

Les limites de l'aide humanitaire

Reymond Philippe, SIE

Margot Jonas, SIE

Margot Antoine, SIE

Projet SHS de 1e année master

SHS Développement Durable et Développement Nord-Sud

Encadré par

Dr. Reinhard Michael, EPFL-ENAC-ISTE-ECOS

Responsable de la branche

Prof. Dr. Buttler Alexandre, EPFL-ENAC-ISTE-ECOS

Rapport accepté le ____ / ____ / _____

Lausanne, année 2006-2007



ÉCOLE POLYTECHNIQUE
FÉDÉRALE DE LAUSANNE



Source : RITIMO, 2006

Les limites de l'aide humanitaire

Reymond Philippe ; Margot Jonas ; Margot Antoine.

Résumé

L'aide humanitaire a longtemps été perçue comme un acte juste. Jugée indispensable pour les victimes, elle paraissait évidente pour ceux qui avaient été épargnés. Sa devise était d'être impartiale et libre de toute arrière-pensée politique. Aujourd'hui, même si la communauté humanitaire est plus grande et diversifiée que jamais et que les populations sont solidaires au niveau mondial, son action est sans cesse remise en question.

Même les actions les plus louables peuvent en effet engendrer des problèmes. L'aide humanitaire a des conséquences sur les conditions sociales, économiques et culturelles des régions en crise. Elle agit en présence de parties en conflit et de forces militaires, elle est exposée aux intérêts d'acteurs politiques locaux et internationaux, elle doit traiter avec les bailleurs de fond et les médias. Mal pensée, elle peut en outre influencer les marchés locaux, les habitudes sociales et bouleverser les structures hiérarchiques. Les organisations humanitaires se retrouvent ainsi souvent face à des dilemmes politiques, économiques ou sociaux, qui les placent face à des choix impossibles et les obligent à renier certains de leurs principes.

Ces différents dilemmes et limites ont été traités au travers de deux exemples complémentaires : les guerres au Soudan et le tsunami en Asie du Sud. On constate qu'il n'existe pas une solution unique pour mettre en place une aide durable dans toutes les situations. Cependant, différents éléments se dégagent et permettent de mieux définir ce concept : l'aide doit répondre aux véritables besoins des victimes et favoriser une approche participative ; on veillera également à valoriser les ressources locales avant toute importation de l'extérieur. Toutes ces règles sont aujourd'hui synthétisées dans des normes internes aux organisations, mais malheureusement pas toujours appliquées de manière rigoureuse.

Par ailleurs, si l'on vise une aide durable qui consisterait à redonner aux individus la capacité non seulement de survivre mais également de vivre dignement après la catastrophe, il faut élargir le concept d'aide traditionnelle d'urgence et de reconstruction à une aide au développement sur le long terme et à de la prévention.

Finalement, il est peut-être nécessaire de rappeler que l'aide humanitaire seule ne permettra jamais de résoudre toutes les situations de crise. Elle est souvent dépassée par des enjeux politiques ou géostratégiques. C'est alors à la communauté internationale de se mobiliser, par des pressions, voire par l'intervention de forces de maintien de la paix. Le traitement des crises par la racine est le prix à payer pour une aide humanitaire durable.

Table des matières

I. Introduction	3
II. Qu'est-ce que l'aide humanitaire	5
Les types d'aide	5
L'aide au développement	5
La lutte pour les droits de l'Homme	5
La promotion de la paix	6
L'aide humanitaire (aide d'urgence et aide de reconstruction)	6
Le concept et les principes de l'aide humanitaire	6
L'aide humanitaire en pratique	7
Historique de l'aide	7
Les crises humanitaires	10
Les causes de crises	10
Les acteurs humanitaires	11
L'aide aujourd'hui	13
III. Présentation des cas d'étude	14
Le tsunami : quand l'aide dépasse la catastrophe	14
Le Soudan, des conflits qui gênent	15
IV. Les limites et dilemmes de l'aide humanitaire	19
La coopération humano-militaire	19
La légitimité d'une « intervention militaire humanitaire »	19
La coopération avec les régimes armés	21
Les risques en situation de guerre	22
Prolongation et amplification du conflit	22
Création de nouvelles tensions	24
L'influence des médias	25
Les médias : source de revenus et sensibilisation du public	25
Les médias en temps de guerre : une arme dangereuse	27
Les médias : une déformation involontaire de la réalité	27
Et si les médias étaient simplement un acteur de plus ?	28
Les dons et leurs effets pervers	29
La sociologie et la psychologie du don	29
Les dons inadaptés	30
Donner trop, une catastrophe	31
Réallouer des dons, combattre les inégalités ou justifier ses dépenses	32
Instrumentalisation par les donateurs	33
Les risques de l'aide alimentaire	34
Pourquoi l'aide alimentaire ?	34
Limites de l'aide alimentaire	35
Aide alimentaire et marché local	36
Aide alimentaire non gratuite	38
Défis de l'aide alimentaire	39
Répercussions sur l'économie locale	40
Les risques pour le marché du travail	40
Les risques monétaires	41

Les risques politiques	42
La « politisation » de l'humanitaire	42
L'approche puriste.....	43
Le nouvel humanitarisme	44
Autres abus	45
V. Vers une nouvelle aide humanitaire	46
De nouvelles lignes à suivre.....	46
Le Code de Conduite	46
Le Projets Sphère.....	47
Dérogation aux principes de bonne conduite	47
Les programmes de soutien à la résilience	48
Divergences	49
Vers une aide humanitaire durable.....	50
VI. Conclusion.....	54
Bibliographie	55
Table des illustrations	59

I. Introduction

Chaque jour des milliers de personnes meurent de faim, se retrouvent sans abris ou sans soins adéquats. Les catastrophes naturelles, les famines et les guerres sont trois exemples qui peuvent entraîner des êtres humains dans des situations qui ne leur permettent plus de survivre par leurs propres moyens. Ce n'est qu'avec le soutien d'autres personnes que ces hommes ont une chance de subsister. L'aide humanitaire est l'une des réponses à la détresse provoquée par ce genre de crise : elle permet de sauver des gens, de les aider à reconstruire leur existence et essaie de leur redonner un espoir en l'avenir. L'aide humanitaire permet de remédier à la détresse la plus grave.

Beaucoup d'espoirs reposent sur le dos des acteurs humanitaires. Mais ceux-ci ne sont pas à même d'accomplir ce que la politique n'a pas pu réaliser : l'aide d'urgence est certes indispensable, mais surmonter les conséquences d'une catastrophe ou d'une guerre à long terme en est une autre. C'est le rôle des politiques de supprimer la cause des crises et de combattre les racines mêmes de la pauvreté.

L'aide humanitaire a longtemps été perçue comme ce qui est juste de faire. Jugée indispensable pour les victimes, elle paraissait évidente pour ceux qui avaient été épargnés. Sa devise était d'être impartiale et libre de toute arrière-pensée politique. Mais l'aide humanitaire n'est jamais apolitique. Elle a des conséquences sur les conditions sociales, économiques et culturelles des régions en crise. Elle agit en présence de parties en conflit et de forces militaires, elle est exposée aux intérêts d'acteurs politiques locaux et internationaux, elle doit traiter avec les bailleurs de fond et les médias. Les organisations humanitaires se retrouvent ainsi souvent face à des dilemmes politiques, qui les placent souvent face à des choix impossibles et les obligent à prendre des décisions ingrates.

Il est ainsi apparu ces dernières années que l'aide humanitaire ne pouvait pas résoudre tous les problèmes, que l'on ne pouvait pas tout planifier, ni réussir à tout faire « comme il faut ». Les organisations humanitaires sont aujourd'hui confrontées à leurs limites : elles risquent d'être instrumentalisées par les bailleurs de fond ou les acteurs locaux, d'être utilisées comme outils politiques ; elles risquent de provoquer des effets négatifs imprévisibles, ou d'être confrontées à des militaires qui, eux aussi, ont des ambitions humanitaires.

Ce travail a pour but de présenter les principales limites de l'aide humanitaire. L'objectif est de montrer que de l'aide mal faite ou pas réfléchie peut parfois faire plus de mal que de bien, ou en tous cas diminuer fortement son effet bénéfique. Le but n'est pas de remettre en question l'aide humanitaire, laquelle sera toujours nécessaire, mais de montrer quelles sont ses limites, les problèmes qu'elle peut engendrer, ainsi que les solutions qui permettraient de les éviter ou de les minimiser. Enfin, ce travail tentera de mettre en évidence comment inscrire l'aide humanitaire dans la durabilité.

Ce travail a été fait dans le cadre du cours de master SHS en « Développement durable et développement nord-sud » à l'EPFL, avec pour thème général : « Les catastrophes entre prévision et prévention : perspective du développement durable ». Notre sujet sort un peu du thème général, pour apporter une vision plus approfondie sur l'aide en cas de catastrophe. Ce travail est une revue bibliographique sur le sujet. La partie « théorique » est principalement inspirée de publications du Comité International de la Croix-Rouge (CICR), ainsi que d'un livre édité par Caritas Suisse et Caritas Luxembourg, intitulé : « Les défis humanitaires – les dilemmes politiques de l'aide d'urgence » (Schroeder, Varga et van Dok, 2005). Les exemples qui agrémentent cette théorie sont essentiellement tirés d'articles de journaux, de rédactions critiques et de rapports de terrain des organismes humanitaires.

Pour étayer la théorie, deux exemples de crises humanitaires seront développés de manière plus détaillée. Toutes les dérives de l'aide humanitaire relevées dans ces deux exemples seront présentées au fur et à mesure de l'étude. Le choix s'est porté sur le cas de la catastrophe naturelle du tsunami en Asie du Sud en 2004 et sur le cas de la guerre qui sévit depuis de nombreuses années au Soudan, notamment dans la région du Darfour. D'autres exemples sont également mentionnés pour compléter les points critiques non retrouvés dans les deux cas d'étude.

Afin de poser les bases et de mieux comprendre et expliquer les limites de l'aide humanitaire, une présentation des définitions et du contexte de l'aide humanitaire est faite dans le chapitre II. Les cas d'étude sont présentés au chapitre III. Ensuite, les limites de l'aide sont exposées dans le chapitre IV. Pour finir, le chapitre V présente les moyens d'éviter les dérapages, et comment prendre en compte, dans les programmes humanitaires, les limites mentionnées.

II. Qu'est-ce que l'aide humanitaire

Afin de savoir de quoi on parle, il est nécessaire de définir ce qu'est l'aide humanitaire, quels sont ses concepts, dans quel contexte elle est apparue, et de faire un petit bilan de ce qu'il en est aujourd'hui.

Les types d'aide

Il existe plusieurs types d'aide ou de stratégies, qui ont toutes comme objectif commun d'aider les populations défavorisées ou dans le besoin. Les limites entre les diverses stratégies ne sont cependant plus aussi claires qu'auparavant, en raison de la diversité et de l'évolution de l'aide humanitaire. Une brève description des différentes stratégies d'amélioration de la qualité de vie des personnes défavorisées est présentée ci-dessous pour éviter des malentendus.

L'aide au développement

Le but de l'aide au développement est de « créer – tant au niveau national que mondial – un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté » (ONU, 2000) par un partenariat entre les pays en développement et les pays développés. Ces objectifs proviennent de la Déclaration du millénaire, signée par 189 pays en septembre 2000. Des objectifs précis ont été définis dans les « Objectifs pour le millénaire (OMD)¹ », dérivés de la Déclaration du millénaire. Ces objectifs sont au nombre de huit : éliminer l'extrême pauvreté et la faim, assurer une éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. L'aide au développement est donc une action des politiques pour améliorer les conditions de vie des pays défavorisés, et ceci dans une perspective à long terme.

L'aide se fait généralement par les Etats, notamment ceux de l'OCDE ; on parle donc souvent d'aide *publique* au développement (APD). Cette aide se fait par des dons et des prêts préférentiels en faveur de projets de développement pour atteindre les objectifs du millénaire, traditionnellement gérés au travers de grands programmes pilotés par des institutions internationales telles que la Banque Mondiale ou le Fond Monétaire International.

