cet aspect, puisque l'idéologie de telle ou telle ONG ou de tel ou tel volontaire n'est pas une menace pour le dispositif humanitaire. De plus, Ian Smillie signale d'une façon très subtile que «le problème n'est peut-être pas d'avoir un coefficient de dépendance de 10%, 50% ou 80%. Cela constitue plutôt une indication sur la *vulnérabilité* financière de l'ONG. La vraie question, c'est de savoir si les gouvernements accordent une certaine *valeur* à l'indépendance du secteur bénévole et la respectent»²¹². Or, dans ce discours, quelle doit être l'interprétation de la part des dirigeants concernant le mot *valeur* (souligné par l'auteur) ? Serait-ce la valeur politique? «Respecter» serait-il alors l'équivalent de «savoir agencer»? Nous constatons que décoder les textes n'est pas si facile, mais essayons d'imaginer ce qu'un conseiller politique d'un Etat du Nord pourrait en tirer. Ainsi, «les gouvernements sont devenus plus directifs au *niveau global*, orientant l'argent, et donc les ONG vers des secteurs particuliers (sida, urgences, réfugiés) ou des pays (Philippines, Mozambique, Cambodge). Mais peu savent réellement ce qui se passe sur le terrain»²¹³. Pour un Etat, pour un conseiller politique,

²¹⁰ BEIGBEDER Yves, *op. cit.*, p. 20.

²¹¹ *Ibid.*

²¹² SMILLIE Ian, HELMICH Henny (dir.), *op. cit.*, p. 65.

²¹³ *Ibid.*, p. 57.

bien que les mini-phénomènes à l'intérieur des ONG soient importants, le résultat de *l'action globale à long terme* est plus important, tout comme le message qu'il peut véhiculer avec cette action.

De plus, après des années d'expérience en *politique* des ONG, on obtient des résultats et on s'aperçoit que l'on peut *orienter le dispositif*. C'est un constat fait par les experts de l'OCDE: «Un paradoxe ressort des études par pays: *les ONG sont de plus en plus "homogènes"*. Atteignant un certain degré de maturité et recevant une plus grande partie de leur financement des gouvernements, elles finissent par former des groupes d'organisations qui ne présentent plus que de petites différences au niveau de leurs "produits": associations de secours, d'envoi de volontaires, ONG opérationnelles, organisations agissant en partenariat, groupes de "solidarité", centres d'éducation au développement. Cette homogénéisation est en partie le résultat de pratiques communes et d'une entente sur certaines questions, comme la prise de conscience de la discrimination à l'encontre des femmes. Cette homogénéisation provient aussi sans doute de la pression exercée par les donateurs pour que les ONG se conforment aux normes et aux critères gouvernementaux»²¹⁴.

La place réservée aux non-conformisme

Dans le même ordre d'idées, déjà en 1983, John P. Lewis, ancien président du CAD, lance un message qui montre le pouvoir d'adaptation, d'intégration et le pragmatisme des orientations politiques du Nord dans la gestion des dispositifs. Il soulignait, lors de la réunion CAD/CIAB, que «le caractère autonome et non conformiste des activités des ONG, qui fait qu'il est parfois difficile de les intégrer au système indigène, présente un aspect positif lorsqu'il s'agit de défendre une "cause", celle des droits humains par exemple. Aux XVII^e et XVIII^e siècles, les Britanniques offraient une aide philanthropique aux missions et aux écoles destinées aux Indiens et aux esclaves en Amérique du Nord. Parmi les activités du même ordre, figurent, de nos jours, les programmes en faveur des populations et des minorités opprimées, l'accueil de réfugiés politiques, l'aide aux détenus et à leurs familles, et le début de prise de conscience des mutilations sexuelles infligées aux jeunes filles et aux femmes en Afrique et au Moyen-Orient. *Certaines de ces activités font qu'il est plus facile aux gouvernements, y compris à ceux des pays bénéficiaires, d'opérer des choix politiques qui ne leur auraient pas été ouverts sans cela*»²¹⁵. Nous constatons encore que les mots et leur interprétation sont essentiels dans les textes des experts, où nous voyons *l'aspect positif* des choix politiques. En clair, Lewis aurait tout aussi bien pu dire aux dirigeants et aux *élites des pays du Nord, comme du Sud*: «Ne craignez rien, les avantages que l'on peut tirer de ce dispositif sont nombreux, en dépit des éléments en contradiction avec notre politique globale.»

Ainsi, certains concepts pèsent lourd dans le langage courant des ONG, comme ceux d'engagement, de vocation et de solidarité. Or, ces termes ont aussi, dans le

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ OCDE, *Le rôle des organisations non gouvernementales*, *op. cit.*, p. 46.

langage politique, une *valeur*, puisque, par exemple, «deux significations sont véhiculées par le même concept de solidarité dans son expression historique, celle de *communauté d'intérêts* et celle d'*obligation morale de porter assistance aux "autres" en difficulté*»²¹⁶. L'expert en politique étrangère sait qu'à partir de la valeur politique des significations véhiculées par les ONG, on pourra opérer des choix politiques sur un conflit dans une région déterminée.

Les «partenaires» du Sud

En ce qui concerne la situation des ONG du Sud, celle-ci n'est pas meilleure, puisqu'elles dépendent financièrement des ONG du Nord. Cela crée une forte dépendance dans la conception de tout projet. Les ONG du Nord appliquent une conception spécifique de la gestion et de la politique aux ONG du Sud. Le contrôle est ainsi assuré jusqu'au plus bas dans la chaîne du dispositif humanitaire.

Daniel Corsino, en analysant les ONG en Amérique latine, exprime ainsi cette préoccupation :

Une des principales difficultés pour les ONGD (ONG du Sud) est la dépendance qui s'établit face aux ECDI (entités de coopération au développement international, ONG du Nord), dans le domaine des ressources financières. Elles doivent constamment s'expliquer, fournir des comptes, défendre et légitimer leurs propres politiques, programmes et projets, face aux agences ou fondations qui les appuient.

Même si les ECDI recherchent l'égalité et le partenariat avec leurs homologues, la relation reste inégale. Non seulement parce que les ONGD ont peu de possibilités de discuter les politiques, les salaires, la qualification professionnelle ou les priorités des ECDI, mais aussi parce qu'*elles ne disposent pas des moyens d'exercer un quelconque degré de participation, de contrôle ou de pression sur ces dernières.*²¹⁷

Le PNUD souligne aussi dans son rapport de 1993 que «la plupart des grandes ONG de l'hémisphère Sud sont très dépendantes de celles du Nord en ce qui concerne leur financement. Les ONG du Nord désignent généralement ce phénomène sous le terme de «partenariat». Mais vue du Sud, leur relation est loin de l'égalité que ce terme semble suggérer.»²¹⁸.

²¹⁶ PERROT Marie-Dominique, RIST Gilbert, SABELLI Fabrizio, *La mythologie programmée. L'économie des croyances dans la société moderne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 179.

²¹⁷ CORSINO Daniel, «La part des ONG dans la coopération internationale», *Les ONG: instruments du néolibéralisme ou alternatives populaires? Alternatives Sud*, vol. 4, n° 4, 1997, Centre Tricontinental, Louvain-la-Neuve; L'Harmattan, Paris, 1998, p. 50.

²¹⁸ PNUD, *op. cit.*, p. 97.

Du développement à l'urgence humanitaire: un continuum politique

D'autre part, nous constatons que le déplacement vers l'urgence est plus marqué pendant les périodes de crises et de conflits, là où il y a des enjeux politiques et stratégiques. Ainsi, «entre 1990 et 1994, ECHO a attribué aux ONG entre 45% et 67 % de ses financements au titre de l'aide d'urgence. En 1991, les ONG canalisent, en termes nets, plus de ressources que la Banque mondiale. Cette place se confirme pour les principales crises du moment. Ainsi, en 1994, les ONG ont reçu 116 millions de dollars, soit plus de 40% de l'aide humanitaire de l'Union européenne pour l'ex-Yougoslavie»²¹⁹.

Nous savions qu'une des raisons de la coopération et de l'aide aux pays en voie de développement était la concurrence de l'aide que fournissait l'ex-Union soviétique à quelques pays du tiers-monde. Aujourd'hui, ce ne serait plus un problème pour les pays développés. En effet, ces derniers peuvent diminuer, supprimer ou réaffecter cet argent. De plus, «les gouvernements des grandes puissances le reconnaissent ouvertement: le propos de l'aide n'est pas d'abord d'assurer le développement des pays pauvres mais de garantir leurs intérêts dans certaines parties du monde, qu'ils soient commerciaux, stratégiques, ou tout simplement culturels ou politiques»²²⁰.

C'est pourquoi, dans les nouveaux conflits géopolitiques qui vont surgir, une priorité sera donnée à l'aide dans l'urgence par les pays développés. L'humanitaire prendra sa place dans les relations internationales. Le développement sera replacé dans le langage politique peu à peu par l'aide humanitaire, c'est «le début des années 1990 [qui] est marqué par un glissement de l'aide au développement – pour l'essentiel engagée dans le cadre de relations d'Etat à Etat – vers l'aide humanitaire, de plus en plus mise en œuvre par des organismes non gouvernementaux. [...] Cette redirection des flux financiers en faveur de l'aide humanitaire a eu pour conséquence inattendue de conduire certaines institutions à dépasser la dichotomie urgence/développement, fort à la mode dans les années 1980, pour mettre en avant un continuum urgence-réhabilitation-développement. Prenant acte des évolutions du marché de l'aide, nombre d'organisations internationales se sont repositionnées dans l'urgence et se piquent désormais d'intervenir sur les terrains de crise ouverte»²²¹. Ainsi, nous pourrions penser que l'aide humanitaire supplante de plus en plus le développement.

Dans la nouvelle géopolitique, l'humanitaire «a pour double effet de ranimer la croyance dans le “développement” et de desservir ce dernier. Car cette crise contribue à encourager à nouveau l'espoir mis dans le “développement” en le faisant apparaître comme le seul processus capable de remplacer avantageusement les secours humanitaires. Bien que l'on s'en défende, tout se passe comme si le désastre ou le conflit n'était qu'une rupture temporaire sur le chemin du “développement”. On compte alors sur l'invocation quasi magique du continuum pour assurer

²¹⁹ JEAN François, «Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire», *op. cit.*, p. 643.

²²⁰ BRUNEL Sylvie, *op. cit.*, p. 56.

²²¹ JEAN François, «Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire», *op. cit.*, p. 642.

les transitions et ravauder les sociétés. Tout se passe donc comme si les “frères ennemis”, humanitaire et “développement”, étaient appelés à se réconcilier à la faveur du continuum afin d’assurer ensemble une position durable dans le champ de la solidarité»²²².

Dans ce contexte, certaines critiques faites aux ONG sont, dans un sens, valables et réelles, mais il faut les replacer dans le dispositif. Si nous analysons l’histoire et l’évolution des ONG, nous constatons que la quasi-totalité d’entre elles se sont développées dans le contexte de la politique étrangère des Etats développés. Or, au lieu d’adresser ces critiques aux ONG, il faudrait plutôt analyser l’ensemble du dispositif. Nous nous apercevions alors que les critiques et le dévoilement de cette politique devraient être envisagés à un niveau supérieur du dispositif. Emergerait l’idée, en fin de compte, que ce ne sont pas les ONG, ni les individus qui travaillent au sein de ces organismes, qui sont responsables de l’orientation prise par le dispositif humanitaire ces dernières années. En effet, ce serait plutôt la capacité de la sphère politique, des dirigeants et des hauts fonctionnaires des institutions qui contrôlent la politique du développement et de l’humanitaire qui aurait fait évoluer le dispositif au point où il se trouve actuellement.

Comme l’exprime Diane Fairchild, «il ne s’agit aucunement de nier l’élan et la sincérité de milliers d’individus regroupés au sein d’organisations indépendantes et mus par le désir sincère d’aider autrui. Le problème n’est pas là. Il est de savoir si dans le don humanitaire, il peut subsister une parcelle de don effective ou si, au contraire, la réalité du don n’est pas à rechercher dans la politique plutôt que dans la charité»²²³.

Or les ONG ne construisent pas leur chemin. Elles doivent suivre *les impératifs d’une économie humanitaire*. C’est pourquoi «les ONG seront de plus en plus humanitaires car la loi du marché les y oblige pour survivre. Dans ce nouveau contexte, elles sont une pièce décisive dans la fabrication du consensus démocratique. Celui-ci ne peut être directement formulé par les Etats qui seraient qualifiés de totalitaires. Les ONG constituent donc un alibi démocratique de la plus grande nécessité pour les Etats, pour les partis politiques. L’idéologie de groupes de pression est trop corporatiste pour se passer de “messagers humanitaires” qui démocratisent leurs intérêts particuliers en intérêt général. C’est pourquoi les ONG humanitaires constituent une matrice idéologique essentielle de production du consensus à partir de valeurs sublimées, apolitiques, non confessionnelles, libres, bref, démocratiques. Avec les ONG, machines à blanchir l’argent des multinationales grâce au mécénat, chacun trouve son compte dans des échanges de symboles contre de l’argent. Le label humanitaire signale aujourd’hui aux consommateurs un bon produit, une bonne idée, une action souhaitable»²²⁴.

²²² PERROT Marie-Dominique, «L’humanitaire et le développement en quête de continuité», *Regards sur l’humanitaire, L’Homme et la société*, n° 129, 1998/3, p. 20.

²²³ FAIRCHILD Diane, «Don humanitaire, don pervers», *L’obligation de donner, La Revue du MAUSS*, n° 8, 2^e semestre 1996, pp. 294-300.