Les Nations Unies recommandent que les pays développés consacrent 0.7% de leur PIB à l'aide pour le développement si l'on veut avoir une chance d'atteindre les objectifs du millénaire, ce qui n'est pas encore le cas². La Suisse par exemple ne consacrait en 2005 que 0.44% de son PNB et prend la 11^{ème} place sur les 22 pays du Comité d'aide au développement (DDC, SECO, 2006). Il semblerait cependant que cette aide n'ait pas été très efficace ces 50 dernières années, à cause d'un manque de contrôle sur les personnes chargées sa gestion (Erlor, 1987).

La lutte pour les droits de l'Homme

Un autre angle d'attaque pour diminuer les injustices dans le monde est la lutte pour les droits de l'Homme (définis dans la « Déclaration universelle des droits de l'Homme »³, ONU, 1948), notamment le respect de la dignité humaine. Cette lutte se fait généralement par dénonciations et pressions sur les politiques, soit de manière apolitique avec des organisations comme Amnesty International⁴, soit de

¹ OMD : www.oecd.org/dataoecd/40/58/33976662.pdf

² OCDE: www.oecd.org/departement/0,2688,fr_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html

³ Droits de l'Homme : www.un.org/french/aboutun/dudh.htm

⁴ Amnesty International : efai.amnesty.org

manière politique par pression des gouvernements ou via le Haut Commissariat des droits de l'Homme de l'ONU⁵.

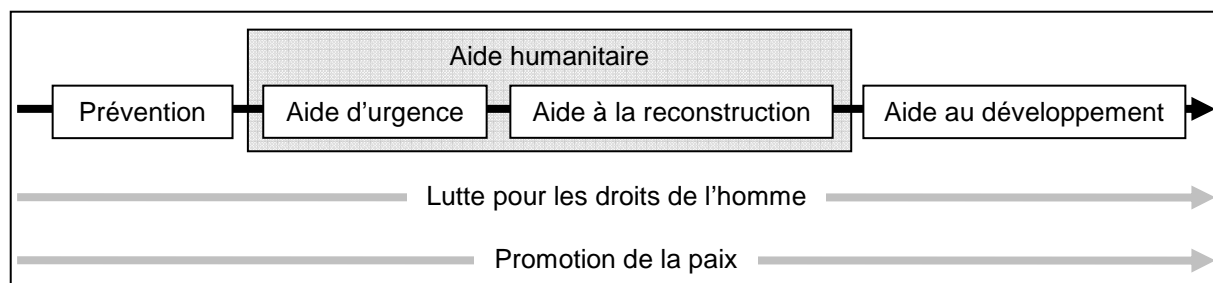
La promotion de la paix

La promotion de la paix est généralement une tâche essentielle de la politique extérieure et de sécurité des pays développés. Elle se concrétise au niveau international via le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui a « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale » (art. 24 de la Charte de Nations Unies)⁶. La promotion de la paix peut se faire par des moyens diplomatiques ou militaires, et elle est souvent dictée par des intérêts politiques (proximité du conflit, risque d'immigration de réfugiés, autres intérêts non dévoilés : économiques, stratégiques, ...).

L'aide humanitaire (aide d'urgence et aide de reconstruction)

Contrairement aux autres moyens mentionnés ci-dessus, l'aide humanitaire se veut apolitique et neutre. Il s'agit d'une aide inconditionnelle et désintéressée pour les personnes dans le besoin, apportée dans le monde entier sans distinction sociale, politique ou culturelle. Son but est de fournir de l'aide aux personnes en détresse, de leur permettre de reprendre leur destinée en main, de surmonter leur désespoir et de reconstruire une nouvelle vie (Schroeder et al., 2005). Elle se concrétise par l'aide d'urgence, qui permet de satisfaire les besoins élémentaires des populations touchées par une crise, ainsi que l'aide de reconstruction, qui permet aux populations de reconstruire leur économie. Selon le Comité international de la Croix-Rouge, les actions humanitaires reposent sur quatre principes essentiels : l'universalité (s'adressent à toutes les victimes dans le monde), l'impartialité (quelle que soit leur appartenance), l'indépendance (pas soumises à des directives extérieures) et la neutralité (sans considération politique) (Pasquier, 2001). Les concepts de l'aide humanitaire sont détaillés dans le paragraphe suivant.

Figure 1 - Structuration temporelle des différents types d'aide



La lutte pour les droits de l'homme et la promotion de la paix peuvent intervenir en permanence. On distingue par contre une structuration temporelle pour l'aide en cas de catastrophe : la prévention précède la catastrophe, puis on a l'aide d'urgence à laquelle succède l'aide à la reconstruction et enfin l'aide au développement qui a, ou devrait avoir, une vision de développement durable à long terme.

Le concept et les principes de l'aide humanitaire

Comme mentionné au point précédent, l'aide humanitaire a pour but d'apporter des secours immédiats dans une situation d'urgence. Sans cette aide, les catastrophes naturelles et les guerres feraient encore plus de morts. Elle est donc nécessaire pour la survie d'êtres humains. Le terme « aide humanitaire » ne peut cependant pas être utilisé pour toutes les formes de soutien. Caritas a défini un certain nombre de critères qui doivent être respectés pour parler d'aide humanitaire (Schroeder et al., 2005) :

⁵ Haut commissaire des droits de l'homme : www.unhcr.ch/french/html/hchr_fr.htm

⁶ Conseil de sécurité de l'ONU : www.un.org/french/docs/cs

- **La détresse existentielle** : les personnes sont menacées dans leur existence même. L'aide est absolument indispensable pour la survie matérielle et sociale des personnes atteintes.
- **Le besoin d'être secouru** : la population en détresse a besoin de denrées de base (protection, nourriture, assistance médicale, ...), que la communauté solidaire concernée ne peut ou ne veut fournir de manière suffisamment rapide et efficace.
- **Le bénévolat** : l'aide est fournie sans obligation et avec désintéressement, les intervenants ne sont pas tenus par des normes légales ou sociales à aider et ils ne doivent pas s'attendre à obtenir des avantages ou échanges pour leur engagement.
- **L'institutionnalisation** : l'aide est institutionnalisée, elle est fournie par des organisations.

Une crise humanitaire est donc une situation dans laquelle des personnes subissent une détresse mettant leur vie en danger et à laquelle ni l'Etat ni la société ne remédient ou ne peuvent remédier.

L'aide humanitaire en pratique

Dans la réalité, les limites conceptuelles entre aide humanitaire, aide au développement, lutte pour les droits de l'homme et promotion de la paix se sont depuis longtemps avérées assez floues. En effet, les activités humanitaires sont devenues de nos jours très diversifiées, et touchent à la plupart de ces domaines. Les domaines d'action de l'aide humanitaire sont les suivants (Schroeder et al., 2005) :

- **Assurer la survie** : couvrir aussi rapidement que possible les besoins élémentaires des personnes atteintes afin d'assurer leur survie (accès à de l'eau potable, de la nourriture, des médicaments et des soins, des tentes ou des baraquements, des vêtements, des couvertures, des installations sanitaires de base).
- **La reconstruction** : reconstruction des infrastructures de base (habitations, routes, ponts, canalisations et stations de pompage, lignes électriques et réseaux téléphoniques, hôpitaux, écoles, lieux de culte, petites entreprises).
- **La réhabilitation sociale** : rapatrier si possible les personnes déplacées et les réfugiés, sinon assurer de façon durable la survie de ces personnes, ou une cohabitation pacifique entre populations locales et réfugiées. Développer des programmes de formation professionnelle et scolaire pour relancer l'économie et la progression sociale.
- **La prévention** : introduire des actions préventives pour éviter le retour d'une nouvelle situation de crise, ou du moins pour diminuer la vulnérabilité de la société (construction de digues, plans d'urgence, systèmes d'alerte, réseaux d'aide,...).

C'est surtout dans le domaine de la prévention et de la reconstruction que le champ d'action des organisations humanitaires s'est élargi. La disparition des frontières entre disciplines est due à la reconnaissance de la diversité des problèmes, afin que des solutions plus concrètes et plus durables soient trouvées. Il y a cependant un risque de « déprofessionnalisation » dans certains domaines, c'est pourquoi une collaboration plus intense est nécessaire entre les diverses disciplines et organisations (Schroeder et al., 2005). L'époque où les acteurs humanitaires n'intervenaient que pour les secours d'urgence, sans se préoccuper des conséquences politiques de leurs actions, est en voie d'être dépassée.

Historique de l'aide

Les valeurs de charité et de solidarité ont depuis toujours existé, et ceci dans presque toutes les civilisations, que ce soit dans la sphère religieuse, ou dans les pensées des philosophes. C'est à partir de ces valeurs que des systèmes de solidarité tels que les hôpitaux et les asiles, qui accueillaient les pauvres, les affamés ou les malades, se sont développés. Cependant, une catégorie de personne dans le besoin est restée longtemps hors de tout système d'entraide : les soldats qui combattaient sur les

champs de bataille. Ce n'est qu'au 19^{ème} siècle, lorsque les guerres de cabinets (qui cherchaient à affaiblir l'ennemi) ont été remplacées par les guerres de destruction (qui cherchent à détruire l'adversaire), que des civils, face à la grande souffrance sur ces champs de bataille, ont commencé à secourir les soldats. C'est ainsi que Florence Nightingale et un groupe d'infirmière organisèrent, pendant la guerre de Crimée de 1854-55, la mise en place d'un service d'aide aux soldats malades ou blessés. Ce service ne s'adressait cependant qu'à un seul côté du front, les ennemis n'étant pas soignés.

Henry Dunant ne se contenta pas de cette demi-aide : marqué par ses observations lors de la bataille de Solferino⁷ en 1859, il fonda en 1863, en compagnie de quatre concitoyens genevois, le « Comité international de la Croix-Rouge »⁸ (CICR). Cet organisme avait pour objectif de secourir les blessés de toutes les parties en guerre, sans faire de différence entre amis et ennemis.

Henry Dunant ne s'arrêta pas là, il exigea que le rôle des secouristes soit défini légalement. Ainsi naquit en 1864 la 1^{ère} Convention de Genève, la « convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées de campagne ». Cette convention oblige les parties en guerre à protéger les intervenants humanitaires de toutes attaques militaires et à garantir leur accès aux blessés et aux malades de toutes les parties. En contrepartie, les intervenants – identifiés par l'emblème de la croix rouge sur fond blanc – s'engagent à s'abstenir de toute prise de position ou d'interférence⁹.

Il est apparu par la suite que la seule prise en compte du bien-être des soldats n'était pas suffisante. En effet, l'apparition des guerres totales au 20^{ème} siècle, avec le développement de nouvelles techniques de combat, ont conduit à ce que ce ne soient plus les soldats mais les populations civiles qui soient les principales victimes. C'est surtout la Seconde Guerre mondiale qui a montré l'importance d'un élargissement de l'aide humanitaire vers les victimes civiles. C'est ainsi qu'en 1949, les conventions de Genève¹⁰ ont été révisées et développées, incluant désormais la protection des personnes civiles en temps de guerre. Le champ d'action élargi des organisations humanitaires était ainsi juridiquement protégé.

C'est sur la base des quatre conventions de Genève et des protocoles qui s'ensuivirent, qu'est né le Droit international humanitaire (DIH)¹¹. Celui-ci représente un corpus de règles spéciales internationales qui ne sont applicables qu'en cas de conflit armé international, et qui ont pour but de minimiser les effets d'interventions ou d'occupations militaires. Le DIH ne prend pas en compte la question de la légitimité d'un engagement armé (contrairement aux Nations Unies) et se concentre sur l'instauration de limites dans le choix des moyens et des stratégies des parties en guerre, et sur la définition de normes minimales selon lesquelles les civils, prisonniers, blessés et soldats doivent être traités.

C'est à cette même époque que furent créées de nouvelles organisations humanitaires non gouvernementales qui soutinrent la Croix-Rouge dans son travail sur et à côté des champs de bataille. Cependant, pour de nombreuses organisations, la priorité n'était plus tellement l'aide humanitaire en cas de guerre ou de catastrophe que l'aide au développement, surtout dans les pays du Sud, notamment à cause du mouvement anticolonialiste des années 50 et 60 (Schroeder et al., 2005).

⁷ La bataille de Solferino, opposant la France et la Sardaigne à l'Autriche, est l'une des plus sanglantes de l'époque : plus de 40000 morts. Henry Dunant s'y trouvait un peu par hasard, et a été bouleversé par les milliers de blessés laissés sans soins. Il organisa une opération de secours pour TOUS les blessés. (Source : www.crs.ch)

⁸ Histoire de la Croix-Rouge : www.icrc.org/fre

⁹ Convention de Genève : www.icrc.org/fre

¹⁰ Les principes de la première convention ont été adaptés à la guerre maritime et au traitement des prisonniers de guerre dans la 2^{ème} et 3^{ème} convention de Genève.

¹¹ DIH : www.icrc.org/fre

Le travail humanitaire des ONG dans les années 50 et 60 était en partie paralysé par la situation de blocage mutuel de la guerre froide. Ce n'est qu'au cours de la guerre du Biafra¹² à la fin des années 60 que cette situation a changé (Schroeder et al., 2005).

La guerre de Biafra a remis en cause le concept vieux de 100 ans qui voulait que l'aide soit neutre, impartiale, sans parti pris et qui cherche le consentement de toutes les parties en guerre. En effet, durant cette guerre, le gouvernement nigérian interdit l'accès de l'aide humanitaire aux populations affamées par la famine. Alors que le CICR attendait sagement l'autorisation des autorités nigérianes à la frontière, certains intervenants décidèrent d'y accéder sans autorisation afin d'aider les victimes et de faire connaître la situation épouvantable dont ils avaient été témoins (Schroeder et al., 2005). C'est ainsi qu'est née l'organisation « Médecins Sans Frontière » (MSF), en réaction aux méthodes du CICR jugées comme trop legalistes et soumises aux gouvernements. Le choix de MSF était d'ignorer les directives des parties en guerre et d'organiser des actions d'aide même contre la volonté des dirigeants. Une de ses stratégies était de se servir des médias pour secouer les consciences, récolter des fonds et exercer des pressions sur les politiciens du Nord et du Sud.

Ainsi est apparue une grande diversité d'organisations humanitaires, qui ont chacune leur opinion sur l'importance du principe de neutralité dans les actions humanitaires. C'est ainsi qu'on est arrivé, aujourd'hui, à une aide humanitaire hétérogène, professionnelle et politique.

Comme le soulève l'organisation Caritas (Schroeder et al., 2005), le principe de neutralité engendre de nombreuses questions : jusqu'à quel point les acteurs humanitaires peuvent-ils s'immiscer dans le champ politique ? Doivent-ils aussi intervenir en faveur de la paix, de la démocratie, de la justice sociale ? Doivent-ils au contraire s'abstenir de toute ingérence politique et se concentrer sur la seule aide d'urgence ? La réponse à ces questions est loin d'être simple ; preuve en sont les vifs débats sur le principe de neutralité qui anime aujourd'hui la communauté humanitaire.

Figure 2 - Synthèse historique de l'aide humanitaire

<i>Guerre de Crimée (1854-1855)</i>	Florence de Nightingale met en place un service d'aide aux soldats malades ou blessés. Les ennemis ne sont pas soignés.
1863	Henry Durant fonde le Comité International de la Croix Rouge, dans un but de secourir toutes les parties en guerre.
1864	La 1ère Convention de Genève définit un statut légal aux secouristes. Ceux-ci sont protégés des attaques militaires.
<i>Après le 2^{ème} Guerre Mondiale</i>	De nouvelles ONG soutiennent la Croix-Rouge sur le champ de bataille.
1950-1960	L'aide au développement a la cote suite au mouvement anticolonialisme en Europe.
<i>Guerre de Biafra (1967-1969)</i>	Séparation du mouvement humanitaire : Médecins Sans Frontière force la porte et va secourir les victimes malgré l'interdiction du Nigéria. L'aide n'est plus neutre. Elle ne se fait plus avec le consentement des parties en guerre.
2007	La question de la neutralité n'est toujours pas réglée. De nombreuses ONG coexistent avec des principes parfois très différents.

¹² La déclaration d'indépendance de la province du Biafra a provoqué de 1967 à 1969, au Nigeria, une guerre extrêmement violente entre le pouvoir central et les insurgés.

Les crises humanitaires

L'Europe et les pays développés subissent les conséquences d'inondations, de tremblement de terre, ou d'autres catastrophes, mais celles-ci ne mènent que rarement à des crises humanitaires. C'est surtout les catastrophes dans les pays pauvres qui conduisent à une détresse des populations. Il est presque naturel pour nous de vivre en paix et dans la sécurité. Nous ne pouvons à peine nous imaginer ce que la guerre signifie vraiment pour les personnes touchées, ni les tragédies humaines engendrées par les conflits. Notre vision des crises humanitaires est souvent faussée. Pour nous, il semble que les causes sont surtout d'origine naturelle, provenant des caprices de la météo, du climat ou de la Terre. Et pourtant, la majorité des crises provient de facteurs humains, notamment dans les conflits, mais aussi souvent dans le cas de catastrophes naturelles.

Les causes de crises

Les crises humanitaires ne sont que rarement la conséquence d'un unique et inévitable événement. Les catastrophes naturelles ou technologiques peuvent déclencher des crises importantes, mais ce sont souvent des conditions défavorables comme la pauvreté ou une instabilité sociale, sur lesquelles apparaissent des phénomènes naturels ou des accidents, qui engendrent des crises humanitaires (Schroeder et al., 2005). Les crises humanitaires sont ainsi le résultat d'une conjonction malheureuse et d'une multiplicité de facteurs. Ceux-ci sont, pour une part, naturels et inévitables, mais pour l'autre, d'origine humaine et évitables.

La pauvreté : selon la Banque Mondiale, 1.1 milliard de personnes sont condamnées à survivre avec moins de 1 dollar par jour. Ces chiffres sont alarmants, car la pauvreté est un facteur qui entraîne tôt au tard des crises humanitaires, et ceci pour deux raisons : premièrement, les personnes dans un dénuement extrême sont incapables de subvenir à leurs propres besoins élémentaires, et se retrouvent dépendantes de l'aide extérieure. Deuxièmement, la pénurie des ressources entraîne souvent une surexploitation des ressources naturelles, une fragilisation des systèmes d'entraide et de protection et une vulnérabilité accrue des communautés qui ne peuvent que difficilement faire face à des événements exceptionnels (Schroeder et al., 2005). Les catastrophes naturelles et les accidents majeurs deviennent d'autant plus destructeurs, ce qui aggrave encore plus la misère de ces populations.

Les maladies : certaines maladies comme le SIDA, la tuberculose ou la malaria provoquent dans certaines parties du monde des hécatombes. Cela pose de nombreux problèmes : les systèmes sanitaires et sociaux sont débordés, l'économie affaiblie, les efforts de développement entravés et les faibles moyens de gestion de crise encore diminués (Schroeder et al., 2005). Ainsi même de petites catastrophes peuvent se transformer en de véritables crises humanitaires.

Les catastrophes naturelles : les sécheresses, inondations, tempêtes, éruptions volcaniques, tremblements de terre ou glissements de terrain sont encore aujourd'hui souvent la cause de nombreuses crises humanitaires. Bon nombre des catastrophes dites *naturelles* sont cependant le résultat de l'intervention de l'être humain. L'exploitation excessive des ressources naturelles (déforestation, irrigation, ...) a provoqué l'érosion des sols, la désertification et la baisse des niveaux des nappes phréatiques. Ceci provoque des inondations, glissements de terrain et pertes de récoltes. Le réchauffement climatique, dû aux émissions de gaz à effet de serre, provoque un déplacement des zones climatiques et de végétation, ainsi qu'une augmentation des événements climatiques extrêmes : sécheresses, tempêtes, inondations et incendies de forêts. Les pays les plus touchés par ces phénomènes sont les pays en développement, car leurs moyens de gestion de crises sont réduits.

Les guerres : les conflits armés sont l'une des causes principales de détresse humaine (Schroeder et al., 2005). Les populations civiles sont de plus en plus souvent la cible privilégiée des actions militaires.

Ceci rend les populations touchées de plus en plus dépendantes de l'aide humanitaire, des mesures de défense des droits de l'homme et de protection. La multiplication de petites coalitions de guerre et le nombre croissant de seigneurs de guerre et d'organisations criminelles accroissent fortement la complexité et les risques du travail des acteurs humanitaires et rendent le champ d'intervention de ceux-ci dangereux et imprévisible (Grünewald, Tessier, 2001). On en trouve un exemple éclatant au Soudan.

Les accidents technologiques : certaines technologies ont aujourd'hui un grand potentiel destructeur. Ce sont surtout les accidents nucléaires (comme à Tchernobyl) et chimiques (comme à Bhopal) qui ont un pouvoir destructeur suffisant pour engendrer une crise humanitaire : un grand nombre de personnes peuvent perdre en quelques heures leurs moyens de subsistance (Schroeder et al., 2005). Cependant, rares sont les accidents technologiques qui ont à ce jour conduit à des crises humanitaires.

Le terrorisme : aucun attentat n'a encore déclenché de situation de détresse humanitaire, mais si les réseaux terroristes arrivent à se procurer du matériel nucléaire, des armes chimiques ou biologiques, ce genre d'attaque pourrait déclencher des crises majeures qui nécessiteraient de l'aide humanitaire (Schroeder et al., 2005).

Les acteurs humanitaires

Les organisations humanitaires sont structurées de manières très diverses :

- **Associations et ONG**, dont le financement provient de fonds privés (dons, cotisation) et/ou de subventions des collectivités publiques qui souhaitent soutenir leurs actions. Elles peuvent être nationales ou internationales et sont généralement apolitiques.

La principale ONG est le « Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » qui regroupe le « Comité international de la Croix-Rouge (CICR) » (www.icrc.org), la « Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » (www.ifrc.org), ainsi que les 186 « Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ».

De nombreuses ONG sont regroupées dans des collectifs internationaux tels que « InterAction » (www.interaction.org), basé aux Etats-Unis, qui regroupe 167 organisations humanitaires ou de développement ; le « Conseil International des Agences Bénévoles » (www.icva.ch), basé en Suisse, qui regroupe plus de 70 organisations humanitaires, de développement ou de défense des droits de l'homme ; et le « Comité directeur pour les interventions humanitaires » qui regroupe de grosses ONG telles que la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Caritas Internationalis (www.caritas.org), Oxfam (www.oxfam.org), ...

- **Etats et autres collectivités publiques**, financées par les contribuables.

En Suisse, par exemple, l'aide humanitaire est une obligation constitutionnelle. Sa mise en œuvre incombe à la Direction du développement et de la coopération (DDC) du département des affaires étrangères, via la division « Aide humanitaire et Corps suisse d'aide humanitaire » (AH/CSA). Pour la période 2002-2006 par exemple, la Suisse a alloué un crédit de 1'500 millions de francs, dont environ un tiers est utilisé pour la coopération avec les organisations humanitaires de l'ONU (en particulier le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme Alimentaire Mondial (PAM)). Un autre tiers est destiné au CICR, et le dernier tiers va alimenter les actions directes du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) et des organisations humanitaires

suisses. L'Afrique est la destination principale de l'aide humanitaire (39% entre 1997 et 2004), suivie de l'Asie avec 26% (Conseil fédéral, 2001).

Selon les directives du gouvernement, la division AH/CSA offre une aide neutre, impartiale et exempte de considérations politiques. Les moyens de l'armée ne sont mis en œuvre que lorsque les moyens civils viennent à faire défaut (Conseil fédéral, 2001).