²²⁴ HOURS Bernard, *op. cit.*

En outre, la nouvelle géopolitique et la nouvelle gestion des conflits promues par les pays de l'OCDE tiennent compte de l'utilité politique des ONG. Ainsi, «les Etats ne restent pas inactifs et ont peu à peu réinvesti le champ humanitaire qui, au départ, s'était constitué sinon contre eux, du moins en dehors d'eux. Sans même parler de l'implication des Etats, et de leurs forces armées, dans des opérations "militaro-humanitaires", on observe une propension croissante des Etats à intervenir sur un mode humanitaire, jusque dans les crises dénuées de tout intérêt stratégique»²²⁵. Les pays de l'OCDE connaissent bien les mécanismes susceptibles de réorienter le dispositif vers l'urgence, puisque «le financement consenti par les gouvernements à des conditions avantageuses, ou fondé sur le remboursement des coûts, est un aimant puissant, surtout lorsque les programmes répondant à une demande des ONG diminuent, et que les procédures administratives pour obtenir des fonds destinés à l'urgence sont facilitées»²²⁶.

De plus, ce réinvestissement par l'intermédiaire des ONG humanitaires offre une étendue de possibilités, puisque «le redéploiement du dispositif d'aide d'urgence au profit des acteurs privés ne va pas sans ambiguïtés: le label "non gouvernemental" masque mal la diversité des relations entre les ONG et les acteurs étatiques, civils ou militaires, et la part croissante des financements publics canalisés par les ONG soulève quelques questions de fond sur le statut de ces organisations qui, pour certaines, restent des acteurs autonomes susceptibles de définir leurs propres stratégies, tandis que d'autres ne sont que de simples sous-traitants des bailleurs de fonds»²²⁷.

MSF

Afin de mieux comprendre la place d'une ONG dans le dispositif, nous prendrons l'exemple de *Médecins sans frontières*, qui est une des ONG les plus connues dans le domaine humanitaire. En effet, elle a une réputation significative de par son histoire, son action, sa structure et sa participation aux différents conflits. Ainsi, il est donc important d'analyser d'un peu plus près quelques points essentiels en rapport avec la politique du dispositif humanitaire.

Tout d'abord, sur son site Internet²²⁸ MSF se présente comme étant

une organisation humanitaire médicale d'urgence créée en 1971 à Paris par des médecins et des journalistes. Devenue, depuis, un mouvement international, l'association s'est donné pour mission de venir en aide à des populations en détresse, sans aucune discrimination et dans le respect de la dignité humaine.

²²⁵ JEAN François, «Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire», *op. cit.*, p. 648.

²²⁶ SMILLIE Ian, HELMICH Henny (dir.), *op. cit.*, p. 69.

²²⁷ JEAN François, «Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire», *op. cit.*, p. 648.

²²⁸ <www.paris.msf.org>.

MSF apporte une assistance médicale aux populations qui subissent une crise, quand leur santé ou leur survie sont menacées, qu'elles sont victimes de violences ou qu'elles ne peuvent plus bénéficier des soins vitaux. Guerres, famines, épidémies, catastrophes naturelles, déplacements de populations... Ces crises nécessitent des interventions rapides et efficaces pour, en lien avec les structures locales, soigner les blessés et malades, rétablir des conditions de vie décentes en assurant l'approvisionnement en eau, la nutrition, l'assainissement, la construction d'abris...

Indépendance financière, mais pas politique

Pour ce qui est du financement, le budget total de MSF en 2000 était à peu près de 85 millions d'euros. Or, «Médecins sans frontières s'était fixé comme objectif de diminuer sensiblement le volume de ses ressources en provenance de bailleurs de fonds institutionnels, essentiellement pour pouvoir intervenir dans la plupart de ses missions sans subir de pression politique. En 2000, les financements institutionnels (48 millions de francs) ne représentent plus que 9% des ressources utilisées combinées (contre 16% en 1999). 51% de ces ressources institutionnelles proviennent de l'Union européenne»²²⁹.

Comme une grande partie des ONG, MSF montre un intérêt particulier à mettre en relation l'indépendance et le financement. Ainsi, «la progression croissante du nombre des donateurs en France et dans les sections partenaires permet à Médecins sans frontières d'agir rapidement, en toute indépendance, et de renforcer sa capacité d'intervention, notamment dans le cadre des urgences»²³⁰. Cependant, comme nous l'avons déjà constaté, le discours d'indépendance financière est une façon très subtile de masquer une autre réalité, à savoir l'intérêt politique des Etats de l'OCDE à faire participer leur opinion publique aux projets humanitaires. En effet, «*les pouvoirs publics attachent une grande importance à l'aptitude des ONG à mobiliser des fonds auprès du grand public* ou de certains groupes de la population. [...] Deux autres aspects de ce mode de mobilisation des fonds sont considérés par certains gouvernements comme tout aussi importants: *les collectes font naître un sentiment d'engagement des citoyens à l'égard de la cause défendue* et le montant collecté constitue en quelque sorte un baromètre de la confiance dont jouissent les organisations en question»²³¹.

84

De même, comme le souligne Luc Boltanski, «le don d'argent est un acte qualifié d'*individuel*. Et, en effet, chacun peut l'accomplir en ignorant s'il existe d'autres donateurs et qui ils sont. Alui seul, s'il ne s'accompagne pas de paroles, il ne suffit pas à tracer cette ligne dans le collectif qui permet de dessiner ce qu'on appelle un groupe. Les dons s'agrègent mais pas les donateurs. Or une *politique de la pitié* ne peut, comme toute autre politique, se passer de la constitution de groupes»²³².

²²⁹ MSF, *Ressources financières*, <www.paris.msf.org/msf/web.nsf/html/459PGX?OpenDocument>.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ OCDE/CAD, *Des partenaires dans l'action*, *op. cit.*, p. 32.

²³² BOLTANSKI Luc, *op. cit.*, p. 36.

D'autre part, comme nous l'avons remarqué avec les préoccupations d'ECHO sur la *visibilité* et comme nous le verrons plus loin avec les médias, en cherchant des ressources auprès du public, les ONG, MSF y compris, font un travail idéologique. En effet, leurs messages et leurs discours sont aussi une manière de présenter le tiers-monde et ses problèmes, et cela rentre tout à fait dans la même ligne politique et médiatique que celle de la coopération des pays de l'OCDE à l'égard des pays du Sud.

De plus, comme nous l'avons souligné dans la partie sur le rôle de l'Etat dans le dispositif, de par le contexte et en raison de leurs activités propres, les ONG se trouvent *de facto* engagées dans l'action politique. Nous remarquons également que leurs discours, comme le relève Nathalie Affre, «appartiennent au même registre que le discours politique. L'idéologie comme le mythe énoncent un ordre du monde. L'idéologie et le mythe condensent en une explication du monde globale et cohérente les justifications et les fonctions du pouvoir qui s'impose à la société. [...] Ainsi, l'idéologie humanitaire divise le monde en une opposition binaire à l'extrême entre d'une part, populations favorisées et, d'autre part, populations et victimes»²³³.

Dans le même sens, Marie-Dominique Perrot, Gilbert Rist et Fabrizio Sabelli soulignent que «la mythologie informe donc un programme, c'est-à-dire qu'elle suscite et légitime des pratiques qui, en d'autres temps, auraient provoqué l'étonnement ou la critique. On peut mentionner, parmi celles-ci, le développement spectaculaire d'organisations comme Médecins du monde et Médecins sans frontières. Sans parler de toutes les ONG qui se sont constituées à leur suite en s'appropriant le label "sans frontières": ces cas sont trop connus pour que l'on s'y arrête. Mais l'humanitaire ne se limite pas aux institutions caritatives, il est entré en politique avec la création en France d'un secrétariat d'Etat aux actions humanitaires, qui permet d'humaniser la guerre sans pour autant y mettre fin, et surtout, il s'imisce désormais dans le discours politique habituel car la conquête du pouvoir passe aujourd'hui par la référence à la bonté, aux "contrats de solidarité", aux lois "anti-racistes" ou à la défense des droits de l'homme»²³⁴.

Des principes convenables

En ce qui concerne les principes d'action, MSF, comme la plupart des ONG, possède une *charte humanitaire*. On retrouve quasiment les mêmes principes dans les autres chartes. Celle de MSF est la suivante :

Les Médecins sans frontières apportent leurs secours aux populations en détresse, aux *victimes* de catastrophes d'origine naturelle ou humaine, de situations de belligérance, sans aucune discrimination de race, religion, philosophie ou politique.

²³³ AFFRE Nathalie, *Les ONG et l'Etat. L'exemple du Guatemala*, L'Harmattan, Paris, 2001, p. 116.

²³⁴ PERROT Marie-Dominique, RIST Gilbert, SABELLI Fabrizio, *op. cit.*, p. 170.

Œuvrant dans la stricte *neutralité et impartialité*, les Médecins sans frontières revendiquent, au nom de l'éthique médicale universelle et du droit à l'assistance humanitaire, la liberté pleine et entière de l'exercice de leur fonction.

Ils s'engagent à respecter les principes déontologiques de leur profession et à maintenir une totale *indépendance* à l'égard de tout pouvoir, ainsi que de toute force politique, économique ou religieuse.

Volontaires, ils mesurent les risques et périls des missions qu'ils accomplissent et ne réclameront pour eux ou leurs ayants droit aucune compensation autre que celle que l'association sera en mesure de leur fournir.²³⁵

Cette charte, qui semble si logique et si simple, est un exemple de toute une série de principes, de valeurs et de fonctions essentiels aux objectifs du dispositif humanitaire dans ses aspects opérationnels et politiques. En effet, les ONG vont renforcer la notion de *victime* qui est indispensable à toute *politique de la pitié*. Elles réaffirment également les notions de *non-discrimination*, d'*universalité*, de *neutralité* et d'*impartialité*, exigées par les Etats développés – lesquels garantissent une *présence* dans n'importe quelle région de la planète – et qui peuvent se muer en un droit d'ingérence et d'intervention exercé par un groupe de pays. Ces principes, qui semblent si louables, ont une importance symbolique et politique. D'une part, face au public, une ONG doit toujours gagner en crédibilité. D'autre part, les Etats et les organismes internationaux qui travaillent en *partenariat* avec les ONG exigent le respect de ces principes, parce qu'ils ont tout à y gagner. En effet, ils sont persuadés qu'avec ces principes, le pouvoir politique obtient ce qui l'intéresse: l'*action* et le *silence*.

Ce qui intéresse les bailleurs de fonds, les experts du travail humanitaire et les stratèges de la politique internationale, c'est le *travail technique* qu'une ONG doit exécuter, son *adaptation*, son *professionnalisme*, son *efficacité*, son *savoir-faire*, sa *capacité d'agir vite* en dehors de tout compromis et tendance politique. Cependant, *les dirigeants politiques ainsi que les médias vont se réserver l'interprétation politique de l'action humanitaire dans un conflit*. Et même si un commentaire ou un témoignage inconvenant surgissait, ils savent que l'incidence sera très faible par rapport à la leur. Pourtant, il leur faut établir des principes qui rassurent. Ainsi, lorsque le témoignage d'une ONG s'avère politiquement utile, l'exigence de neutralité disparaît. A l'inverse, quand ce témoignage est trop gênant, on rappelle à l'ONG le respect des principes, l'accusant même de mélanger l'activité humanitaire et la politique.

D'un autre côté, le principe d'*indépendance* est relatif, comme nous l'avons déjà vu, mais garantit une légitimité sans faille aux yeux du public. De la même façon, l'allusion aux *volontaires* n'est pas anodine; comme nous l'avons aussi constaté, elle est à la base économique du dispositif humanitaire.

²³⁵ MSF, *La charte de Médecins sans frontières*, <www.paris.msf.org/msf/web.nsf/html/459PGX?OpenDocument>.

Le discours biopolitique

Tous ces *principes* sont bien évidemment développés sur fond de *discours médical*. Parmi toutes les activités qui concernent la coopération au développement et l'aide humanitaire, la santé occupe une place importante. De plus, dans les domaines qui portent sur la santé, le discours médical domine. En effet, l'urgence médicale est un sujet sensible pour les gens. La médecine occupe donc une place importante dans la société occidentale et le médecin profite d'un statut particulier, parce que son activité fait partie d'un domaine qui préoccupe le public et le pouvoir: le *corps humain*. De plus, le médecin a une crédibilité face au public, parce qu'il traite de la maladie, du normal et de l'anormal, de la vie et de la mort. Ainsi, «le sens commun attribue au médecin un pouvoir et un statut social élevé qui, bien souvent, ne coïncident pas avec la réalité. Une vocation ou, au contraire, une appétence pour le pouvoir et l'argent sont les raisons invoquées du choix de la profession médicale. Ces pouvoirs accordés au médecin sont idéals. De notre point de vue, c'est la spécificité même de l'activité médicale "touchant à la vie et à la mort" qui contribue à ce pouvoir idéal»²³⁶.