La force du CSA réside dans l'aide d'urgence et l'aide à la survie, avec d'une part la « Chaîne suisse de sauvetage » (qui regroupe le AH/CSA, la Croix-Rouge suisse, le Service sismologique suisse, la Garde aérienne suisse de sauvetage, la Société suisse pour chien de catastrophe, la troupe de sauvetage de l'Armée, la compagnie Swiss International Airlines et l'aéroport Unique de Zurich), et d'autre part des « équipes d'engagement immédiat » qui sont capables d'intervenir sur les lieux de catastrophe dans les quelques heures qui suivent (DDC, 2002).

L'aide humanitaire suisse bénéficie d'un soutien important du public, qui se traduit entre autre par sa sympathie pour la Chaîne du Bonheur, le système national de collecte de fonds des médias pour les crises humanitaires. Par exemple, pour le tsunami de 2004, les cinq premiers mois de collecte ont permis de récolter plus de 220 millions de francs. Par contre, pour la terrible détresse au Darfour (Soudan), la collecte était plus modeste (3.8 millions de francs), ce qui montre que la population suisse réagit plus fortement à certaines situations de détresse qu'à d'autres (www.bonheur.ch).

- **Organisations internationales publiques**, notamment celles dépendant de l'ONU, de l'OCDE, et de l'Union européenne :
 - L'ONU (www.un.org/french/ha/) est l'un des principaux prestataires de secours d'urgence et d'assistance à long terme. L'aide se fait via ses différents organismes tels que le Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR), le Programme Alimentaire Mondial (PAM), l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme (HCDH), etc. L'ONU s'occupe aussi de la coordination de l'aide humanitaire avec son « Bureau de la coordination des affaires humanitaires » (OCHA).
 - L'OCDE comprend un Comité d'Aide au Développement (CAD) qui regroupe les grands pays industrialisés, et qui finance aussi l'aide humanitaire, à raison de 3'000 millions de dollars par an ces dernières années.
 - L'Union européenne est l'un des principaux donateurs d'aide humanitaire, via son « Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne » (ECHO) (ec.europa.eu/echo/).

Quelque soit le type d'organisation, l'aide fournie devrait être neutre, impartiale et exempte de considérations politiques, ce qui ne semble pas être toujours le cas quand l'aide provient de certains gouvernement. L'engagement croissant des Nations Unies dans les opérations humanitaires tend à rendre l'aide humanitaire de moins en moins indépendante de considérations politiques, cette organisation demeurant soumise aux décisions des Etats qui la compose, notamment aux décisions des membres permanents du Conseil de sécurité (France, Etats-Unis, Russie, Royaume-Uni et Chine) (Pasquier, 2001).

En plus de l'aide humanitaire directe, les gouvernements devraient porter une attention politique soutenue aux causes profondes des crises humanitaires, car tant que les politiques étrangères ne seront pas pratiquées de manière cohérente et qu'elles ne contribueront pas à réduire la détresse, la pauvreté et la violence dans le monde, l'aide humanitaire gouvernementale ou non gouvernementale se cantonnera à un rôle de combat contre les symptômes et non les causes (Schroeder et al., 2005).

L'aide aujourd'hui

Comme on l'a vu dans l'historique, la communauté humanitaire n'a jamais été aussi importante et hétérogène qu'aujourd'hui. Bien qu'elle soit dominée par quelques grandes organisations, l'explosion de conflits à la fin de la guerre froide a engendré un puzzle compliqué d'organisations de tailles, motivations ou structures diverses. Actuellement, il n'est pas rare de voir des centaines d'organisations intervenir en même temps sur des lieux de crise et des centaines de programmes et projets démarrer en parallèle (Pasquier, 2001).

Il est donc nécessaire de coordonner efficacement ces activités. Ceci peut se faire via des agences de coordination telles que l'OCHA de l'ONU, ou par des plates-formes d'échange d'information. Bien que les efforts de coordination aient été importants durant les années 1990, ils subissent encore quelques entraves : tout le monde veut coordonner, personne ne veut être coordonné ; les organisations veulent réaliser des actions qui leur apportent de la publicité, elles préfèrent laisser le travail de fond aux autres ; la coordination coûte du temps et de l'argent ; il manque encore des organismes capables d'imposer les décisions de coordination (Minear, 2002, in Schroeder et al., 2005).

Ces dernières années, des changements sont apparus dans l'environnement politique et social de l'aide humanitaire.

- **La médiatisation** : jamais les médias n'ont pris autant d'importance dans le contexte humanitaire qu'aujourd'hui. Ils permettent de focaliser l'attention sur des crises qui seraient passées inaperçues, mais si la zone de catastrophe n'est pas intéressante pour les médias, la crise en question devient quasi inexistante aux yeux des bailleurs de fonds et les financements deviennent quasiment impossibles à trouver. (*Voir chapitre sur les médias*)
- **L'interventionnisme** : les pays occidentaux sont de plus en plus enclins à intervenir dans les régions en crise par des moyens économiques ou militaires, notamment à cause de l'indignation du public qui souhaite que les politiques agissent, ainsi que dans la lutte contre le terrorisme, où l'on se rend compte que des foyers de crise très éloignés peuvent avoir un effet sur l'Occident. Cet interventionnisme s'ensuit d'une plus grande proximité dans les régions de crise entre humanitaire et militaire (Schroeder et al., 2005). (*Voir chapitre sur la coopération humano-militaire*)
- **La politisation** : l'aide humanitaire est de plus en plus souvent utilisée comme un instrument de politique étrangère et non seulement comme un simple outil de lutte contre la détresse. (*Voir chapitre sur la politisation de l'humanitaire*)

Le domaine humanitaire a pris une importance considérable ces dix dernières années dans les pays occidentaux. Le volume d'aide mis en œuvre a fortement augmenté. Par exemple, les montants pour l'aide humanitaire donné par les grands pays industrialisés réunis au sein de l'OCDE sont passés de 450 millions de dollars en 1980 à 3.87 milliards en 2002¹³, et on voit que l'aide humanitaire prend de plus en plus d'importance par rapport à l'aide publique au développement.

La qualité des opérations humanitaires a aussi subi de nombreuses évolutions, notamment par des efforts de *coordination* ; par une meilleure *sensibilité aux conflits*, pour éviter les effets destructeurs ; par une *autorégulation* croissante avec l'établissement de codes de conduite, de normes et de standards, dans le but d'améliorer l'efficacité des actions humanitaires, d'éviter les dégâts, et d'introduire une certaine unité entre les différents acteurs humanitaires (*voir chapitre sur les outils de la nouvelle aide humanitaire*) ; par une *perspective à long terme*, qui tient de plus en plus compte non seulement de l'aide d'urgence, mais aussi de la prévention et du développement, afin de réduire durablement la vulnérabilité des populations touchées et de renforcer les capacités d'actions des sociétés atteintes ; et par des actions de défense des droits de l'Homme afin d'améliorer véritablement la situation des personnes en détresse.

¹³ www.oecd.org/cad/stats

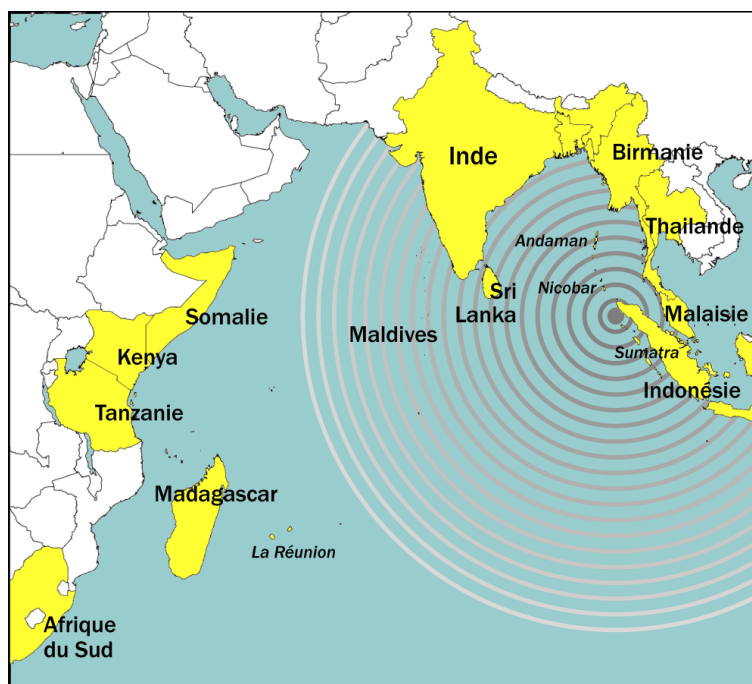
III. Présentation des cas d'étude

Avant d'entrer dans les aspects les plus théoriques, il est nécessaire de replacer les deux exemples (tsunami et guerre au Soudan) dans leur contexte. De par leur nature et leur gestion, ils sont particulièrement différents l'un de l'autre et montrent bien la grande diversité des crises existantes.

Le tsunami : quand l'aide dépasse la catastrophe

Le tsunami s'est produit le 26 décembre 2004. Déclenché par un séisme sous-marin d'une magnitude de 9.15 sur l'échelle de Richter à 250 kilomètres au large des côtes indonésiennes, il a provoqué des vagues allant jusqu'à plus de 10 mètres de haut sur les côtes (Werly, 2005). Les pays et territoires les plus touchés ont été l'Indonésie, le Sri Lanka, l'Inde, en particulier l'Etat du Tamil Nadu et les îles Andaman et Nicobar, la Thaïlande, la Malaisie et la Birmanie. Plus loin et avec moins d'effets, il a également touché la Somalie, le Kenya, la Tanzanie, Madagascar, La Réunion et l'Afrique du Sud.

Figure 3 - Pays ou territoires touchés par le tsunami de décembre 2004



R.Lacassin 2006, Wikipedia

Les côtes d'Asie du Sud ont été dévastées par la force des vagues. Il était 8h38 du matin, heure locale, lorsque la vague a ravagé les premières plages. Les gens se rendaient au travail, au marché ou rentraient de la pêche. Il ne reste plus rien. Les hommes, les maisons, les routes, les bateaux, tout ce qui se trouvait à proximité de la côte a été soufflé par cette vague impressionnante. On compte, selon les sources, entre 216'000 et 285'000 victimes. Certaines régions côtières ont perdu, en quelques minutes jusqu'à un quart de leur population (Werly, 2005). Malgré cela, une grande particularité de cet événement est qu'il n'a ravagé qu'une partie très localisée de ces pays, sur quelques centaines de mètres ou kilomètres à proximité des côtes. La population vivant à l'intérieur des terres n'a pas ressenti d'effet direct. Elle a d'ailleurs pu se mobiliser rapidement pour venir en aide aux nombreuses victimes.

D'un point de vue économique, le secteur touristique et la pêche traditionnelle ont été fortement affaiblis par cette catastrophe, mais l'économie générale des pays n'a été que peu affectée. Les pays ont encore de bonnes ressources pour surmonter la crise et ce n'est qu'une petite partie de la population qui paye le plus lourd tribut (Waldman, Brooke et Wayne, 2005). L'Inde et la Thaïlande ont refusé l'aide internationale en affirmant pouvoir s'organiser toutes seules. Un des responsables du gouvernement indien n'a pas hésité à dire « qu'avec une marine capable d'opérer n'importe où dans l'Océan Indien pendant trois mois sans escale, ils sont les mieux équipés pour s'occuper de ce qu'il se passe dans leur arrière-cour » (Courrier International, 2005b). Malgré cette volonté de montrer son indépendance, l'Inde n'a pas su bien gérer la coordination entre les organismes officiels et les différentes ONG présentes. Les hommes politiques semblaient plus soucieux de leur image que des régions endeuillées, entraînant des retards importants et une aide peu efficace (Devashayam, 2005). Pour le reste des régions touchées, l'aide internationale s'est rapidement mise en place. Dans la nuit du 26 au 27 décembre, les premières promesses de dons se sont concrétisées pour atteindre 2 milliards de dollars le 1^{er} janvier, puis 10.8 milliards lors de la conférence des donateurs à Genève le 14 janvier (Werly, 2005). Nous aurons l'occasion de revenir sur cette mobilisation sans précédent dans les chapitres suivants sur les médias, les dons et leurs impacts.

Les pays touchés ont été surpris et n'ont pas tous su réagir rapidement et efficacement. Ils n'ont pas tous demandé de l'aide immédiatement, ni délivré d'autorisations pour celle-ci. Les premiers groupes spécialisés qui sont arrivés sur place étaient totalement insuffisants, parfois mal renseignés et donc mal équipés (Monnerat, 2005). Les organisations ont été confrontées aux gouvernements et leurs problèmes politiques. Même si la plupart des portes se sont ouvertes après la catastrophe, leur présence n'est pas assurée à long terme, en particulier dans les zones de conflits en Indonésie (Aceh) et au Sri Lanka (zone contrôlée par les Tigres tamouls) (Tauxe, 2005). Heureusement, certaines grosses ONG internationales comme le CICR ou locales comme la Croix-Rouge indonésienne étaient déjà sur place à Aceh et elles ont donc pu intervenir très rapidement et faciliter la réponse des autres intervenants en termes de sécurité et d'accès aux victimes (CICR, 2005).

Le Soudan, des conflits qui gênent

Au Soudan, l'aide humanitaire a été confrontée, et l'est encore, à la plupart de ses limites. Nous allons tirer nos exemples des deux principaux conflits de ces vingt-cinq dernières années : le conflit Nord-Sud, qui a éclaté en 1983 et s'est terminé en 2005, et la crise actuelle du Darfour, débutée en 2003. Les conflits au Darfour, comme ceux de la guerre Nord-Sud avant eux, ne sont pas des guerres conventionnelles ; ce sont des conflits larvés, aux acteurs multiples et aux alliances changeantes, aux motifs variés, dans un cadre international embrouillé. Dans ce contexte, la vie est dure pour les humanitaires ; ils sont plus que jamais manipulés par les différents acteurs et l'action relève presque toujours d'une pesée entre effets positifs et négatifs. L'analyse de la situation présentée dans ce travail se base pour beaucoup sur les écrits de Marc Lavergne, chercheur au CNRS, ancien directeur du Centre d'études et de documentation de l'université de Khartoum, et qui a entre autres coordonné le panel d'experts envoyés au Darfour par le Conseil de Sécurité de l'ONU de mai à septembre 2006. La plupart des autres sources sont des articles de fond récents de grands journaux, ainsi que des rapports du CICR et de la DDC.

Figure 4 - Le Soudan et le Darfour ; le Soudan est le plus grand pays d'Afrique, avec 2.5 millions de km² ; le Darfour est grand comme la France.



Source : Wikipedia

Les conflits au Soudan ont fait des centaines de milliers de morts, déclenché plusieurs famines et contraint des millions de personnes à s'exiler dans leur propre pays ou à s'amasser dans des camps de réfugiés aux frontières dans les Etats voisins. Pour tenter d'y remédier, les Nations Unies ont lancé en 1988 l'imposante opération de secours OLS (Operation Lifeline Sudan) avec la participation de nombreuses ONG et ont investi depuis plus de 1.5 milliards de dollars (Lavergne, 2005). Malgré les moyens à disposition, cette opération a montré ses limites. Les belligérants ont développé un véritable savoir-faire en matière de contrôle et de captation des ressources humanitaires, qui jouent ainsi un rôle clef dans l'économie politique du conflit (Lavergne, 2003). De leur côté, certains Etats occidentaux utilisent l'aide comme un instrument de pression politique. En conséquence, les opérations d'assistance sont d'une efficacité limitée pour les populations civiles, souvent sacrifiées aux objectifs politiques et militaires des différents acteurs du conflit. Soucieuses dans leur grande majorité de maintenir une présence à presque n'importe quel prix, les organisations humanitaires portent une lourde responsabilité dans cette dérive.

Pour comprendre comment on en est arrivé là, il est nécessaire d'expliquer en quelques lignes les tenants et les aboutissants des différents conflits. Depuis son accession à l'indépendance en 1956, le Soudan a connu à peine dix années de paix. Ces conflits traduisent, en grande partie, la difficulté à concevoir un Etat où toutes les régions seraient sur un pied d'égalité. Dès avant l'indépendance, le pouvoir s'est concentré entre les mains des tribus du nord de la vallée du Nil qui se considèrent comme les maîtres légitimes du pays. Bien que l'essentiel des ressources naturelles (notamment pétrolières), soient au sud, c'est au Nord-Soudan qu'est allée la quasi-totalité des investissements publics et privés au cours des cinquante dernières années. L'ostracisme qui frappe les Sud-Soudanais et, dans une moindre mesure, les populations musulmanes éloignées du pouvoir central, a alimenté, sous différentes formes et avec une intensité variable, les différents conflits qui perdure jusqu'à aujourd'hui (Lavergne, 2003).

En 1983, le conflit s'inscrit d'emblée dans la guerre froide. Le gouvernement jouit alors du soutien des monarchies du Golfe et des puissances occidentales, alors que les rebelles sudistes sont soutenus par l'URSS. Incapable de faire face à la menace, le gouvernement décide, en 1986-87, d'armer des milices tribales, les *janjawids* (« diables à cheval »), recrutées dans les rangs des tribus nomades arabisées et

islamisées de l'Ouest, coûtant moins chères qu'une armée et fournissant un complément de ressources à des tribus déshéritées du fait des sécheresses et des famines ; les janjawids sont lâchés contre les populations du sud, qu'ils attaquent avec une violence inouïe, pratiquant une politique de la terre brûlée passant par la destruction des villages et le pillage ou l'anéantissement des récoltes et du bétail, et provoquant le déplacement des populations et la famine. Destructures symboliques et exactions ont notamment pour but de faire fuir les populations afin de priver le camp adverse de soutien populaire et de ravitaillement. Il s'agit aussi pour le gouvernement de libérer des terrains pour les pasteurs arabisés alliés de Khartoum ou pour de grandes compagnies agricoles à capitaux arabo-musulmans (Lavergne, 2003); les sédentaires, privés de terre, et les nomades, empêchés de traverser ces nouvelles zones d'agriculture intensive, se retrouvent alors tous sur le chemin de l'exil.

Les alliances se font et se défont, tandis que le gouvernement soudanais opère un virage vers de l'islamisme dur. Le Soudan devient alors un Etat-voyou aux yeux des Américains. De plus en plus isolé sur la scène internationale, le gouvernement soudanais signe en 1998 un protocole de paix avec quelques factions importantes du sud. Cet accord permet avant tout de sécuriser une région où d'importantes ressources pétrolières ont été découvertes dans les années 1970 (Lavergne, 2003). Plusieurs compagnies occidentales et asiatiques (notamment chinoises), relancent alors la production, permettant au gouvernement de doubler le budget de la défense et de reconstituer ses réserves de devises. Khartoum peut ainsi intensifier son effort de guerre et résister plus efficacement aux pressions économiques internationales visant à entraver la consolidation du régime. Les pays occidentaux, Etats-Unis en tête, se trouvent alors pris entre considérations éthiques et économiques. En particulier, ils veulent empêcher une implantation trop forte de la Chine dans la région (actuellement, deux tiers du pétrole soudanais sont achetés par la Chine (Brunel, 2007), ce qui constitue 10% de ses importations de brut (DDC, 2007)). Sur le terrain, le pétrole devient le nerf de la guerre, attisant les rivalités entre les différentes factions pour le partage des rentes pétrolières. Un accord de paix pour le conflit Nord-Sud est finalement trouvé en 2005, impliquant la mise en place d'une force de maintien de la paix de l'ONU d'environ 10'000 hommes; cet accord donne au Sud-Soudan six années d'autonomie, qui devraient être ponctuées par un référendum sur l'indépendance.

Cependant, les provinces occidentales sont oubliées dans ce processus de partage du pouvoir et des ressources. C'est ainsi qu'en 2003 éclate à nouveau une rébellion au Darfour, dans un contexte d'aggravation de la désertification et des frictions entre tribus arabisées nomades et sédentaires ; là aussi, la rébellion déclenche une répression féroce du gouvernement, qui cherche à garantir le libre accès aux importants gisements de la région (en particulier bauxite et pétrole). L'emploi des janjawids est cette fois-ci d'autant plus favorable au gouvernement que son armée régulière est composée de beaucoup de gens du Darfour, région pauvre où l'on s'engage pour survivre. En temps normal, il y a régulation des conflits par les anciens des deux camps, nomade et sédentaire, qui parlent la même langue ; en armant les jeunes nomades sans passer par les anciens, le gouvernement a cassé les liens intertribaux, rendant un retour en arrière presque impossible. C'est ainsi que Marc Lavergne parle de « guerre coloniale » de Khartoum, de « guerre d'exploitation économique ».

Au Darfour, les destructions de villages réalisées par les milices janjawids ont été suivies en temps réel par satellite ; le drame est au vu et au su de tous. Cependant, il continue. L'argent afflue, mais rien ne bouge. La manipulation politique des différentes parties est manifeste. Ainsi, l'aide ne couvre qu'une partie des zones touchées ; elle est concentrée à proximité des grandes villes et des aéroports par où l'aide est acheminée (Lavergne, 2005). Ainsi, on peut distinguer l'aide aux camps de réfugiés, de celle de campagne, orientée par un mélange de pressions et d'intimidations (Lavergne, 2005). Cependant, les camps de déplacés sont eux-mêmes soumis à la terreur de milice. La présence de l'ONU et des ONG n'assure à ces déplacés qu'une illusion de sécurité, comme le prouvent les disparitions quotidiennes des hommes jeunes, recrutés de force, et l'éviction brutale, de nuit, de camps entiers,

repoussés loin de tout accès à l'aide humanitaire (Lavergne, 2005). En mai 2006, un accord de paix est signé avec l'un des principaux groupes rebelles, sous l'égide de l'Union Africaine, qui a ensuite déployé 7'000 soldats. En août de la même année, l'ONU a voté une résolution impliquant l'envoi d'une force de maintien de la paix de 17'300 hommes, se heurtant à une vive opposition du gouvernement soudanais, voyant là une ingérence étrangère ; depuis, cette résolution ne s'est toujours pas concrétisée...

La situation reste catastrophique aujourd'hui et les exactions continuent. Cet accord a en effet contribué à changer la nature du problème, par la fragmentation de la révolte : on compte aujourd'hui quinze factions différentes ; en bref, les gens du Darfour se battent entre eux (Braeckman, 2007). Si la violence qui ravageait auparavant les campagnes a diminué, elle a été remplacée par une insécurité généralisée. De plus, le conflit menace de s'étendre au Tchad voisin, où les milices janjawids font déjà régulièrement des incursions (DDC, 2007). La situation internationale est floue : la Russie et la Chine ont récemment été accusées de livrer des armes au gouvernement et usent en outre de leur droit de veto à l'ONU pour briser toute tentative d'intervention ; de leur côté, les Etats-Unis ne veulent pas se retrouver dans un nouveau borbier. Et l'aide humanitaire dans tout ça ? Elle est prise en otage, instrumentalisée par tous les bords. Au point où l'on pourrait se demander si, finalement, l'aide humanitaire ne contribue pas à prolonger le conflit et n'aide pas le gouvernement à réaliser ses desseins de déplacer les populations du Darfour pour les remplacer par des groupes nomades plus loyaux...

IV. Les limites et dilemmes de l'aide humanitaire

Comme nous l'avons vu, l'aide humanitaire est née dans le cadre des conflits armés, comme premier secours aux blessés. Nous allons donc tout naturellement commencer par les différentes limites dans ce domaine, avant d'étendre notre champ de vision aux catastrophes naturelles d'un point de vue plus général.