Nous reconnaissons aujourd'hui la place capitale du contrôle médical. Ainsi, «Michel Foucault a donné un nom à cette extension du pouvoir médical dans la société: le *biopouvoir*. Selon lui, la place de plus en plus importante de la médecine dans la société révèle que le pouvoir, sous ses différentes formes (politiques, juridiques, technologiques...), a investi un nouvel objet, qu'il désire désormais contrôler de fond en comble: la vie. Ce pouvoir sur la vie biologique comme trait distinctif de notre modernité induit une plus grande prise en compte de la population par la médecine»²³⁷. Cependant, si la médecine est présente dans la plupart des pays et des sociétés, une nouvelle voie de contrôle et d'action s'offre à elle à partir des pays du Nord, par l'intermédiaire des ONG, et cela d'une façon planétaire. L'action humanitaire trouve dans le pouvoir médical un excellent moyen d'extension. En effet, la médecine a cette caractéristique d'aller partout, mais il faut clarifier les choses. Alors que la technologie médicale s'installe dans les cliniques privées, la médecine humanitaire avec ses ressources souvent médiocres, quant à elle, s'installe dans les camps de réfugiés. Les deux ont donc des champs de contrôle tout à fait différents. D'un autre côté, comme le souligne Bernard Hours, la médecine joue un rôle important dans l'action humanitaire, parce que «les deux piliers sur lesquels repose l'idéologie humanitaire contemporaine sont d'une part *l'universalité des droits de l'homme*, d'autre part la *valorisation de la vie biologique* et de sa durée comme mesure de la dignité humaine»²³⁸.

Ainsi, premièrement, «le continuum des droits de l'homme se fait amalgame, circularité, tautologie puisqu'il permet de déclarer que tout le monde a droit à tout,

²³⁶ DÉCHAMP-LE ROUX Catherine, «Vocation médicale et choix professionnel», in AÏACH Pierre, FASSIN Didier (dir.), *Les métiers de la santé. Enjeux de pouvoir et quête de légitimité*, coll. Sociologiques, Anthropos, Paris, 1994, p. 87.

²³⁷ LE BLANC Guillaume, «Le conflit des médecines», *Esprit*, n° 5, mai 2002, p. 71.

²³⁸ HOURS Bernard, «L'idéologie humanitaire ou la globalisation morale», *L'Homme et la société*, n° 129, 1998/3, p. 47.

sans pour autant aborder sérieusement la problématique des obligations et des devoirs, ni celle de la finitude assignée au “développement” par les problèmes qu’il entraîne pour les exclus, l’environnement, et la planète, ni enfin, celle de son injustice structurelle »²³⁹.

Deuxièmement, le fait de *protéger la vie des victimes devient l’un des enjeux bio-politiques*. En effet, le droit à la vie constitue une des clefs importantes des droits de l’homme à la fin du xx^e siècle, puisque «la *médicalisation des droits de l’homme* a constitué un outil essentiel de cette transformation du sujet de droits. Là où on fustigeait l’esclavage de l’homme au xviii^e siècle, on proteste aujourd’hui contre l’indignité faite au corps blessé ou mourant. Ce corps blessé est bien le signe d’une indignité faite à la personne, mais la protestation humanitaire ne porte pas contre celle-là. L’insistance exclusive vise la survie du corps, le droit à la vie étant présenté comme le minimum du minimum de dignité: celui qu’il faut défendre à tout prix»²⁴⁰.

Renouvellement de la victime

D’un point de vue symbolique, et pour ce qui est du dispositif, les organisations médicales humanitaires jouent un rôle particulièrement important et ce par leur impact sur le public. En effet, la *médicalisation* des droits de l’homme associée à la médicalisation d’un conflit aboutissent à un objectif «recherché» par la politique internationale: la création de la catégorie de *victime*. Le discours médical occupe donc une place de choix dans le dispositif humanitaire, car il renforce le statut aliénant de *victime*. Ainsi, «ces victimes ne sont pas d’authentiques sujets. Ce ne sont pas des citoyens ou les sujets politiques d’un corps politique, tel que les nouveaux Etats, par exemple. Leur triste qualité est d’abord celle de victimes déplacées, lésées, exposées entre des factions, dans des Etats où la violence règne. Ils ont perdu leur qualité professionnelle de paysans ou d’artisans, leur appartenance sociale de villageois, leur inscription géographique et territoriale; ayant tout perdu, ils ne sont que des victimes. Ou bien n’étant perçus que comme des victimes, par ignorance ou occultation de leurs identités, ils deviennent des victimes que la médicalisation réduit au statut de corps à sauver. Le signal d’alarme qui déclenche la médicalisation humanitaire, ce n’est pas l’absence de vie démocratique, c’est la survie du corps qui, lorsqu’il est en danger, transforme l’homme-sujet en corps-victime»²⁴¹.

88

◦ ◦ ◦

En résumé, parler de *victime* devient donc essentiel pour l’action humanitaire, mais aussi très important pour la nouvelle politique internationale et le *nouvel humanisme militaire*. En effet, «la victime, dès lors qu’elle est reconnue et, pour cela, qu’elle accède à la représentation, entre en jeu dans un système mû par des logiques esthétiques, politiques et marchandes qui la surdéterminent»²⁴². C’est

²³⁹ PERROT Marie-Dominique, «L’humanitaire et le “développement” en quête de continuité», *op. cit.*, p. 26.

²⁴⁰ HOURS Bernard, «L’idéologie humanitaire ou la globalisation morale», *op. cit.*, p. 50.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 51.

²⁴² MESNARD Philippe, «Représentation de la “victime humanitaire”», *Humanitaire, la politique du moindre pire ? Mouvements*, n° 12, novembre-décembre 2000, p. 74.

donc la victime qui fait appel à *l'urgence*, et l'urgence est le prétexte ultime de toute *intervention*.

Ainsi, «les catastrophes sanitaires, sur lesquelles les associations d'urgence établissent leur légitimité aussi bien que leur notoriété, se présentent en complète continuité avec les catastrophes naturelles. Un dispositif est toujours nécessaire pour pallier les dérèglements de la nature, que ceux-ci se présentent sous la forme d'un raz de marée ou d'une épidémie. L'explication la plus courte est donc la meilleure. Il faut faire vite. Il faut faire bien. Entre le besoin identifié sur place et les besoins suggérés par les images, une chaleureuse confusion s'établit qui rend indispensable une intervention – mais surtout indispensable “notre” intervention – la vôtre, téléspectateur généreux donateur – et la nôtre, association expérimentée ou encore cellule d'urgence de l'Etat»²⁴³.

De plus, le *discours du droit à la vie* juxtaposé au *discours du droit de l'homme*, médiatisés là où la géopolitique le considère nécessaire, vont agir d'une façon synergique avec des messages symboliques qui ont des répercussions considérables sur l'opinion publique. En effet, «médicalisés comme corps en danger de mort, médiatisés à travers des images misérabilistes de dénuement décontextualisé, les sujets devenus simples corps de l'idéologie humanitaire sont entre autres déréalisés par un processus d'abstraction qui paradoxalement les constitue en corps symboles abstraits du malheur politique, plutôt qu'en corps réels atteints de lésions concrètement douloureuses. En effet, le réel médiatique est essentiellement une fiction qui produit des symboles. Il met en scène des créatures virtuelles, provoquant des émotions virtuelles, comme un jeu vidéo. La solidarité dans un tel dispositif n'est plus concrète. C'est une pulsion abstraite qui s'applique globalement à une espèce d'hommes, les victimes, dont les images ne créent pas un lien, mais ne sont qu'un support, un vecteur émotionnel, une preuve virtuelle du problème»²⁴⁴.

Quel témoignage ?

Dans le même ordre d'idées, lorsqu'on parle de *victime*, témoigner devient une fonction importante du dispositif humanitaire. Il n'est donc pas étonnant que l'introduction du témoignage, son évolution et sa portée soient liées à cette période historique de l'ingérence dans le droit international.

La plupart des institutions au niveau international doivent respecter la neutralité, du moins au niveau théorique, puisqu'il est interdit d'avoir des préférences politiques et de pencher en faveur d'un pays déterminé. C'est pourquoi le HCR et le CICR doivent, par mandat, être des institutions neutres. Or, dans la nouvelle politique internationale d'ingérence, le témoignage occupe une place importante et les ONG vont remplir cette fonction dans le dispositif. En effet, elles viennent combler un vide dans cette politique, elles sont complémentaires aux autres institutions du dispositif. Celui-ci se précise.

²⁴³ HOURS Bernard, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle...*, *op. cit.*, p. 26.

²⁴⁴ HOURS Bernard, «L'idéologie humanitaire ou la globalisation morale», *op. cit.*, p. 51.

Ainsi, MSF considère que «le témoignage est partie intégrante de la mission de Médecins sans frontières, au même titre que son action médicale. Il découle de la responsabilité prise par l'association en se portant au-devant des populations en détresse. L'action de soins est comprise comme une résistance aux actes commis à l'encontre des populations: ségrégations, discriminations, exactions et autres formes d'injustice. Le témoignage doit agir dans le seul intérêt des populations en danger et rechercher l'amélioration de leur situation»²⁴⁵.

Par conséquent, comme le discours biologique a une autorité, c'est le médecin ou l'infirmière qui reprennent cette autorité pour témoigner face aux médias. C'est ainsi que l'atrocité biologique devient atrocité politique. Or le témoignage peut être aussi celui de victimes bien choisies, une mère, un père, un enfant: «Pour activer la pitié, des corps souffrants et misérables doivent être transportés de façon à toucher les sens des gens heureux.»²⁴⁶ Il peut également se fonder sur la parole ou sur une image accablante. Nous en parlerons plus en détail dans la partie consacrée aux médias mais il faut souligner que le témoin joue, lui aussi, un rôle symbolique. Tout d'abord, il doit montrer que ce que ce qui est fait pour les victimes est bien. Ensuite, c'est lui qui dit quand il faut intervenir. Enfin, il remplira des dossiers d'accusation dans les procès très soigneusement sélectionnés.

Médecine à plusieurs vitesses

D'un autre côté, comme nous avons pu le constater auparavant, certaines caractéristiques de l'action humanitaire font autorité devant le public. Le *professionnalisme* en est une, mais il faut bien préciser de quel professionnalisme il s'agit. Il y a en effet des «catégories utilisées pour penser l'action dans les textes savants et semi-savants d'un humanitaire de plus en plus réflexif, et enfin des catégories utilisées parfois sans précautions de la part d'observateurs extérieurs prophétisant par exemple la *professionnalisation* de l'humanitaire, les termes d'*urgence*, *développement*, *professionnalisation* et *militantisme* sont à eux seuls des analyseurs du milieu humanitaire et de certaines de ses évolutions récentes»²⁴⁷.

Ainsi, dans l'imaginaire collectif, la figure du médecin est la composante majeure d'un organisme médical humanitaire. Or, «au sein même des ONG à dominante médicale et paramédicale, la part de professionnels de la médecine n'est plus aussi hégémonique qu'elle le fut au début des années 1970. Les ONG recrutent comme volontaires des logisticiens et des administrateurs, chargés de la gestion technique et financière des missions, ou du suivi de certains dossiers sur le terrain. De plus, les volontaires médicaux ont, en général, déjà une profession et tendent à favoriser les expatriations courtes compatibles avec leurs congés, alors que les expatriés assurant des fonctions d'administration ou de logisticiens ne le font

²⁴⁵ MSF, *Le témoignage*, <www.paris.msf.org>.

²⁴⁶ BOLTANSKI Luc, *op. cit.*, p. 27.

²⁴⁷ SIMÉANT Johanna, «Urgence et développement, professionnalisation et militantisme dans l'humanitaire», *L'humanitaire en discours, Mots*, n° 65, mars 2001, p. 28.

pas en parallèle d'une activité salariée en France, d'où une propension à des missions plus longues»²⁴⁸.

De plus, Bernard Hours, s'interrogeant sur la *médecine humanitaire*, analyse la pratique de l'action humanitaire. Bien souvent, dans une mission humanitaire, les activités administratives et logistiques sont très nombreuses; il y a même des missions sans professionnels de la médecine. Ainsi, «la logistique humanitaire n'est pas strictement médicale et elle est fréquemment gérée par des non-médecins. Qu'il s'agisse de réhabilitation des structures de santé, de la formation des personnels, de la gestion des épidémies, de la chirurgie, des médicaments, des soins maternels et infantiles, tous ces domaines sont classiques de la santé publique, et il existe des médecins formés qui ne présentent aucune spécificité humanitaire. [...] Il n'y a donc pas de médecine humanitaire distincte de la médecine et de la santé publique telles qu'elles sont enseignées. Ce qui est spécifique, c'est la justification idéologique de ces interventions »²⁴⁹.

Il est vrai que cette *spécificité idéologique et symbolique* est la partie la plus importante dans l'action humanitaire, puisque «l'adjectif-couvercle (humanitaire) sert à cacher les mécanismes et les rouages, mais également à indiquer l'heure à l'aide de signes convenus. Les signes, ce sont les vivres, les tentes, les ambulances, les casques bleus, les sacs de riz, les médicaments, les médecins, les brancardiers, marques d'une présence d'humanité qui s'avance sur le terrain, en dépit et au cœur de l'horreur. Tout se joue entre signes et sur un registre symbolique puisque l'humanitaire est par nature (et nul ne saurait le lui reprocher) incapable de supprimer réellement la misère. Les signes de l'humanitaire ne parviennent qu'à voiler pudiquement et momentanément les stigmates les plus intolérables de la déréliction humaine»²⁵⁰.

Cependant, il faut préciser que la pratique médicale est, elle aussi, à contextualiser. En effet, *la médecine et la santé publique* pratiquées dans le tiers-monde n'ont pas la même capacité, ni les mêmes ressources, que celles dont jouissent les sociétés du Nord.

Ainsi, la précarité est commune à tous les niveaux en ce qui concerne la pratique médicale et la santé publique dans les pays en voie de développement. La situation de la *médecine humanitaire* est encore pire de ce point de vue. Il est très exagéré de dire que les ONG arrivent avec de «gros» moyens dans les projets de santé et les missions d'urgence en zones de conflit. Par contre, face aux conflits et au nombre de «victimes» actuelles et à venir, il y a un intérêt à développer des techniques très précises d'assistance aux «victimes» à moindre coût. Ce rôle-là est confié aux ONG médicales.