La coopération humano-militaire

Le cas des conflits armés est bien particulier, puisque les « humanitaires » doivent très souvent multiplier leurs contacts avec les différents acteurs présents sur le terrain et en particulier les forces armées qui s'affrontent. De plus, depuis la fin de la guerre froide, les armées ne se contentent plus de leur fonction traditionnelle, mais prennent de plus en plus un rôle de maintien de la paix ou de « mandat humanitaire » (Rana, 2004). La combinaison de cette évolution institutionnelle et des liens entre la société civile et militaire engendre un certain nombre de dilemmes et de questions que nous allons décrire et illustrer dans ce chapitre.

La légitimité d'une « intervention militaire humanitaire »

Face à cette question, les avis actuels ne sont pas tous convergents et il n'est pas évident de donner une réponse unique et précise. Bien que certains défendent corps et âme les interventions militaires humanitaires au nom de principes éthiques de défense des droits de l'Homme, ou de l'abolition de la tyrannie et de l'anarchie (Tesón, 2006), le scepticisme ou le refus qui apparaît dans les débats officiels est moins généralement associé à des réflexions d'ordre pacifique qu'à des doutes sur la réelle utilité, efficacité, équité ou légitimité de telles interventions (Schroeder et al., 2005).

Par définition, l'aide humanitaire se doit d'être apolitique et neutre. Elle vise la prévention et l'allègement de la souffrance humaine sans discrimination de race, de religion, de sexe, d'âge, de nationalité ou d'appartenance politique (Union Européenne, 1996) et non la résolution des conflits, la modification des conditions sociales ou la poursuite de criminels de guerre. L'intervention militaire, par contre, est avant tout à un acte politique. Il est donc important de ne pas mélanger ces termes pour éviter toute confusion. Tout acte militaire, même s'il est soutenu et justifié par l'opinion politique pour le respect des droits de l'homme ou le retour d'un état de droit, ne devrait pas bénéficier d'une appellation « humanitaire », au risque de dégrader le concept même de cette discipline (Annan, 2000).

Les acteurs humanitaires ne sont parfois que de simples outils dans les stratégies de gestion de conflits ou la création d'une nation, ils permettent de justifier la présence militaire et sont utilisés comme piliers pour la communication sur le plan local et international (Rana, 2004). De telles démarches modifient la scène politique, la souveraineté des pays et la responsabilité de la communauté internationale. Dans quelles conditions celle-ci pourrait se sentir l'autorité ou le devoir d'intervenir et donc de ne pas respecter le principe de non-ingérence ? Il n'y a pas aujourd'hui de réponse juridique à cette question (Schroeder et al., 2005). Le choix est donc arbitraire et dépend fortement des enjeux politiques ou économiques à l'échelle mondiale. Certains auteurs avancent des principes à respecter pour justifier l'intervention dite humanitaire. Ainsi Fernando R. Tesón avance plusieurs principes libéraux et justifie l'action des gouvernements par la protection des droits et des intérêts individuels des peuples. Il part à la chasse aux tyrans et à l'anarchie, en disant que les gouvernements « ont l'obligation de respecter les droits humains à la maison et à l'étranger et de promouvoir leur respect de manière globale, pour autant que cela ne soit pas à un coût irraisonnable » (Tesón, 2006).

Malgré ces grands principes de défense des droits de l'Homme, la situation actuelle montre que seules des considérations d'intérêt politique ont jusqu'à aujourd'hui dirigé ce type d'interventions. Ainsi, ces actions manquent fortement de crédibilité aux yeux des organisations humanitaires. Malgré tout, il est généralement admis que ce type d'intervention peut être utile et nécessaire et il serait peu réaliste de souhaiter que les gouvernements n'agissent que pour des motifs altruistes (Schroeder et al., 2005).

Dans le cadre du tsunami, par exemple, bien que la cause de la détresse ne soit pas d'ordre conflictuel, une très forte mobilisation militaire a eu lieu rapidement. Près de 80'000 hommes ont été dépêchés sur les lieux, avec une centaine de navires, 180 hélicoptères et plus de 150 avions mis à disposition des ONG sur place (Monnerat, 2005). L'objectif final n'est ici pas seulement l'aide à la détresse, mais bien plus politico-économique avec un retour bénéfique pour les donateurs (Courier International, 2004). L'Inde et les Etats-Unis ont engagé un volume de forces sans précédent, affirmant ainsi leur puissance et leur générosité. Ce fut également une possibilité pour les Etats-Unis d'orienter la perception politique. On pouvait par exemple lire dans le New York Times que Colin Powell, alors Secrétaire d'Etat, « a évoqué avec franchise que l'aide humanitaire des Etats-Unis et les 350 millions promis puissent améliorer l'image de l'Amérique dans le monde musulman » (Courier International, 2005). Condoleeza Rice évoquait même la « merveilleuse opportunité » d'envoyer des troupes américaines à des fins humanitaires. Cette opération était assurée « rapporter des dividendes importants ». Elle évoquait par là la récupération de l'estime des musulmans pour les Américains, suite aux problèmes en Irak, ainsi que l'opportunité de renforcer les relations économiques étroites avec la Thaïlande (Werly, 2005).

L'intervention est ici clairement différente de celle que les Etats-Unis ont menée en Irak ou en Afghanistan dans le but de destituer le pouvoir en place pour reproduire un modèle démocratique occidental à leur convenance selon les principes de lutte contre la tyrannie annoncés plus haut par F. R. Tesón. Il y a cependant des éléments politiques importants à ne pas négliger. L'insurrection indépendantiste « Mouvement pour un Aceh libre » dispose de nombreux relais musulmans et est fortement alimentée par la diaspora. Le « Balcon de la Mecque », telle qu'est surnommée la province d'Aceh en Indonésie, est un lieu particulièrement important à leurs yeux. Profitant de la catastrophe pour tenter de ramener la paix dans cette région, les Etats-Unis essaient de s'implanter un peu plus dans le monde musulman, entre l'Asie et le Moyen-Orient. Un jeune diplomate indonésien n'hésite pas à avancer que « Aceh est la victime parfaite de la puissante bonté de l'Amérique ! » (Werly, 2005).

Selon certains auteurs, les interventions militaires dites « humanitaires » provoquent plus de souffrance qu'elles n'en soulagent. Cela provient essentiellement du fait que ces interventions sont trop tardives, mal planifiées ou effectuées à contre cœur. Il manquerait par ailleurs un mandat clair, l'équipement nécessaire et les ressources humaines minimales. A long terme, de telles assistances enveniment les conflits existants, provoquant un durcissement de la situation (Schroeder et al., 2005). Les nations industrialisées sont réticentes à exposer leurs soldats à des dangers pour des causes humanitaires et renforcent la protection des troupes au détriment de la population civile. Cela donne l'impression d'attribuer moins d'importance aux civils en difficulté qu'aux propres soldats et renforce l'attitude hostile envers les Occidentaux, en rendant parfois impossible d'autres développements humanitaires. Cela n'a pas encore été remarqué dans le cas du tsunami.

Au Soudan, le gouvernement n'a aucun intérêt à voir l'arrivée sur son territoire de forces d'interposition étrangère. Si une force onusienne a été acceptée au Sud-Soudan, aujourd'hui autonome, elle a été refusée au Darfour, où seule est présente une force de 7'000 hommes de l'Union Africaine aux effectifs trop faibles et sous-équipée. Il est clair que le régime ne va pas accepter la présence de forces occidentales alors qu'il est lui-même responsable des troubles ! De plus, ce refus est soutenu par la Chine et la Russie, soucieuses de plaire au régime, et qui opposent leur veto au Conseil de Sécurité de l'ONU. Manifestement, seules des pressions de ces deux pays permettraient le déploiement d'une force

de maintien de la paix permettant aux organisations humanitaires d'agir de manière indépendante. Cette force pourrait se révéler nécessaire une fois un accord de paix trouvé. Même si le gouvernement retire ses milices janjawids, certains groupes vivant de la guerre continueront certainement à écumer la région, hors de tout contrôle. L'étendue immense du territoire à contrôler (grand comme la France), et l'absence totale d'infrastructures (pas plus de 200 km de routes asphaltées, déplacement uniquement à cheval ou en dromadaire) compromettent cependant énormément l'intervention d'une force de maintien de la paix. Celles-ci seraient probablement cantonnées près des villes et des camps de réfugiés. Actuellement, elles seraient en tout cas fort utiles pour sécuriser ces derniers, toujours livrés à des raids. Dans une telle situation, les humanitaires ne peuvent pas se passer de la protection d'une force armée, quelle qu'elle soit, pour pouvoir mener efficacement leur travail. Dans *Do no harm* (Anderson, 1999), Mary Anderson souligne l'importance des forces de paix locales. L'aide humanitaire doit viser à soutenir les facteurs locaux de cohésion sociale et à isoler les éléments bellicistes (DDC, 2004)

La coopération avec les régimes armés

Dans le cadre d'une assistance humanitaire dans un conflit armé, il n'est pas toujours évident de faire la distinction entre les tâches de l'armée envers ses propres soldats et celles des organisations d'aide envers les soldats et les civils blessés. A qui incombe la mise en place de camps ou d'hôpitaux ? Qui est responsable de la logistique de transport de matériel et nourriture ? De plus en plus souvent, les militaires participent à des actions humanitaires et inversement les organisations humanitaires civiles s'entourent de coalitions armées « bien intentionnées », spécialement dans les zones à sécurité précaire. Ce fut le cas en Indonésie ou au Sri Lanka où, suite au tsunami, les gouvernements ont rapidement négocié un cessez-le feu avec les mouvements de séparation actifs dans certaines zones de ces pays. Malgré cela, l'armée indonésienne était toujours très présente, à titre de surveillance, dans les actions humanitaires. Djakarta se méfie en effet de ce que peut faire l'aide humanitaire dans les territoires rebelles et en particulier des troupes militaires étrangères. Pour Paul Wolfowitz, alors numéro deux du Pentagone, cette précaution est normale : « c'est un sujet sensible d'avoir des troupes étrangères sur son sol. Ce serait mal vécu aux Etats-Unis et je peux affirmer que c'est extrêmement délicat en Indonésie » (Saliby, 2005). Du côté humanitaire, cette précaution est embarrassante et risque de ralentir le travail. Un responsable de la mission de l'ONU juge que « cette présence militaire compromet le statut de civils non armés qu'ont les volontaires travaillant dans les camps de réfugiés » (Saliby, 2005). Nous verrons dans le chapitre suivant les risques liés à cette coopération dans la prolongation des conflits ou la décrédibilisation pour l'une ou l'autre des parties.

Au niveau politique également, les ONG ont de plus en plus d'importance aux yeux des grandes nations. En octobre 2001, Colin Powell déclarait que les ONG américaines constituaient des « multiplicateurs de forces » et des « instruments de combat » contre le terrorisme, tout en les positionnant au rang « d'agents de la politique étrangère américaine » (Makki, 2004). Comme nous l'avons vu, de tels amalgames sont dangereux pour le concept humanitaire et la protection des ONG. Ils posent par contre la question de la coordination entre les différents acteurs. Comment la rendre efficace sans pour autant dégrader le travail des organisations ? Les enjeux sont très grands et il y a de nombreux exemples où le manque de coordination n'a pas permis de résoudre une crise. A l'inverse, l'exemple des Etats-Unis sur la scène militaire mondiale démontre les grandes difficultés de gestion des crises en intégrant les organisations non-gouvernementales aux troupes armées. Une dynamique équilibrée des relations entre les parties et une reconnaissance du rôle de chacun pourrait être une solution, mais il y a actuellement un manque de connaissances scientifiques dans ce domaine pour proposer une solution qui respecterait le droit humanitaire international et ses concepts de neutralité et de non discrimination. On verra au chapitre suivant comment les forces armées en présence au Soudan ont réussi à prendre le contrôle des actions des organisations humanitaires. Dans ce cas, on parlera plutôt de *soumission* que de *coopération*. Cependant, sans cette compromission, la distribution de l'aide

serait impossible et la présence des ONG inutile. Elles ont donc besoin de cette *coopération* pour pouvoir rester ...