Ces techniques sont aussi l'un des objectifs du *Projet Sphère*. Celui-ci a été lancé par un groupe d'agences humanitaires et «a développé une charte humanitari-

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 29.

²⁴⁹ HOURS Bernard, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle...*, *op. cit.*, p. 48.

²⁵⁰ PERROT Marie-Dominique, «L'ingérence humanitaire ou l'évocation d'un non-concept», *op. cit.*, p. 52.

re et un ensemble de normes minimales universelles dans des domaines essentiels de l'assistance humanitaire: approvisionnement en eau et assainissement, nutrition, aide alimentaire, aménagement des abris et des sites et services médicaux. Le but du projet est d'améliorer la qualité de l'assistance apportée aux populations touchées par les catastrophes et de renforcer la responsabilisation du système humanitaire lors d'interventions en cas de catastrophe»²⁵¹.

Ainsi, même si cette assistance humanitaire est symbolique, elle exige un minimum de technique et, à cet égard, nous avons des manuels étonnants, «spécialisés» dans l'assistance humanitaire, gestion humanitaire, construction et gestion de camps de réfugiés. Par exemple, MSF, avec le concours du Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED), de l'Université catholique de Louvain, à Bruxelles, a publié un livre intitulé *Organisation d'un camp de réfugiés*, guide opérationnel pour la phase d'urgence²⁵², en quatre modules, répartis comme suit :

- 1) «Approche générale de l'organisation d'un camp».
- 2) «Approche des problèmes alimentaires et nutritionnels dans un camp».
- 3) «Eau, hygiène, assainissement dans un camp».
- 4) «Approche des problèmes de santé dans un camp».

Dans ce guide, les problèmes techniques suivants sont traités :

- l'estimation de la quantité de nourriture nécessaire pour un camp de réfugiés et le calcul des besoins sur la base de 500 g de céréales/jour/personne ou de 200 kcal/jour/personne ;
- l'estimation des besoins d'eau en fonction de 4-5 litres/jour/personne ;
- l'estimation des besoins en couvertures, vêtements, bâches, ustensiles de cuisine ;
- l'établissement d'une carte géographique du camp, grouper entre 30 à 60 familles par quartier et nommer un «chef de quartier» ;
- la construction d'un centre administratif et d'un centre de santé ;
- la réalisation d'une première évaluation médico-nutritionnelle ;
- la sélection des agents auxiliaires ;
- l'exécution d'un recensement.

92

Bien que ce soient des mesures nécessaires pour faire face à l'urgence, on peut remarquer que les Etats, les agences humanitaires, ECHO et le HCR font de la sous-traitance avec les ONG et leurs professionnels, en dehors de tout engagement politique, pour traiter ce type de problèmes techniques de la subsistance à bas prix.

²⁵¹ Projet Sphère, <www.sphereproject.org/french/index_f.htm>.

²⁵² TOLLET D., AUTIER Ph., FLECHAT M.F., *Organisation d'un camp de réfugiés. Guide opérationnel pour la phase d'urgence*, MSF; CRED, Bruxelles, 1988.

Professionnalisation dans la gestion de la misère

Nous constatons que ce *professionnalisme* correspond à une inexorable administration de la vie et une rigoureuse gestion de la victime, où l'effcience prime.

Certes, il faut s'occuper des victimes, mais pas à n'importe quel prix. Il est surprenant de constater que l'aide alimentaire, par exemple, n'est pas relative à l'ampleur d'une catastrophe, aux besoins des gens en détresse, mais à la politique agricole des pays développés et aux politiques de régulation des prix en fonction du surplus alimentaires²⁵³. Pour la Communauté européenne, «les bases légales et les dispositions financières permettant d'entreprendre une *aide alimentaire d'urgence* sont différentes de celles dévolues à l'*aide d'urgence* puisqu'elles sont directement issues de la politique agricole commune. Elles sont dérivées des compétences accordées à la Commission en matière de négociations internationales par l'article 229 du Traité de Rome »²⁵⁴.

L'aide alimentaire représente en moyenne 10 millions de tonnes de céréales par année, ce qui équivaut à moins de 1% de la production mondiale. Ainsi, «longtemps octroyée de façon bilatérale, l'aide devient de plus en plus multilatérale, le principal organisme collecteur et distributeur étant le Programme alimentaire mondial (PAM), organisme des Nations unies basé à Rome. A noter que les organisations non gouvernementales interviennent de plus en plus dans les circuits de distribution, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux »²⁵⁵, ce qui est le cas de MSF.

Il est évident que face à ces politiques, il faut aux ONG des compétences en administration afin de calculer les budgets et de faire les demandes aux organismes concernés. Elles doivent également avoir des connaissances en gestion pour savoir gérer les quantités accordées, sans pour autant oublier les connaissances médicales pour ajuster la dose requise de survie de chaque individu. Il faut avoir toutes les compétences dans une activité où la précarité s'impose.

En résumé, la gestion de la misère est un vaste domaine qui couvre la population tout entière: le groupe, l'individu, le corps jusqu'à la cellule, et pour agir à chaque niveau, il faut posséder les connaissances appropriées. Le professionnalisme ne garantit pas une qualité de vie. Dans ce sens, il vaut mieux parler d'une professionnalisation dans la gestion de la misère.

²⁵³ Sur la politique d'aide alimentaire, voir les ouvrages de BESSIS Sophie, *L'arme alimentaire*, François Maspero, Paris, 1982; ZIEGLER Jean, *La faim dans le monde expliquée à mon fils*, Seuil, Paris, 1999.

²⁵⁴ APTEL Cécile, *op. cit.*, p. 18.

²⁵⁵ BRUNEL Sylvie, *op. cit.*, p. 15.

Médias et humanitaire

Nous voudrions souligner l'importance du discours humanitaire en tant qu'élément individuel constitutif du dispositif humanitaire et de sa gestion dans les médias. Comme nous l'avons vu précédemment, les institutions, les responsables politiques, les experts de l'humanitaire, les médias et le public participent à l'élaboration du discours humanitaire.

Le *discours humanitaire* est défini par Philippe Juhem comme «l'ensemble des énoncés que les acteurs du secteur humanitaire mettent en œuvre pour décrire et justifier leur action ou appeler au don. En ce sens, la signification des images télévisées, la grammaire des photographies, des affiches ou des bulletins de l'association seront considérées comme appartenant au "discours" des organisations humanitaires, au même titre que les entretiens accordés par leur porte-parole ou les livres qu'ils publient. Une telle définition permet de comprendre que si les acteurs ont un certain contrôle sur leurs énoncés, ils n'en constituent que l'auteur principal, puisqu'ils doivent collaborer avec d'autres acteurs, dotés d'intérêts partiellement différents»²⁵⁶.

Ainsi, cette définition est d'une extrême importance. En effet, elle concorde avec la notion du dispositif que nous avons donnée, c'est-à-dire qu'il y a des énoncés produits par une institution ou un individu, mais ces mêmes énoncés, s'ils sont interprétés et agencés par les autres composantes du dispositif humanitaire, échappent à celui qui les a produits. Dans cette optique, nous allons étudier comment des institutions vont privilégier un certain discours humanitaire, mais aussi comment les médias du grand public vont agencer ce discours en fonction des politiques des Etats.

Notre objectif n'est pas d'analyser les rapports entre le pouvoir et les médias. Cependant, il faut rappeler, comme l'écrit Claude Jamet, que «les médias d'information appartiennent à une forme sociale et politique de la communication, non à celle de la communication intersubjective. Néanmoins, le discours des médias s'inscrit dans une situation de communication dotée d'interlocuteurs – même sans échanges directs. Le locuteur parle toujours pour un allocutaire. En même temps qu'il produit et contrôle son discours, il s'efforce d'évaluer la capacité de ce dernier à interpréter ce qu'il dit et la position qu'il adopte face à la sienne»²⁵⁷. Dans cette perspective, les médias vont s'approprier tout message humanitaire pour induire une opinion à propos d'un responsable, d'une mission, d'un projet, d'un pays ou d'un conflit.

Dans les systèmes d'information d'aujourd'hui, le politique et le médiatique s'entrecroisent; comme l'affirme Patrick Charaudeau, «le champ du politique et le

²⁵⁶ JUHEM Philippe, «La légitimation de la cause humanitaire: un discours sans adversaire», *L'humanitaire en discours*, *Mots*, n° 65, mars 2001, p. 9.

²⁵⁷ JAMET Claude, JANNET Anne-Marie, *La mise en scène de l'information*, L'Harmattan, Paris, 1999, p. 17.

champ du médiatique ne doivent pas être considérés comme des champs clos, séparés l'un de l'autre et indépendants. Une partie du politique (mais une partie seulement) passe par le médiatique, et, en retour, celui-ci s'alimente de celui-là. Cependant, les dispositifs par lesquels se construisent et circulent les discours dans chacun de ces champs ne sont pas les mêmes. Toute analyse doit tenir compte du point de vue originaire de la production du discours qui en détermine les conditions d'énonciation en définissant l'*identité* et la place des différents partenaires qui sont concernés, la *finalité* de l'acte de communication qui relie ceux-ci, le contenu du *propos* qui est l'objet de l'échange et les *circonstances matérielles* dans lesquelles se réalise le discours »²⁵⁸.

Le discours humanitaire ne doit donc pas échapper à cette analyse et ces considérations. Il est indispensable d'identifier son contenu, sa finalité, l'identité de ceux qui le produisent et les circonstances dans lesquelles il a été produit.

L'opinion stabilisée

Ainsi, en ce qui concerne le développement et l'aide humanitaire, l'OCDE évalue périodiquement l'évolution de l'opinion publique de ses pays membres. Ian Smillie, dans son article «L'opinion publique et l'aide au développement dans les années 90: messages ambigus», affirmait que «les sondages d'opinion [...] ont fini par séduire les organisations de développement gouvernementales ou non, curieuses de savoir comment l'opinion perçoit l'aide au développement»²⁵⁹. De même, il constatait qu'«au Nord, les faits montrent que les médias ont très peu œuvré à la prise de conscience des problèmes du développement international. La situation ne s'améliore pas. Le Sud est presque invariablement présenté – et donc perçu – comme une zone catastrophe en butte à la corruption, aux maladies et aux calamités en tout genre. Les événements dramatiques abondent, mais il manque le contexte, la clarté et la puissance d'évocation, ainsi que l'implication personnelle dans ces problèmes. Les journalistes et les spécialistes des médias espèrent que le changement interviendra à l'initiative du "public" et des associations»²⁶⁰.

A la suite de cette étude, Ian Smillie conclut que «peu de choses ont changé depuis la réunion du CAD organisée en 1983 sur l'opinion publique et l'aide au développement, dont les conclusions valent toujours :

- dans l'esprit du public, la principale raison d'être de l'aide résidait et continue de résider dans les opérations humanitaires d'urgence ;
- le public sait très peu de choses sur le développement, les programmes d'aide et le Sud ;

²⁵⁸ CHARAUDEAU Patrick *et al.*, *La télévision et la guerre. Déformation ou construction de la réalité? Le conflit en Bosnie (1990-1994)*, De Boeck Université, Louvain-la-Neuve, 2001, p. 9.

²⁵⁹ In FOY Colm, HELMICH Henny (dir.), *L'opinion publique et le développement international*, OCDE, Paris, 1996, p. 27.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 25.

- les doutes croissants quant à l'efficacité de l'aide publique se sont plus ou moins transformés en certitude »²⁶¹.

En ce qui concerne la défaillance du soutien de l'opinion publique relativement à l'aide, Ian Smillie prétend que «le climat de désillusion et de méfiance se rencontre chez les acteurs des programmes d'aide aux pays étrangers et ne touche pas autant l'opinion publique qu'on le croit »²⁶² ; et d'ajouter qu'«on peut dire que l'on voit bien la “lassitude des agences d'aide”, et non la démotivation du public à l'égard de l'aide »²⁶³. Cette observation est troublante, parce qu'il semblerait, d'après cette étude, que la préoccupation principale n'est pas l'échec constant depuis quarante ans de la politique d'aide au développement, mais la stabilité d'une opinion publique soumise depuis des décennies à la même information et aux mêmes images sur les problèmes des pays du Sud.

De plus, cette priorité donnée à l'opinion publique, au lieu d'une politique équitable envers les PVD, se manifeste d'une façon subtile dans les articles de la publication régulière de l'OCDE *L'opinion publique et le développement international*. On y insiste sur le fait que «l'action des ONG, dans le domaine du développement, étant en général mieux perçue que celle des gouvernements, leurs appels peuvent jouer un rôle même si, en traitant des aspects positifs et négatifs de l'aide, elles en donnent parfois une image contradictoire. Elles peuvent exercer une influence indirecte encore plus considérable, en utilisant efficacement les médias »²⁶⁴.

Les dirigeants politiques, quant à eux, doivent créer une *nouvelle stratégie de communication* en ce qui concerne le contenu des messages transmis au public. Ainsi, il faut «viser à développer des raisons positives pour souhaiter la réussite de l'aide au développement, afin de surmonter les obstacles. Il faut faire appel à un mélange d'intérêt national et d'altruisme. Cet appel doit chercher à renforcer le pragmatisme et les valeurs altruistes»²⁶⁵. Ces recommandations insistent également sur l'efficacité de certains mots, phrases et expressions auprès de l'opinion publique et remarquent que «le modèle prédominant de communication avec le public sur lequel se fondent les décideurs politiques présente de sérieuses imperfections. Celles-ci ne concernent pas seulement l'aide au développement; elles perturbent également toutes les relations entre les dirigeants et la population»²⁶⁶. Enfin, ces études adressées aux dirigeants politiques font remarquer «combien il est important de bien comprendre les valeurs et les motivations favorables au développement, ainsi que les concepts, les symboles, les images et les termes spécifiques qui les véhiculent»²⁶⁷.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 29.

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ GERMAN Tonny, «Qui détermine et oriente les attitudes du public sur la coopération pour le développement ? », in FOY Colm, HELMICH Henny (dir.), *L'opinion publique et le développement international*, OCDE, Paris, 1996, p. 102.

²⁶⁵ FOY Colm, HELMICH, Henny (dir.), *op. cit.*, p. 59.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 67.

²⁶⁷ *Ibid.*

La subvention du malheur visible

Cette préoccupation de l'image se manifeste également au travers des politiques de communication de l'Union européenne et notamment d'ECHO. En effet, sa politique de *visibilité* s'inscrit dans une stratégie qui vise à créer une certaine image de l'Europe, des pays du Sud et de leurs problèmes. L'exigence exprimée aux partenaires d'avoir des volets d'action sous l'intitulé d'*éducation* ou d'*information au public* s'inscrit dans cette politique de visibilité. De plus, la création de concours de documentaires vidéo est un des moyens de véhiculer des illustrations de sa politique en images. C'est la raison pour laquelle les critiques adressées aux ONG, quant à la bataille médiatique à laquelle elles se livrent, doivent être replacées dans leur contexte. Cette politique d'information au niveau des Etats pousse les ONG à produire un certain type de messages. Par ailleurs, dans les *Conditions générales pour le financement des opérations* d'ECHO, l'article 30, titré *Visibilité*, spécifie que «lors de chaque opération, l'organisation humanitaire s'efforce de faire connaître aux populations bénéficiaires, au public et aux médias l'appui et le financement reçus de la Communauté européenne, et de faire apparaître ceux-ci dans ses rapports annuels». Ainsi, dans le *Programme de subvention ECHO pour les activités d'information, de communication et de sensibilisation dans le domaine humanitaire* de l'année 2002, nous pouvons lire :

L'objectif de ce programme est d'encourager les initiatives d'information et de communication, conformément à l'engagement pris par ECHO d'informer la population européenne et mondiale sur la solidarité européenne avec les peuples dans le besoin et de mener des actions de sensibilisation aux questions humanitaires.

Les thèmes [suivants] ont été définis comme prioritaires pour cette année. Ils ont été élaborés conformément aux recommandations d'un récent rapport d'évaluation portant sur des actions de sensibilisation antérieures, à l'analyse d'un sondage Eurobaromètre sur les questions humanitaires et à la stratégie d'ECHO pour 2002.

Groupes visés

La priorité sera accordée cette année à des projets qui visent généralement une large population, directement ou indirectement (avec un effet multiplicateur important), notamment :

- l'opinion publique des Etats membres assurant la prochaine présidence tournante de l'Union européenne (Danemark et Grèce) ;
- les jeunes et les enfants ;
- les Etats membres où, selon les enquêtes publiques, le niveau de connaissances en matière d'aide humanitaire est peu élevé (Allemagne, Finlande, Royaume-Uni et Suède) ou dans lesquels le soutien à l'action humanitaire est faible (Autriche).

Le nombre estimé de personnes potentiellement visées par l'action ainsi que la méthode employée pour évaluer celui-ci doivent être clairement indiqués dans la proposition.

Thèmes

La priorité sera accordée cette année aux actions suivantes :

- campagnes de sensibilisation aux crises oubliées ;
- actions de sensibilisation concernant les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) ;
- campagnes d'information sur les activités humanitaires mises en œuvre avec le soutien d'ECHO.

La proposition doit clairement indiquer la logique qui sous-tend le choix du thème ainsi que la valeur ajoutée à apporter.²⁶⁸

Ce programme peut donc être considéré comme normal et logique pour des Etats qui le financent. Or, dans le domaine du discours, il est étrange de constater que la «propagande» des autres devient un travail d'«éducation et sensibilisation» pour soi. Nous remarquons les efforts des Etats afin d'orienter et de modifier leur opinion publique, mais aussi l'attention portée sur le nombre de personnes à «sensibiliser» et le contenu des messages que les ONG doivent faire circuler.

En outre, nous devons nous poser les questions suivantes : *Informer sur quoi et comment? De quel type de solidarité s'agit-il?* «Informer sur la solidarité», nous le savons bien dans les milieux de la coopération, sont des mots recouvrant une multiplicité de sens et de significations d'ordre politique. Si nous regardons les programmes qui ont reçu des subventions par le passé, nous y trouvons des documentaires où la solidarité transmise est celle de la compassion et de l'incapacité des pays du Sud à résoudre leurs problèmes. Des projets comme *Personnes âgées et urgences*, *Une infirmière en Albanie*, *Les enfants-soldats d'Afrique* ou *Protéger les populations dans la guerre* ont cette fonction.

Ces vidéos n'ont pas pour objectif d'expliquer les causes des conflits. Le besoin d'aide externe ressort systématiquement dans ce type de messages. La visibilité de l'action du *volontaire* est un des objectifs de la politique humanitaire, puisque «sa *médiocrité* (subventions de l'Etat, de l'Union européenne et dons des particuliers étant proportionnels à sa visibilité) fait du secouriste un membre de la famille. Un homme sûr. Un ministre»²⁶⁹.

Le discours humanitaire sans adversaire

Ainsi, lors des missions d'urgence et des «crises humanitaires», le rôle du dispositif humanitaire devient très utile pour une politique de visibilité servant les objectifs de la politique étrangère des pays de l'OCDE. Les médias vont y jouer un rôle prépondérant. Tout un travail est effectué dans la mise en place du *discours humanitaire*. Philippe Juhem, dans son article «La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaire», montre comment le discours humanitaire s'impose

²⁶⁸ ECHO, *Programme de subvention ECHO pour les activités d'information, de communication et de sensibilisation dans le domaine humanitaire*, <<http://europa.eu.int/comm/echo>>.

²⁶⁹ DEBRAY Régis, *L'emprise*, Gallimard, Paris, 2000, p. 88.

non pas dans sa justification, mais dans un espace politique, où il ne trouve pas d'adversaire organisé et puissant. Le discours humanitaire possède donc la caractéristique «d'être porté par des acteurs institutionnalisés et riches, capables, par l'activité spectaculaire qu'ils produisent, d'intéresser les journalistes de télévision et celle de ne se heurter à aucun acteur désireux de le mettre en cause ou d'en relativiser la justesse»²⁷⁰. Or l'analyse de tout discours passe aussi par l'analyse des acteurs qui le produisent. Lorsque des acteurs collectifs interviennent dans la mise en forme d'un discours, des contradictions et des intérêts peuvent ressortir, alors que le discours humanitaire n'a pas eu, dans un premier temps, de difficultés à s'imposer.

«L'analyse d'un "discours humanitaire" n'est donc pas séparable de celle de l'émergence d'acteurs ayant intérêt à tenir un tel discours de compassion, de leur effort pour constituer des organisations collectives susceptibles de donner à leur porte-parole un accès tant auprès des journalistes que des donateurs et des bailleurs institutionnels.»²⁷¹ De plus, dans le processus d'institutionnalisation du discours humanitaire, il a fallu passer par «l'accumulation d'une crédibilité permettant aux journalistes, rassurés sur la solidité et le sérieux des organisations, de couvrir plus largement les activités humanitaires et aux donateurs, confortés par l'efficacité de l'investissement, de contribuer à l'extension des activités de secours. Cette crédibilité est notamment le produit d'une couverture journalistique exclusivement positive induite par l'absence d'un discours critique»²⁷².

Par ailleurs, sur la base d'un imaginaire créé autour des pays du Sud par les ONG et par les médias, il n'était pas difficile de construire un *discours humanitaire d'urgence* nécessaire à la politique internationale. Dans le contexte de l'après-guerre froide et de la nouvelle gestion des conflits par les puissances occidentales, «l'héroïsation de l'humanitaire permet en outre de narguer les administrations en charge, par un mouvement tournant à distance. Le médecin déconsidère le diplomate (Camus, Machiavel). La compassion, le "monstre froid". L'omnivision, les procédures invisibles de la concertation. Penaud, le rond-de-cuir. La nouvelle loi du cœur apporte bien plus qu'un supplément de cœur. Elle illustre la prédominance du bon sur le juste, du légitime sur le légal, de la moralité, qui a ses truchements attitrés, sur la politique, qui a ses contraintes. Ainsi s'atteste le fondement éthique de nos opérations militaires: on se bat, une fois n'est pas coutume, pour des idéaux et non pour du pétrole, une colonie ou une base militaire de plus. Le tee-shirt exonère l'uniforme, l'assistance, la belligérance. Les armées et bureaucraties humanitaires sont la baguette magique qui métamorphose l'ennemi en délinquant, c'est-à-dire en ennemi du genre humain, ce qui pulvérise tout calcul d'intérêt ou partage des raisons. Preuve qu'il s'agit bien d'une descente de police, au nom de la loi, non d'un conflit politico-militaire, au nom d'un camp. Malgré son aspect pathétique, ou plutôt à cause de lui, l'idéologie humanitaire nous préserve de la tragédie, avec ses vertiges intimes»²⁷³. Or, pour arriver à cette «héroïsation de l'humanitaire», un

²⁷⁰ JUHEM Philippe, *op. cit.*, p. 10.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 11.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ DEBRAY Régis, *op. cit.*, p. 87.

dispositif médiatique est érigé afin que la gestion du discours humanitaire se fasse par des professionnels de la parole et des techniques de marketing.

Crédibilité et captation du discours humanitaire

Les médias constituent donc à eux seuls un dispositif complexe où la gestion du discours humanitaire et des différents acteurs aura un impact important. Les experts en communication des pays développés connaissent bien l'utilité des médias dans l'orientation de l'opinion publique et ont développé avec professionnalisme la gestion des paroles, des images, du son, etc. Nous résumons ici ce que Patrick Charaudeau appelle la «double visée du discours médiatique»²⁷⁴ : la *crédibilité* et la *captation*.

Ainsi, la visée de *crédibilité* «consiste à “faire croire” que ce qui est dit, décrit, raconté, montré est vrai». Cette crédibilité passe par quatre types de vérité :

- *l'authenticité* : les médias, quand ils en ont besoin, cherchent le témoignage et l'image ;
- *la vraisemblance* : pour donner une explication, ils vont fournir la cause la plus plausible. Ils ont besoin de prouver non point ce qui est, mais ce qui se dit ;
- *le dévoilement* : révéler une vérité qui a été cachée plus ou moins volontairement ou une vérité qui était jusqu'alors inconnue de tous ;
- *l'opinion* : l'opinion moyenne, rechercher la majorité.

Pour ce qui est de la visée de *captation*, elle cherche à intéresser le plus grand nombre de consommateurs. Elle peut toucher l'intellect ou l'affect ; sa cible est l'imagination du spectateur :

- les imaginaires d'ordre *cognitif* : imaginaires de la «simplification», de la «fragmentation», de la «brièveté», de l'«ignorance» et des «valeurs partagées» ;
- les imaginaires d'ordre *émotionnel* : non rationnellement maîtrisables, voire pulsionnels. On trouve l'imaginaire de l'accident, du «drame» ;
- les imaginaires d'ordre *pragmatique* : qui, pour les citoyens, correspondent au désir d'agir, en s'inscrivant dans une symbolique de la démocratie.

Sélection de la victime humanitaire

Dans l'événement humanitaire, nous constatons que pour parvenir à cette *crédibilité* et cette *captation*, un dispositif technologique et discursif est à disposition. Cependant, il doit passer par une série de conditions. Rony Brauman, dans son texte «La pitié dangereuse», énumère «les quatre conditions nécessaires – mais non suffisantes – pour hisser un drame circonscrit au rang d'événement international»²⁷⁵ :

²⁷⁴ CHARAUDEAU Patrick *et al.*, *op. cit.*, p. 10.

²⁷⁵ BRAUMAN Rony, BACKMANN René, *Les media et l'humanitaire. Ethique de l'information ou charité-spectacle*, Editions CFPJ, Paris, 1996, p. 48.

- 1) « Le robinet à images. Ce sont les images et non les mots qui font l'événement, à condition d'être disponibles sous forme d'un flux continu.» Les images auront une visée de crédibilité et de captation en fonction du conflit.
- 2) «La non-concurrence, [...] un journal télévisé ne peut traiter deux famines sur le même plan. »
- 3) «La médiation. La présence d'un acteur-médiateur – personnalité, volontaire d'organisation humanitaire – est requise, pour "authentifier" la victime.
- 4) «L'innocence. Au-delà de l'habillage scénique, la victime doit être elle-même spontanément acceptable.» Ni les chiites irakiens, ni les Palestiniens n'ont ce statut au contraire des Kosovars. Or «il ne suffit pas de souffrir injustement pour se voir attribuer le statut de victime, qui passe par un processus de validation lié à l'innocence supposée de la population en question »²⁷⁶.