Pour le raz-de-marée en Asie du Sud la présence des militaires ne représente qu'une « force humanitaire » supplémentaire, sans volonté directe de se battre pour la défense d'un peuple ou d'une cause. Ce ne sont donc pas les mêmes problèmes de coopération qui interviennent, puisque, à priori, tout le monde tire à la même corde. On peut néanmoins relever que la force multinationale militaire regroupait douze nations et coordonnait leurs actions. Dans les premières semaines, elle a donc joué, selon certains auteurs, un rôle décisif par rapport à l'importance réduite de l'ONU. Cette tendance s'est ensuite inversée avec la phase de reconstruction, coordonnée par l'ONU (Monnerat, 2005).

Les risques en situation de guerre

Mise à part les problèmes de coopération entre militaires et humanitaires et tous les nouveaux défis que cela suppose, l'aide humanitaire en situation de conflits peut également apporter d'autres complications que nous pouvons résumer ci-dessous.

Prolongation et amplification du conflit

L'apport massif de ressources alimentaires ou financières peut prolonger la durée des conflits et en augmenter la violence. Les groupes belligérants peu scrupuleux n'hésitent pas à utiliser la population pour s'approprier des secours par le harcèlement, la prise d'otages, le pillage des camps et des entrepôts ou l'attaque des convois (Perrin, 1998). Dans bien des cas, cela se traduit par une meilleure santé des troupes et un apport important de ressources permettant de se battre plus longtemps. Milan Vesely n'hésite pas à publier dans *l'African Business* que « la guerre civile et l'aide humanitaire s'alimentent mutuellement » et que « les conflits africains sont une source de profits pour les fabricants d'armes, les prestataires d'aides et les combattants eux-mêmes » (Vesely, 1998).

Au Soudan, la vaste opération OLS repose sur un accord tripartite entre l'UNICEF, le gouvernement et le SPLA, la principale faction rebelle. Fondamentalement, cet accord contrevient aux principes élémentaires de l'action humanitaire (Lavergne, 2003) : d'une part, le gouvernement se voit reconnaître un droit de veto sur les lieux de livraison des secours : il peut arbitrairement interdire les vols humanitaires à destination de populations affectées par la faim et les violences et masquer des zones entières au regard des témoins étrangers. D'autre part, l'OLS a signé en 1995 avec le SPLA un accord reconnaissant à son bras « humanitaire », le SRRA (Association soudanaise de secours et de réhabilitation) une place primordiale dans l'organisation des secours et le contrôle des distributions. Le mouvement rebelle est donc considéré comme un partenaire et un acteur humanitaire à part entière auquel est confiée la responsabilité de garantir que l'aide est distribuée « en toute neutralité » et « en l'absence de tout intérêt politique, militaire ou stratégique » !

D'un côté comme de l'autre, les organisations humanitaires sont donc entièrement instrumentalisées par les belligérants. Du côté gouvernemental, le but est de laisser l'aide arriver, pour faire bonne figure, tout en s'en assurant un contrôle total. L'Etat impose ainsi une liste de lieux d'atterrissage et interdit aux organisations de distribuer l'aide elles-mêmes; elles sont cantonnées en des lieux déterminés, servant ainsi à fixer les populations déplacées et à la sanctuarisation humanitaire de positions stratégiques. Les agences d'aide sont donc engagées dans un bras de fer permanent pour pouvoir accéder aux populations les plus à risque. Quant aux rebelles, l'aide humanitaire représente une ressource considérable pour leur mouvement. Grâce au rôle central qui lui a été confié, le SRRA peut détourner une partie significative de l'aide. Les méthodes sont multiples (Lavergne, 2003) : pillage pur et simple des stocks alimentaires au cours d'attaques simulées déclenchant une évacuation préventive des travailleurs humanitaires, inflation démesurée du nombre de bénéficiaires que seul le SRRA est habilité

à recenser, détournements systématiques opérés avant distribution, racket des civils contraints à transporter dans les entrepôts du SPLA les rations alimentaires qu'ils viennent de recevoir, etc. Parallèlement à ces détournements, le SRRA impose aux organismes d'aide de lui rétrocéder une part de leur budget au travers d'un système de taxation, formalisé dans un « memorandum of understanding » officiel, servant à financer les services de contrôle et de captation de l'aide. Toujours selon Marc Lavergne, le SRRA bénéficie également de financements directs au travers de projets dits de « capacity building » censés améliorer son fonctionnement au nom d'une meilleure efficacité ! Par ailleurs, il expulse sans retenue l'organisation qui ose protester. Comme le gouvernement, il utilise les acteurs humanitaires pour contrôler les populations et les installe sans vergogne autour de ses installations militaires. Désormais, l'exemple du SPLA a fait école : chaque chef de guerre a fondé sa propre organisation de secours qu'il s'évertue à faire reconnaître par les donateurs...

Cette instrumentalisation de l'aide a plusieurs conséquences (Lavergne, 2003) : elle facilite la logistique des mouvements rebelles en leur livrant des stocks de nourriture par air dans des zones d'accès routier très difficile ; le gouvernement a une bonne excuse de refuser l'acheminement de l'aide aux régions en crise, sachant qu'elle aboutit en grande partie dans les entrepôts des rebelles ; surtout, elle prive la population de l'aide qui lui est destinée. On a vu des milliers de gens mourir de faim alors que les rebelles renflouaient leurs entrepôts... Ce fut le cas lors de la crise alimentaire de 1998 dans le Bahr-el-Ghazal (Lavergne, 2005) : alors que l'aide était largement suffisante, sa distribution partielle et intéressée par le gouvernement et le SPLA fit 300'000 victimes... La famine fut aussi l'occasion pour de nombreux cadres du SPLA de s'enrichir, en rachetant à vil prix le bétail des affamés, et en le revendant, avec la complicité des officiers des garnisons du gouvernement, aux commerçants arabes qui les exportaient vers Khartoum...

Dans l'armée gouvernementale, l'aide humanitaire assure, à côté du butin des prédatons, la loyauté des troupes, le soutien des milices tribales et une grande latitude vis-à-vis des autorités civiles. La paix ne pourrait ainsi être atteinte que si l'on parvient à mettre les capteurs de l'aide hors d'état de nuire (Lavergne, 2005). En effet, la fin de la guerre impliquant un désengagement des acteurs humanitaires au profit d'une aide au développement moins facile à détourner, les groupes lésés risquent de recréer des drames humanitaires capables de susciter un renouveau de l'aide d'urgence.

On constate donc que les pratiques du gouvernement et des rebelles convergent singulièrement au détriment de la population civile. En situation de crise alimentaire aiguë, il suffit au gouvernement d'interdire aux organisations humanitaires de livrer une aide alimentaire d'urgence (via son droit de veto) ou au SPLA de la détourner pour déclencher une famine de grande ampleur. Cette situation est largement connue. Des organisations dénonçant ces pratiques ont été expulsées sans aucune réaction de l'OLS. Faut-il y voir une volonté de pouvoir rester coût que coût sur le terrain, malgré les preuves d'un échec total ? Selon Marc Lavergne, il faut plutôt se tourner vers une autre instrumentalisation de l'aide, cette fois de la part du donateur (voir chapitre y relatif). De plus, les acteurs humanitaires, agences de l'ONU et ONG, y trouvent également leur compte. La crise soudanaise est une véritable rente financière pour un grand nombre d'agences dont l'équilibre budgétaire ne serait pas atteint sans l'apport des importants volumes d'aide qu'ils gèrent à cette occasion. On viole ici un autre principe fondamental : l'aide désintéressée. Finalement, on peut encore y voir une dérive bureaucratique de la plupart des organismes d'aide, en particulier onusiens. Considérant que les détournements sont le simple produit des dysfonctionnements de l'administration dite « humanitaire » du SPLA, ces organismes s'évertuent à renforcer l'institution même qui les fabrique. On a alors affaire à la naïveté de fonctionnaires très loin de la réalité du terrain...

En Asie du Sud, par contre, le problème est différent, puisque l'aide humanitaire n'est pas là pour secourir les victimes d'un conflit, mais celles d'une catastrophe naturelle. Les zones de tensions

existent néanmoins et l'on parle fréquemment de guerre civile entre les rebelles indépendantistes et les gouvernements en place, aussi bien en Indonésie dans la province d'Aceh qu'au Nord-Est du Sri Lanka. Dans les deux cas, un armistice ou un cessez-le-feu ont permis de « mettre de côté » le conflit, le temps de gérer la catastrophe provoquée par la vague géante, mais déjà lors de la phase de reconstruction, ces accords ont été remis en question (Werly, 2005). Aujourd'hui, au printemps 2007, les tensions au Sri Lanka sont de plus en plus fortes et des ONG sont obligées de réduire leurs objectifs de reconstruction (Glückschette, 2007). Certaines ONG sont actives à la fois dans la gestion de ces conflits et dans la reconstruction post-tsunami. C'est le cas du CICR qui essaie d'obtenir la libération des personnes détenues pour leur permettre de rejoindre leur village, leurs proches et de participer à la reconstruction. Par ailleurs, il cherche à maintenir le dialogue entre les différentes parties, à évaluer les besoins de chacun, à protéger les plus faibles et à éviter les discriminations (CICR, 2005). Comme nous l'avons vu plus haut, les humanitaires sont encadrés par l'armée indonésienne et des risques d'instrumentalisation existent également de la part des indépendantistes. Cet effet peut être très négatif, car il risque de décrédibiliser leurs actions et de freiner les efforts de reconstruction (Tauxe, 2005).

Avant la catastrophe, seule la présence de trois expatriés était tolérée à Aceh. Du jour au lendemain, plus de deux cent ONG et quarante-quatre pays y ont pris leurs quartiers, mais il semblerait bien qu'au premier coup de feu, la guerre reprendra ses droits et que « le cirque humanitaire pliera bagage... » (Michel, 2005). L'impact direct de cette affluence humanitaire sur le conflit n'est donc pas clair. Des pillages de matériel humanitaire et des détournements de fonds ont eu lieu, même si on ne sait pas réellement les chiffrer aujourd'hui. La guérilla a pu également profiter du grand vide après la catastrophe pour piller des dépôts d'armes gouvernementales. Vivant sur les hauteurs, elle n'a probablement que peu souffert de la catastrophe et se retrouve aujourd'hui renforcée pour diverses raisons. Le chef de la guérilla annonce même que « malgré leur sympathie aux parents des victimes, cette catastrophe ne va pas leur faire baisser les bras » (Michel, 2005).

Il n'en reste pas moins que l'aide apporte un soutien important aux victimes (lutte de première urgence contre la faim, la soif ou la propagation de maladies) et permet de rappeler aux différentes parties les règles de droit humanitaire et leur responsabilité envers les civils. Cela permet souvent aussi de favoriser le dialogue entre les différentes parties et ainsi d'accélérer le processus de paix. Mais parfois, bien que cette souffrance atténuée ne puisse être que bénéfique pour les victimes, elle a tendance à minimiser aux yeux du monde politique l'importance de résoudre le conflit et peut ainsi le prolonger inutilement (Perrin, 1998).

Création de nouvelles tensions

Parallèlement à ces différents aspects qui, s'ils sont mal gérés, peuvent provoquer un prolongement ou une amplification du conflit, de nouvelles tensions peuvent également apparaître. Les populations ne sont pas toutes aidées de la même manière, car les besoins, les accès et la sécurité ne sont pas forcément équivalents. Ainsi ces différences de traitement provoquent parfois de l'envie, de la jalousie ou des tensions sociales qui peuvent aller jusqu'à des débordements tels que des agressions ou de nouveaux conflits sous-jacents (Schroeder et al., 2005). Au Sri Lanka par exemple, les populations cherchent à avoir les meilleures ONG, celles avec le plus gros bagage financier, pour venir reconstruire leurs villages (Werly, 2005). On voit donc apparaître des injustices locales, des bénéficiaires et des montants d'aide différents selon l'ONG à laquelle ils s'adressent. Ces différences n'ont pas provoqué aujourd'hui de nouvelles crises ou tensions, mais il se pourrait qu'à l'avenir de nouveaux conflits émergent suite à ces différences de traitement entre un village et un autre.