Ainsi, la façon dont *la victime et son innocence* sont sélectionnées est la partie la plus difficile à cerner pour le spectateur. En effet, derrière cette sélection, il y a toujours un processus politique; pour le reste, c'est un travail technique. Jean-Philippe Rapp, de la Télévision Suisse Romande de Genève, pour répondre à cette question du choix des endroits névralgiques et de la visibilité politique, évoque qu'«il faudra expliquer en détail les circuits qu'empruntent les informations, leur circulation au gré des intérêts politiques ou mercantiles, le mode de couverture sur l'ensemble de la planète qui engendre des zones d'ombre et des zones dont on parle énormément»²⁷⁷. Le dispositif humanitaire se révèle d'une efficacité sans égale dans la sélection du conflit et ses victimes en collaboration avec les médias. Par conséquent, «les victimes d'un dictateur ne deviennent telles que lorsque celui-ci est perçu et désigné comme tel par les gouvernements occidentaux »²⁷⁸.

Dans le même sens, Noam Chomsky affirme que «la distinction entre victimes dignes et indignes est traditionnelle, tout comme l'est son fondement, dépourvu de tout principe moral, à part les droits exigés par les puissants et les privilégiés. [...] Les catégories dignes/indignes sont souvent définies en termes complexes et changeants. Ainsi Saddam Hussein était un ami, allié et bénéficiaire d'une aide substantielle militaire et autre, des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne (et d'autres Etats éclairés), alors qu'il ne faisait que gazer les Kurdes, torturer les dissidents et commettre, à part cela, les pires crimes de sa carrière »²⁷⁹.

Que ce soit dans l'éducation pour le développement ou dans l'information sur les conflits, «la représentation de la victime fait maintenant partie intégrante de ce qui caractérise l'humanitaire. Elle est la manifestation de cette action spécifique qui se porte, non sur le terrain, mais sur les écrans, la presse, les panneaux publicitaires. A coup de shows, spots, clips et pubs, une nouvelle iconologie du corps martyrisé s'élabore »²⁸⁰.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 50.

²⁷⁷ RAPP Jean-Philippe, «L'ingérence humanitaire et les médias», entretien et propos recueillis par PREISWERK Yvonne, in PERROT Marie-Dominique (dir.), *Dérives humanitaires*, Les Nouveaux Cahiers de l'iuéd, n° 1, Presses Universitaires de France, Paris; iuéd, Genève, 1994, p. 120.

²⁷⁸ BRAUMAN Rony, BACKMANN René, *op. cit.*, p. 25.

²⁷⁹ CHOMSKY Noam, *op. cit.*, p. 44.

²⁸⁰ MESNARD Philippe, *op. cit.*, p. 77.

La TV humanitaire

Ainsi, la télévision est, de tous les moyens d'information, celui qui a le plus d'influence sur l'opinion publique, non seulement par le grand nombre de personnes qu'il touche, mais par l'influence et l'impact qu'il a sur l'opinion publique. Patrick Charaudeau remarque la spécificité de la télévision au travers de trois points :

Premièrement, la *visibilité*, qui est la présentation de l'information à propos d'un événement par les discours et par les images. Elle met en rapport la sélection et la façon dont on décide de montrer une information. Face à l'information sur un conflit, nous devons donc nous poser la question: pourquoi choisir de montrer telle ou telle victime ?

Dans la politique de visibilité, ce qui confère le plus de crédibilité à l'information télévisuelle, c'est *l'image*, parce qu'elle a un pouvoir d'évocation qui résulte de la croyance selon laquelle la photographie reproduit fidèlement la réalité. Ainsi, nos dirigeants politiques et nos professionnels de la communication accordent une importance à la *victime humanitaire*, parce qu'elle «se trouve investie d'une double fonction: iconique, elle se présente et se fait reconnaître en tant que cliché, et discursive, la reconnaissance de ce qu'elle représente ne va pas généralement sans une légende ou un slogan qui clôt son sens et augmente sa force d'interpellation»²⁸¹.

Deuxièmement, le *discours explicatif* que nous retrouvons à la télévision lorsqu'il s'agit de traiter les causes d'un conflit. Une explication est donnée par les images et les discours qui les accompagnent. Ainsi, «explications verbales et visuelles ne coïncident pas toujours, voire se contredisent, mais parfois aussi se complètent les unes les autres, surtout si l'on a affaire à des reportages qui tentent de mettre les deux en cohérence»²⁸².

Enfin, l'organisation des *débats* à la télévision «a des particularités qui influent sur l'effet de vérité de la parole des invités: leur apparition à l'écran, la façon dont ils sont montrés, le rôle du journaliste interviewer ou de l'animateur qui cadre, oriente et contrôle le débat à l'aide de ses questions, du choix des mots qu'il emploie et des documents qu'il propose en illustration du thème débattu»²⁸³. Ainsi, dans un débat sur une crise humanitaire, un des rôles fréquemment attribués aux ONG est celui de témoin, alors que l'interprétation est réservée à l'homme politique, à l'expert du Ministère des affaires étrangères ou au responsable humanitaire qui colle d'une manière «professionnelle» à la vision officielle d'un conflit.

Prenons l'exemple du conflit de la Bosnie-Herzégovine. Les mécanismes communicationnels ont été mis en place pour *désigner un ennemi*, puisque «du côté des belligérants, on observe que ce terme, qui avait l'avantage en 1991 d'éviter toute prise de position, n'est pratiquement plus employé. Il s'agit maintenant d'"agresseur" et de "victime", les premiers étant les méchants et les plus forts en armement – ce sont les

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² CHARAUDEAU Patrick *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

²⁸³ *Ibid.*, p. 15.

Serbes –, les seconds étant les bons et les plus démunis en armement – les Bosniaques. Du coup, l'instance médiatique se révèle comme prenant parti dans le conflit en faveur des Bosniaques et contre les Serbes. La façon de nommer ces acteurs montre que le belligérant serbe, qui était légitime en 1991, a perdu de sa légitimité: les termes de "milices", "forces irrégulières", "paramilitaires" se trouvent maintenant attribués aux Serbes, alors que les Bosniaques sont qualifiés de "combattants"²⁸⁴.

Pour renforcer ce message, le rôle des ONG n'a pas été négligeable. A l'époque, les multiples témoignages que les médias ont relayés concernaient en partie des actions humanitaires des ONG, du CICR et des agences comme le HCR ou l'UNICEF. Le rapport de Médecins sans frontières rendu public le 30 avril 1999, *Kosovo: histoires d'une déportation*, avait fait l'objet d'une grande couverture médiatique, tandis que leur dénonciation de l'utilisation de l'humanitaire par le politique n'a pas eu le même effet. Cet exemple de MSF nous montre que pour le pouvoir politique et médiatique des pays développés, l'importance n'est pas de contrôler et d'agencer la totalité des actions des ONG. En réalité, il convient mieux de laisser une totale «liberté» à la production d'un discours par les ONG. C'est aux pouvoirs politiques et médiatiques de choisir ce qui est convenable et ce qui ne l'est pas pour passer à la télévision. Nous savons que dans une certaine mesure les ONG, sur les sujets les plus controversés, se retrouvent sans voix. Leur influence est réduite au minimum, puisqu'elles se trouvent dans l'incapacité de gérer le champ médiatique, soit du fait qu'elles en ont été exclues, soit du fait de leur inexpérience.

Il est évident que le choix des sujets dans les journaux et à la télévision n'a jamais été l'affaire des ONG. Le choix du sujet s'opère d'une façon très complexe, ce qui conduit Pierre Bourdieu à se poser la question de savoir «comment sont informés ces gens qui sont chargés de nous informer; il apparaît que, en gros, ils sont informés par d'autres informateurs. Bien sûr, il y a l'AFP, les agences, les sources officielles (ministères, police, etc.) avec lesquelles les journalistes sont tenus d'entretenir des relations d'échange très complexes, etc. Mais la part la plus déterminante de l'information, c'est-à-dire cette *information sur l'information* qui permet de décider ce qui est important, ce qui mérite d'être transmis, vient en grande partie d'autres informateurs. Et cela conduit à une sorte de nivellement, d'homogénéisation des hiérarchies d'importance»²⁸⁵. Le journaliste lui-même se trouve dans un dispositif médiatique où le choix des sujets est effectué par la haute hiérarchie politico-médiatique. Le contrôle le plus efficace de l'information dans les pays développés, «démocratiques», ne se trouve pas dans l'interdiction ou l'imposition, mais dans des mécanismes de circulation de l'information qui renvoient à «des effets de fermeture et, il ne faut pas hésiter à le dire, de censure aussi efficaces – plus efficaces, même parce que le principe en est plus invisible – que ceux d'une bureaucratie centrale, d'une intervention politique expresse»²⁸⁶. Le chef de la rédaction d'un journal n'occupe pas son poste parce qu'il lui est imposé; il occupe cette place parce que «ses catégories de perception [sont] ajustées aux exigences objectives»²⁸⁷, c'est-à-dire celles de la politique et, dans notre cas, celles de la diplomatie militaro-humanitaire.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 137.

²⁸⁵ BOURDIEU Pierre, *Sur la télévision*, Raisons d'Agir Editions, Paris, 1996, p. 27.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 26.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 27.

Conclusions

A partir du *système de secours international* et des concepts de *dispositif*, *pouvoir* et *discours*, nous avons élaboré un cadre d'analyse nous permettant de mieux comprendre la pratique humanitaire qui s'est développée à la fin du xx^e siècle. Cette démarche nous a permis également d'étudier la complexité de cette pratique que nous avons nommée *dispositif humanitaire*.

Les composantes et la direction

Cette approche nous a conduit à identifier des aspects et des institutions qui normalement ne rentrent pas dans les analyses du système humanitaire.

Ainsi, à partir de l'analyse de la pratique humanitaire et des lectures que nous avons faites, nous avons constaté que l'*OCDE*, qui n'est pas un organisme de financement et qui n'est pas opérationnel au niveau humanitaire, joue tout de même un rôle essentiel dans la production du discours humanitaire. Ce discours a un impact important sur les politiques humanitaires qui sont élaborées par ses pays membres. La littérature produite par l'*OCDE*, et le public auquel elle est destinée, placent cette institution comme une des composantes importantes dans le dispositif humanitaire.

Dans une même optique, nous avons trouvé d'autres institutions qui participent au dispositif humanitaire comme les *Ministères des affaires étrangères* et les *Ministères de la défense*.

Même si nous avons choisi de ne pas développer le thème des *institutions académiques*, il faut pourtant remarquer leur rôle dans la production du discours humanitaire. Il existe aujourd'hui une multiplication importante des diplômes dans ce domaine. En effet, la nouvelle politique internationale a besoin de professionnels qui soient capables d'interpréter les enjeux et la gestion de l'aide humanitaire.

Au niveau des *médias*, nous avons expliqué l'importance croissante de la communication dans la gestion du discours humanitaire. Toutes les institutions qui participent au dispositif ont des préoccupations médiatiques en ce qui concerne le contenu des messages et leur perception par l'opinion publique. Cependant, nous avons également identifié la capacité de la sphère étatique à influencer les discours des autres composantes du dispositif.

Cette analyse nous a permis aussi de montrer que *s'il n'existe pas de hiérarchie de type administratif* entre ces institutions, ce sont d'autres *relations de pouvoir* qui s'établissent entre elles. Ces relations ne sont pas de l'ordre de l'imposition ni de l'interdiction, comme nous l'ont suggéré les analyses de Michel Foucault.

Dans le dispositif humanitaire, ce sont les moyens de *financement* qui jouent un rôle essentiel dans les rapports de pouvoir. A travers eux, on voit que certaines institutions peuvent imposer des restrictions, des exigences et des directives politiques à d'autres institutions. Néanmoins, quelques institutions parviennent à conserver une relative autonomie.

Ces relations de pouvoir peuvent également s'exprimer par des critères de sélection concernant les cadres de collaboration, les contrats de financement, les clauses exigeant une orientation déterminée, le contrôle et les suivis des institutions, les évaluations de politiques, ou encore par certaines recommandations.

Par la suite, nous avons tenté de savoir s'il existait une puissance particulière capable de *diriger le dispositif*. En réalité, nous avons découvert que toutes les institutions ont une incidence sur le dispositif, mais nous nous apercevons que les *Etats* des pays développés ont une grande influence dans la prise de décision au sein du dispositif. Cela s'explique par le fait que les Etats développés sont les principaux bailleurs de fonds des institutions qui ont un rapport avec l'action humanitaire. Cependant, il faut remarquer que les élites des Etats des pays en voie de développement peuvent, dans certains cas, faire évoluer une décision en leur faveur; ils profitent alors eux aussi du fonctionnement du dispositif humanitaire.

Malgré cette expression implicite du pouvoir, des institutions comme le *HCR* ou le *CICR* ont une relative indépendance; elles peuvent s'exprimer et faire valoir leur interprétation et leur action en situation de conflits, mais elles pâtissent d'une incertitude au niveau financier et politique.

Les *ONG*, qui par définition revendiquent leur indépendance, rendent encore plus complexe l'analyse des rapports de force. En effet, en étudiant leur histoire et leur évolution, nous constatons qu'en réalité leurs orientations et leurs activités ont toujours été influencées par les politiques étatiques et intergouvernementales. Les *ONG* n'obéissent pas à des règles formelles de soumission ou d'interdiction; c'est pourquoi, du point de vue du pouvoir étatique, elles sont «libres». Mais la plupart du temps, le pouvoir s'exprime par *la contrainte du choix*: soit elles acceptent les conditions de financement pour atteindre la majeure partie de leurs objectifs, soit, dans le cas contraire, leur périmètre d'action s'amenuise ou disparaît.

Multiplicité des fonctions

Bien que ce dispositif humanitaire permette de *soulager les souffrances*, nous avons aussi mis en lumière *d'autres objectifs* d'ordre politique.

Ainsi, nous avons découvert que ce dispositif recouvre une *multiplicité de fonctions*, ce qui le rend particulièrement efficace dans la nouvelle politique internationale. En effet, il s'agit aujourd'hui pour les Etats d'afficher leur *présence* dans les zones de conflit. Cette présence permet une *visibilité* médiatique et politique qui peut *justifier* une intervention. D'autre part, ce sont souvent des *volontaires* qui sont envoyés sur le terrain, ce qui rend le dispositif à la fois très *mobile* et *peu cher*. Nous pouvons aussi remarquer que cette gestion n'est pas sans rapport avec les *politiques d'emploi* des pays du Nord comme du Sud.

Outre le fait que ce dispositif offre une multiplicité de fonctions, de buts et de possibilités, nous constatons son déploiement au niveau planétaire, et ce, non pas dans le but de couvrir le maximum de populations en détresse, mais plutôt afin d'assurer dans un maximum de pays un minimum de présence stratégique. Parmi les régions

où s'installe le dispositif humanitaire, il y a des endroits relativement calmes et d'autres plus agités. Il s'agit en réalité d'assurer la gestion de points essentiels tout en régulant l'action du dispositif dans son ensemble. La *présence* est un atout capital dans la politique étrangère; si les *bases militaires lointaines* assurent une présence armée, le dispositif humanitaire, quant à lui, offre, avec ses *dispensaires lointains*, une présence caritative.

Dans cette optique, nous pensons que le dispositif continuera à se développer dans la direction de ce que François Jean appelle l'*internationalisation d'un système social parallèle*, «la mise en place d'un filet de sécurité minimal pour les plus menacés et de plus en plus sous-traitée par une myriade d'institutions internationales, d'organisations humanitaires et d'associations locales»²⁸⁸. Ce *filet de sécurité minimal* dans l'«internationalisation» de l'aide humanitaire est en relation étroite avec des interventions militaro-humanitaires sélectives.

La politique de la pitié

Le dispositif humanitaire est indispensable à une *politique de la pitié*²⁸⁹. Celle-ci est caractérisée, premièrement, par la distinction entre des hommes qui souffrent et des hommes qui ne souffrent pas. Deuxièmement, par l'utilisation du regard renvoyé au spectacle de la souffrance.

Comme nous l'avons abordé, à partir des institutions telles que le HCR, le CICR, MSF et les ONG qui travaillent directement sur le terrain, il est important de montrer des *victimes* lors de conflits. Pour Luc Boltanski, une politique de la pitié se distingue d'une *politique de la justice*, c'est-à-dire d'«une action menée d'en haut, par des dirigeants, dans le cadre d'un Etat et visant à promouvoir la justice»²⁹⁰. Une *politique de la justice* n'est pas édictée sur l'opposition entre victime et non-victime, entre gens heureux et malheureux; la question n'est pas portée sur les individus, mais elle concerne la valeur de ce qui est juste ou injuste pour tous. Ainsi, «une politique de la justice apaise les disputes en activant la convention d'équivalence dans une épreuve. Ce n'est qu'à l'issue de l'épreuve, au cours de laquelle les personnes en conflit sont amenées à faire valoir les objets d'un monde commun, que leur état de grandeur se trouve révélé»²⁹¹.

Dans ce sens, l'action entreprise par les institutions humanitaires ne porte pas sur la justice, elle n'analyse pas les causes d'un conflit mais ses *effets* et, pour cela, elle véhicule la *pitié* et la *compassion* au lieu d'exiger que la justice soit le but de l'action internationale.

Par ailleurs, cette *politique de la pitié* ne pourrait s'installer au sein de l'opinion publique sans la participation des *médias*.

²⁸⁸ JEAN François, «Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire», *op. cit.*

²⁸⁹ BOLTANSKI Luc, *op. cit.*, p. 15.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 16.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 17.

En effet, nous avons souligné que l'opinion publique est une préoccupation constante de la sphère politique. Elle est évaluée régulièrement par rapport aux sujets qui touchent les problèmes du tiers-monde, non pas dans le sens d'une réelle prise de conscience des causes des conflits, mais davantage dans le registre des émotions et de la compassion. Les médias jouent un rôle très important dans le dispositif puisqu'ils tissent des relations complexes avec le pouvoir politique. Ils adoptent des lignes de conduite qui ne sont pas forcément en contradiction avec la pensée politique des Etats concernés. Ils peuvent aussi sélectionner, en accord avec cette politique et de manière «professionnelle», les images et les discours qu'il faut transmettre à l'opinion publique. Par conséquent, le dispositif humanitaire n'échappe pas à ces *production, contrôle, sélection, organisation* et *redistribution* de son discours auprès de l'opinion publique par les médias.

Les médias vont présenter les *conflits* des pays en développement avec l'aide des messages de la pratique humanitaire, non pas comme le résultat des déséquilibres économiques, des luttes de pouvoir en relation avec la géopolitique internationale et des arrangements entre les élites du Nord et du Sud; au contraire, ils vont présenter ces conflits par l'intermédiaire de leurs *effets*, et le dispositif humanitaire offre cette possibilité puisqu'il s'intéresse à la souffrance et place les individus dans un statut de *victimes*. Statut qui joue un rôle primordial dans le dispositif, puisque *c'est au nom de la victime que l'on a érigé et construit tout l'édifice du dispositif humanitaire*. C'est au nom de la victime que l'on *justifie la présence* d'une institution du dispositif dans une région déterminée et c'est toujours au nom de la victime que l'on justifie les *interventions dites humanitaires*.

L'ingérence humanitaire

L'autre aspect important du dispositif concerne la politique d'intervention ou d'ingérence, puisque le dispositif humanitaire procure aux Etats de multiples formes d'actions dans les régions qui sont les plus importantes sur le plan géopolitique.

Le dispositif propose un motif d'intervention et une solution alors que les institutions agissent en fonction de l'intérêt politique. Ainsi, une ONG peut signaler le besoin d'intervenir, tandis que des institutions comme le HCR ou le CICR peuvent affirmer leur volonté d'accomplir un mandat, de revendiquer les garanties du respect d'une convention internationale.

En réalité, nous constatons que dans les composantes qui rentrent dans le choix d'une intervention, la détresse d'une population n'est pas la priorité. Ce sont souvent des facteurs politiques qui entrent en considération et qui conduisent à toutes sortes d'abus. Ces dernières remarques nous amènent à penser que, d'une certaine manière, *il n'existe ni conflits ni victimes oubliés involontairement*. En fin de compte, c'est la politique internationale qui décide quand et comment un conflit et ses victimes doivent retenir l'attention des médias et du public.

Le *dispositif humanitaire* offre au *nouvel humanisme militaire* la possibilité à quelques Etats «éclairés» d'agir là où ils décident ou considèrent que le *droit à la vie* et les *droits de l'homme* sont en danger.

Nous finirons avec l'observation d'Oliver Corten :

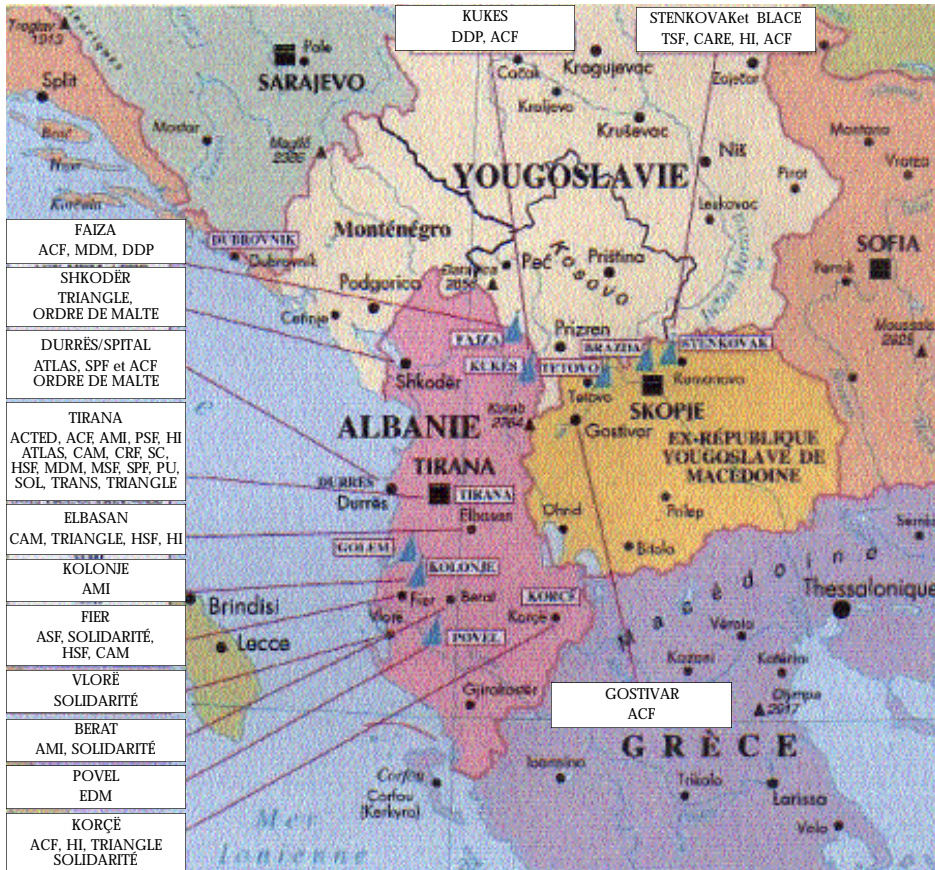
Laisser à chaque Etat le pouvoir de qualifier les situations selon ses critères aboutirait à une multiplication des manifestations d'un droit d'ingérence qui deviendrait vite un gadget que les Etats les plus puissants – car eux seuls pourront le mettre en œuvre – ressortiront périodiquement de leur poche pour donner un habillage juridique décent à leurs interventions. Le «droit d'ingérence» est une proposition non seulement inutile – car les objectifs humanitaires qui sont à sa base peuvent être réalisés dans le respect du droit existant – mais aussi dangereuse. De ce point de vue, l'histoire peut nous fournir certains enseignements sur ce que représenterait, en pratique, l'introduction d'un droit d'ingérence.²⁹²

Le dispositif humanitaire offre sans conteste un soulagement à la détresse des personnes et des populations. Au sein de ce dispositif, il existe en effet des personnes qui agissent avec la volonté tenace de réduire les souffrances causées par les conflits ou les catastrophes naturelles. Cela n'empêche pas qu'il faille aussi signaler et dévoiler sans ambiguïtés l'utilité que représente par ailleurs ce dispositif pour la politique intérieure et étrangère des pays de l'OCDE.

²⁹² CORTEN Oliver, *op. cit.*, p. 181.

Annexe I

Carte des camps de réfugiés
et présence des ONG françaises ¹



- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| ACF : Action contre la faim | HSF : Hôpital sans frontières |
| AMI : Aide médicale internationale | MDM : Médecins du monde |
| CAM : Comité d'aide médicale | MSF : Médecins sans frontières |
| CRF : Croix-Rouge française | PSF : Pharmaciens sans frontières |
| DDP : Droit de parole | PU : Première urgence |
| EDM : Enfants du monde | SPF : Secours populaire français |
| HI : Handicap international | TRANS : Transsahara |

Source: Ministère des affaires étrangères français,
<www.diplomatie.fr/actual/dossiers/kosovo/camp.html>.

¹ Voir également <www.diplomatie.gouv.fr/actual/dossiers/kosovo/kosovo.html>.

Bibliographie

Ouvrages

- AFFRE Nathalie, *Les ONG et l'Etat. L'exemple du Guatemala*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- APTEL Cécile, *La politique d'aide humanitaire de l'Union européenne: la création d'ECHO et ses enjeux*, Collège d'Europe, Document de travail n° 13, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 1995.
- BEIGBEDER Yves, *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Paris, 1992.
- BESSIS Sophie, *L'arme alimentaire*, François Maspero, Paris, 1982.
- BIGO Didier (dir.), *Circuler, enfermer, éloigner*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- BOLTANSKI Luc, *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Editions Métailié, Paris, 1993.
- BONVIN Jean, MORRISSON Christian, *L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)*, coll. Que sais-je?, PUF, Paris, 1998.
- BOURDIEU Pierre, *Sur la télévision*, Raisons d'Agir Editions, Paris, 1996.
- BRAECKMAN Collette, CROS Marie-France et al., *Kabila prend le pouvoir*, GRIP, Editions Complexe, Bruxelles, 1998.
- BRAUMAN Rony, BACKMANN René, *Les media et l'humanitaire. Ethique de l'information ou charité-spectacle*, Editions CFPJ, Paris, 1996.
- BRUNEL Sylvie, *La coopération Nord-Sud*, coll. Que sais-je?, PUF, Paris, 1997.
- CHARAUDEAU Patrick et al., *La télévision et la guerre. Déformation ou construction de la réalité? Le conflit en Bosnie (1990-1994)*, De Boeck Université, Louvain-la-Neuve, 2001.
- CHESNAIS François, *La mondialisation du capital*, Syros, Paris, 1994.
- CHOMSKY Noam, *Le nouvel humanisme militaire. Leçons du Kosovo*, Editions Page Deux, Lausanne, 2000.
- CHOSSUDOVSKY Michel, *Mondialisation de la pauvreté*, Ecosociété Editions, Québec, 1999.
- COLLON Michel, *Attention médias! Les médiamensonges du Golfe. Manuel antimanipulation*, Editions EPO, Bruxelles, 1994.
- , *Monopoly. L'OTAN à la conquête du monde*, Editions EPO, Bruxelles, 2000.
- CRÉPEAU François, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Editions Bruylant – Université de Bruxelles, Bruxelles, 1995.
- DEBRAY Régis, *L'emprise*, Gallimard, 2000, Paris.
- DREYFUS H., RABINOW P., *Michel Foucault, un parcours philosophique*, Gallimard, Paris, 1984.
- FOUCAULT Michel, *Histoire de la folie, à l'âge classique*, Gallimard, Paris, 1972.
- , *Histoire de la sexualité. La volonté de savoir*, Gallimard, Paris, 1976.

- , *L'archéologie du savoir*, Gallimard, Paris, 1969.
- , «Le jeu de Michel Foucault», *Dits et écrits*, Gallimard, Paris, 2001.
- , *L'ordre du discours*, Gallimard, Paris, 1971.
- FOYColm, HELMICH Henny (dir.), *L'opinion publique et le développement international*, OCDE, Paris, 1996.
- HOURS Bernard, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, Paris, 1998.
- JAMET Claude, JANNET Anne-Marie, *La mise en scène de l'information*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- KEBABDJIAN Gérard, *L'économie mondiale, enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Seuil, Paris, 1994.
- OCDE/CAD, *Des partenaires dans l'action pour le développement: les ONG*, OCDE, Paris, 1988.
- OCDE, *L'interdépendance. Les liens entre l'OCDE et les principales économies en développement*, OCDE, Paris, 1995.
- , *Prévenir les conflits violents: quels moyens d'action ?*, Lignes directrices du CAD, OCDE, Paris, 2001, disponible également sur <www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021561.pdf>.
- , *Conseils pour l'évaluation de l'aide humanitaire apportée dans les situations d'urgence complexes*, OCDE, Paris, 1999, disponible également sur <www1.oecd.org/dac/Evaluation/pdf/human_fr.pdf>.
- OCDE, *Le rôle des organisations non gouvernementales dans la coopération pour le développement*, Nouvelle Série, n° 10, OCDE, Paris, 1983.
- PERROT Marie-Dominique (dir.), *Dérives humanitaires*, Les Nouveaux Cahiers de l'iuéd, n° 1, PUF, Paris; iuéd, Genève, 1994.
- PERROT Marie-Dominique, RIST Gilbert, SABELLI Fabrizio, *La mythologie programmée. L'économie des croyances dans la société moderne*, PUF, Paris, 1992.
- PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain*, Genève, 1993.
- RUFFIN Jean-Christophe, *Le piège humanitaire*, Hachette/Pluriel, Paris, 1986.
- SAMARY Catherine, *La déchirure yougoslave. Question pour l'Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994.
- SANDOZ Yves, *Le Comité international de la Croix-Rouge: gardien du droit international humanitaire*, CICR, Genève, 1998, disponible également sur <www.icrc.org>.
- SMILLIE Ian, HELMICH Henny (dir.), *ONG et gouvernements: une association pour le développement*, OCDE, Paris, 1993.
- TOLLET D., AUTIER Ph., FLECHAT M.F., *Organisation d'un camp de réfugiés. Guide opérationnel pour la phase d'urgence*, Médecins sans frontières; Centre de recherche sur l'épidémiologie des désastres (CRED) de l'Université catholique de Louvain, Bruxelles, 1988.
- TORRELI Maurice, *Le droit international humanitaire*, coll. Que sais-je?, Presses Universitaires de France, Paris, 1985.
- VOLKOFF Vladimir, *Désinformation, flagrant délit*, Editions du Rocher, Paris, 1999.
- ZIEGLER Jean, *La faim dans le monde expliquée à mon fils*, Seuil, Paris, 1999.

Articles

- BELLINI Catherine, «Kosovars: le grand nettoyage», *L'Hebdo*, 16 mars 2000, disponible également sur <www.webdo.ch/hebdo/hebdo_2000/hebdo_11/asile_retour_11.html>.
- BOULOUDANI V., GHINET S., «Tourments et tournants de la coopération au développement», in FINO Daniel (dir.), *Impasses et promesses: l'ambiguïté de la coopération au développement*, Nouveaux Cahiers de l'iuéd, n° 4, iuéd, Genève; Presses Universitaires de France, Paris, 1996.
- CHEMILLIER-GENDREAU Monique, «L'action humanitaire, parade inefficace à la crise du droit international», *L'Homme et la société*, n° 129, 1998/3.
- CORSINO Daniel, «La part des ONG dans la coopération internationale», *Les ONG: instruments du néolibéralisme ou alternatives populaires?*, *Alternatives Sud*, vol. 4, n° 4, 1997, Centre Tricontinental, Louvain-la-Neuve; L'Harmattan, Paris, 1998.
- CORTEN Oliver, «Nouvel ordre international humanitaire ou droit d'ingérence?», *A la recherche du nouvel ordre mondial*, vol. 1, *Le droit international à l'épreuve*, Editions Complexe, Bruxelles, 1993.
- DÉCHAMP-LE ROUX Catherine, «Vocation médicale et choix professionnel», in AÏACH Pierre, FASSIN Didier (dir.), *Les métiers de la santé. Enjeux de pouvoir et quête de légitimité*, coll. Sociologiques, Anthropos, Paris, 1994.
- DELEUZE Gilles, «Qu'est-ce qu'un dispositif?», in Michel Foucault philosophe, Rencontres internationales, Paris, 9, 10, 11 janvier 1988, Des Travaux; Seuil, Paris, 1989.
- DERUAZ Alexandra, «Les firmes occidentales se bousculent en ex-Yougoslavie», *Le Temps*, 12 juin 1999.
- FAIRCHILD Diane, «Don humanitaire, don pervers», *L'obligation de donner*, *La Revue du MAUSS*, n° 8, 2^e semestre 1996.
- FOUCAULT Michel, «Le pouvoir, comment s'exerce-t-il?», in DREYFUS H., RABINOW P., *Michel Foucault, un parcours philosophique*, Gallimard, Paris, 1984.
- FUSULIER B., LANNOY P., «Comment "aménager par le management"», *Le dispositif, entre usage et concept*, *Hermès*, n° 25, 1999.
- GERMAN Tony, «Qui détermine et oriente les attitudes du public sur la coopération pour le développement?», in FOY Colm, HELMICH Henny (dir.), *L'opinion publique et le développement international*, OCDE, Paris, 1996.
- GIROD Claudine, «Le HCR: arbitre impartial ou simple figurant?», *La Tribune de Genève*, 13-14 juillet 2002.
- HOURS Bernard, «L'idéologie humanitaire ou la globalisation morale», *L'Homme et la société*, n° 129, 1998/3.
- JACQUINOT-DELAUNAY Geneviève, MONNOYER Laurence, «Il était une fois», *Le dispositif, entre usage et concept*, *Hermès*, n° 25, 1999.
- JEAN François, «L'aide humanitaire au cœur des conflits», in RYFMAN Philippe (dir.), *L'action humanitaire, Problèmes politiques et sociaux*, n° 864, 12 octobre 2001, La Documentation française, Paris.
- , «Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire», *Revue Tiers Monde*, vol. 38, n° 151, juillet-septembre, 1997.

- JUHEM Philippe, «La légitimation de la cause humanitaire: un discours sans adversaire», *L'humanitaire en discours*, *Mots*, n° 65, mars 2001.
- JULIEN-LAFERRIÈRE F., «La rétention des étrangers aux frontières françaises», in BIGO Didier (dir.), *Circuler, enfermer, éloigner*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- LE BLANC Guillaume, «Le conflit des médecines», *Esprit*, n° 5, mai 2002.
- LECHERVY Christian, «Les ONG sur l'échiquier géopolitique», *Humanitaire sans frontières*, *Projet*, n° 237, printemps 1994.
- LECOMTE B., «Les ONG, de l'institution au système, de la liberté à l'intégration», *Economie et humanisme*, n° 325, juin 1993.
- LUBBERS Ruud, «De Sangatte à Séville», *Le Monde*, 20 juin 2002, disponible également sur <www.lemonde.fr/article/0,5987,3232—281475-,00.html>.
- MESNARD Philippe, «Représentation de la "victime humanitaire"», *Humanitaire, la politique du moindre pire?*, *Mouvements*, n° 12, novembre-décembre 2000.
- PEETERS H., CHARLIER P., «Contributions à une théorie du dispositif», *Le dispositif, entre usage et concept*, *Hermès*, n° 25, 1999.
- PERROT Marie-Dominique, «L'ingérence humanitaire ou l'évocation d'un non-concept», in *idem* (dir.), *Dérives humanitaires*, Les Nouveaux Cahiers de l'iuéd, n° 1, Presses universitaires de France, Paris; iuéd, Genève, 1994.
- , «Mondialiser le non-sens», in RIST Gilbert (dir.), *Les mots du pouvoir. Sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Les Nouveaux Cahiers de l'iuéd, n° 13, Presses universitaires de France, Paris; iuéd, Genève, 2002.
- , «L'humanitaire et le "développement" en quête de continuité», *Regards sur l'humanitaire*, *L'Homme et la société*, n° 129, 1998/3.
- RAPP Jean-Philippe, «L'ingérence humanitaire et les médias», entretien et propos recueillis par PREISWERK Yvonne, in PERROT Marie-Dominique (dir.), *Dérives humanitaires*, Les Nouveaux Cahiers de l'iuéd, n° 1, Presses universitaires de France, Paris; iuéd, Genève, 1994.
- SANDOZ Yves, «Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance: de quoi parle-t-on?», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 795, mai-juin 1992.
- SIMÉANT Johanna, «Urgence et développement, professionnalisation et militantisme dans l'humanitaire», *L'humanitaire en discours*, *Mots*, n° 65, mars 2001.
- TORRELLI Maurice, «De l'assistance à l'ingérence humanitaire?», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 795, mai-juin, Genève, 1992.
- VAN BUUREN Joëlle, «Quand l'Union européenne s'entoure d'un cordon sanitaire», *Le Monde diplomatique*, janvier 1999, disponible également sur <www.monde-diplomatique.fr/1999/01/VAN_BUUREN/11579.html>.
- ZAPPI Sylvia, «Une étude précise les parcours des étrangers de Sangatte», *Le Monde*, 13 juin 2002, disponible également sur <www.lemonde.fr/article/0,5987,3226—280233-,00.html>.

Sur Internet

CARRÈRE Violaine, «Sangatte, un toit pour des fantômes», <www.adri.fr/HM/articles/1238/1238art.html>.

CICR, Comité international de la Croix-Rouge, <www.icrc.org>.

« En quoi le statut juridique du CICR est-il particulier? », *Le CICR: mission, rôle et mandat*.

« Le CICR et le droit international humanitaire: quels liens? », *Le CICR: mission, rôle et mandat*.

« Quelles sont les bases juridiques qui fondent l'action du CICR? », *Le CICR: mission, rôle et mandat*.

ECHO, Office d'aide humanitaire de la Commission européenne, <<http://europa.eu.int/comm/echo>>.

Contrat-cadre de partenariat, <<http://europa.eu.int/comm/echo/fr/partners/partenaires5.htm>>.

Dossier d'information pour les organisations humanitaires partenaires de ECHO sur l'aide de première urgence, juillet 2001, <<http://europa.eu.int/comm/echo>>

Formation NOHA, <<http://europa.eu.int/comm/echo/fr/present/presentation5.htm>>.

Programme de subvention ECHO pour les activités d'information, de communication et de sensibilisation dans le domaine humanitaire.

Publications, <<http://europa.eu.int/comm/echo/fr/publicat/publications1.htm>>.

Publications, <<http://europa.eu.int/comm/echo/fr/publicat/publications3.htm>>.

GASSER Hans Peter, *Le droit international humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, <www.icrc.org>.

HCR, Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés, <www.unhcr.ch>.

Le Haut-commissaire demande l'ouverture des frontières aux Afghans, communiqué de presse, Genève, 20 septembre 2001, <www.unhcr.ch/french/news/pr/fr010921.htm>.

« PARINAC. La coopération à l'heure de la réforme », *ONG et HCR*, <www.unhcr.ch/french/pubs/rm097/fm09702.htm>.

Rapport global 1999, HCR, Genève, 2000, <www.unhcr.ch/french/fdrs/gr99/funding.pdf>.

HCR-ONG, PARINAC, *Déclaration et Plan d'action d'Oslo*, <www.icva.ch/parinac/docs/ieoslo/fr/view>.

Initiative de la Commission des lauréats du prix Nobel de la paix pour le contrôle des transferts d'armes, <www.arias.or.cr/fundarias/cpr/armslaw/declarationFR.html>.

Médecins sans frontières, <www.paris.msf.org>.

La charte de Médecins sans frontières, <www.paris.msf.org/msf/web.nsf/html/459PGX?OpenDocument>.

Le témoignage.

Ressources financières, <www.paris.msf.org/msf/web.nsf/html/459PGX?OpenDocument>.

Ministère des affaires étrangères français, <www.diplomatie.gouv.fr>.

Dossier Kosovo, <www.diplomatie.gouv.fr/actual/dossiers/kosovo/kosovo.html>.

Ministère de la défense français, <www.defense.gouv.fr>.

Dossier Kosovo, <www.defense.gouv.fr/actualites/dossier/d36/index.html>.

OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques, <www.oecd.org>.

OCDE/CAD, *Conflit et paix*, <www.oecd.org/FR/about/0,,FR-about-65-2-no-no-no-0,00.html>.

OCHA, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Nations unies), <www.reliefweb.int/ocha_ol>.

ODI, Overseas Development Institute, <www.odi.org.uk>.

Projet Sphère, <www.sphereproject.org/french/index_f.htm>.