Le risque de créer de nouvelles tensions se fait par contre particulièrement ressentir autour des camps de réfugiés soudanais au Tchad (DDC, 2007). Environ 220'000 réfugiés sont arrivés dans cette région saharienne, où les habitants sont extrêmement pauvres et les ressources naturelles rares. Cet afflux a

fait doubler la population. Douze camps de réfugiés ont été installés le long de la frontière. Au début, les villageois ont fait preuve d'une grande solidarité à l'égard des réfugiés, qui, comme eux, vivent principalement d'élevage et d'agriculture. Mais des tensions sont peu à peu apparues, les deux communautés devant se partager des ressources très limitées en eau potable et en bois, ainsi que l'accès aux rares pâturages. En outre, l'aide internationale a engendré des inégalités entre réfugiés et autochtones. C'est ainsi que la Suisse plaide pour que cette aide bénéficie aussi à ces derniers, tout aussi démunis. Il se trouve en effet que les normes minimales appliquées dans les camps sont encore plus élevées que le niveau de vie local. Les agences ont donc décidé d'allouer 10 pour cent de leur budget aux populations indigènes. Les tensions n'ont cependant pas totalement disparu. En effet, au Tchad, le système de santé est payant. En parallèle, les réfugiés reçoivent des soins gratuits. D'un côté, le système tchadien est normal dans une logique de développement et de responsabilisation des communautés. De l'autre, il est impossible de faire payer à des réfugiés qui n'ont pas de revenus. Le problème n'a pas encore trouvé de solution. Celle-ci passera par une concertation entre les agences humanitaires et les autorités tchadiennes. Une autre source de tensions découle de l'utilisation des pistes rurales, dont les villageois contribuent à la réparation et qui sont fortement usées par les va-et-vient humanitaires. Les usagers locaux doivent s'acquitter d'un droit de péage pour financer les travaux d'entretien ; or, les agences humanitaires en sont exonérées. Des négociations sont en cours pour régler ce déséquilibre.

L'influence des médias

Les médias jouent un rôle très important pour l'aide humanitaire : ils permettent de récolter des fonds, de sensibiliser le public aux différentes actions et de dénoncer les atrocités que l'on trouve dans certains pays. Comme nous l'avons déjà constaté dans d'autres domaines, les implications ne sont pas les mêmes en situation de guerre avec des enjeux politiques que dans le cas plus vaste de crises naturelles. Dans ce chapitre, nous allons traiter les différentes facettes de cette thématique et ici encore nous verrons quels sont ses avantages, mais aussi ses limites.

Les médias : source de revenus et sensibilisation du public

Comme nous l'avons déjà rapidement mentionné, les médias permettent de mobiliser beaucoup de ressources pour l'aide humanitaire et c'est probablement leur plus grand rôle dans ce domaine. Les ONG actives sont partiellement financées par des dons privés, mais plus généralement par des dons publics des pays de l'OCDE. Pour les premiers, les émotions générées par les témoignages et les images sont souvent suffisantes pour générer des efforts de solidarité importants. En ce qui concerne les gouvernements, les différents auteurs consultés ne sont pas tous d'accord. Certains pensent que l'opinion publique a effectivement la possibilité de les influencer et ainsi de mobiliser également des fonds publics pour l'aide humanitaire (Zimmerman, 1998). Pour d'autres, les gouvernements ont leur propre agenda politique concernant le choix des régions, catastrophes ou conflits où ils souhaitent agir. Ces choix sont souvent influencés par des liens existants entre les pays, par la présence ou non de risques politiques ou diplomatiques, par la stabilité internationale et la création de flux migratoires ou plus simplement par leur stratégie interne de politique étrangère. Mais malgré tout, ces agendas politiques semblent également influencés par des considérations émotives telles que la pression de la population « consommatrice de médias », l'implication de compatriotes, le caractère inédit de la catastrophe, la proximité émotive d'une destination fréquente de vacances ou d'autres préférences personnelles. Kofi Annan disait en 1994 que tant que les pays suivent une politique claire, ce sont eux qui dirigent les médias, mais que lorsqu'il existe un problème qui n'a pas été pensé ou réfléchi, ce sont les médias qui ont le loisir d'influencer la manière dont ils peuvent agir (Schroeder et al., 2005).

Mise à part ce rôle principal de recherche de fonds, les médias servent aussi à sonner l'alarme en portant à la connaissance du public et du politique l'existence des crises. Ils permettent également de

porter au grand jour les catastrophes silencieuses, telles que les famines, ou les sécheresses souvent oubliées ou d'apporter un éclairage plus global sur le contexte de la crise (Zimmerman, 1998 ; Schroeder et al., 2005). Ce dernier point est également controversé, avec la mode du « direct » et la volonté d'avoir toujours plus d'images de terrain qui, bien souvent, mettent en avant que le caractère émotionnel de la crise au détriment de l'analyse et de la compréhension des différents enjeux (Mercier, 2005). Ce genre d'information réduit souvent la complexité à une interprétation simpliste du « gentil » face au « méchant » et contribue ainsi à véhiculer des stéréotypes (Minear et al., 1996).

Une des limites les plus importantes est que l'intérêt public pour une catastrophe ne dure pas longtemps et donc que les fonds pour la phase de reconstruction ou l'après crise sont plus difficiles à mobiliser. Le même phénomène se retrouve pour les crises isolées, oubliées ou de longues durées pour lesquels il y a moins de diffusion médiatique et donc moins de fonds à disposition (Zimmerman, 1998 ; Schroeder et al., 2005). Comme le citait Edward Saïd : « les crises ne s'arrêtent pas quand CNN arrête de les couvrir ! » (CICR, 1999). Les ONG sont donc dépendantes de la vision des médias et des bailleurs de fonds. Elles doivent souvent replacer leur propre vision – qui consiste à agir là où c'est le plus urgent et là où les ressources sont le plus facilement mobilisables – au deuxième plan et accepter l'ordre des priorités proposé par les médias et les politiques. Ce n'est donc plus le besoin, mais « l'intérêt du besoin » qui dicte les actions. Cela représente un fort danger de passer à côté d'un événement important et d'avoir trop de ressources dans les « points chauds » très médiatisés. Ce fut le cas lors du tsunami qui occulta de la scène médiatique les autres catastrophes comme la famine au Niger ou la guerre au Soudan. Les organisations humanitaires sont ainsi en permanence en confrontation entre le besoin d'obtenir des fonds et celui d'agir selon ses propres convictions. Une solution souvent adoptée consiste à faire une forte sensibilisation à travers des campagnes d'information ou du lobbying politique. De telles démarches demandent beaucoup d'investissements et ne permettent pas de trouver des solutions toujours satisfaisantes. Les ONG sont donc constamment contraintes à faire des choix et à réévaluer leur priorités (Schroeder et al., 2005).

L'importance des médias s'est révélée exceptionnelle dans le cas du tsunami de décembre 2004. Les premières images qui sont arrivées en Occident étaient des images d'amateurs filmées par les touristes en vacance en Thaïlande, à Phuket notamment. Les journalistes ne disposaient initialement que de dépêches, parlant de « tremblement de terre », puis de « catastrophe » sur la base d'interview de touristes sans savoir réellement quelle était l'ampleur du problème. Ce n'est que plus tard, le lendemain de la catastrophe, que des mots comme « raz-de-marée » ou « tsunami » ont envahi les écrans et les journaux du monde entier. C'était l'heure du « cataclysme médiatique » (Werly, 2005).

Ces nombreuses images, filmées de manière amateur et sous le coup de l'émotion ont transmis un message particulier. Le monde entier s'est senti concerné, de nombreux touristes occidentaux étaient sur place et la plupart de leurs compatriotes ont pu vivre et suivre ce phénomène comme si la distance n'avait plus d'importance. Au final, près de la moitié des Français a fait un don (Werly, 2005) et la Chaîne du Bonheur en Suisse a récolté plus de 220 millions de francs (www.bonheur.ch). Dans le domaine public également les dons ont été sans précédent. Aucun gouvernement ne peut en effet accepter apparaître près de ses sous lorsque la population a les larmes aux yeux (Werly, 2005). On peut lire dans une étude de stratégie militaire : « Nous vivons désormais dans un monde où la distance de l'événement dramatique est devenue négligeable : seule l'image, seule l'identification du public comptent et rendent nécessaire l'action étatique, à la fois civile et militaire » (Monnerat, 2005).

L'impact des médias ne se limite pas à cet élan de générosité sans précédent. Ceux-ci relaient également les montants mis à disposition des pays et des grosses entreprises, faisant ainsi monter les enchères. Chacun veut faire mieux que son voisin. Jan Egeland, secrétaire adjoint des Nations Unies pour l'Aide Humanitaire (OCHA), l'a compris. Il n'hésite pas à utiliser la « culpabilisation directe des

Etats » pour mobiliser de l'aide supplémentaire. Après 48 heures, les « enchères humanitaires s'envolent... ». On atteindra au final entre 11 et 13 milliards de dollars (Petite, 2005).

Depuis les famines des années 1980 qui frappèrent les régions sahéliennes, le Soudan est l'objet d'une attention humanitaire toute particulière. Son image de « pays maudit » se vend bien (Lavergne, 2003). Dans les années 1990, la problématique Chrétiens/Musulmans prend le pas à la désertification dans les médias et aux yeux de l'opinion publique et des bailleurs de fonds ; on ne regarde pas la situation dans son ensemble, on cherche un sujet pour s'apitoyer.

Aujourd'hui, le Darfour est à nouveau sur le devant de la scène (même si ce n'est pas comparable au tsunami), grâce, entre autres, à des célébrités comme George Clooney. La région a rapidement bénéficié d'un immense écho médiatique, et le thème du Darfour est devenu actuellement très porteur, et symbolise la détresse humaine. On peut même suivre la destruction des villages par des images satellite sur Internet. Et pourtant, la situation sur place ne change pas, malgré l'afflux de dons. C'est un cas flagrant où le fait de donner déresponsabilise les gens : on donne, mais on ne cherche pas à résoudre le fond du problème. L'opinion publique n'est que peu sensibilisée à la réalité du conflit ; elle ne voit que les images de désolation. Une plus grande sensibilisation contribuerait peut-être à faire bouger les choses, en particulier la prise de conscience du rôle de la Chine, à une année des Jeux Olympiques à Pékin, sous le slogan « One world, one dream »... (Washington Post, 2006)

Les médias en temps de guerre : une arme dangereuse

En cas de conflit, d'autres problématiques s'ajoutent. Les médias peuvent être utilisés comme une arme. La manipulation des images, qui permet de mettre en scène les opérations en enjolivant la réalité, ou la censure, qui consiste à ne pas laisser passer les images gênantes, est monnaie courante. Les journalistes sont facilement intimidés par les belligérants et ainsi leurs images et comptes-rendus peuvent servir à convaincre ou mobiliser avant le conflit, à cacher ou modifier la réalité pendant celui-ci et finalement à justifier la guerre et façonner les perceptions après celle-ci. La censure est fréquemment accompagnée de menaces. On observe également la destruction des infrastructures des médias locaux (presse, radio, TV) pour diminuer les acteurs déplaisants (Mercier, 2005). Aujourd'hui les pratiques ont un peu évolué. Les journalistes sont pris en charge par l'armée pour couvrir les événements. Celle-ci leur offre une formation complète leur permettant de gérer le stress de la guerre et de les sensibiliser à ses différents aspects. De telles pratiques influencent également le point de vue des journalistes qui vivent au sein d'un bataillon et qui endurent avec eux les difficultés de la guerre. Un des reporters ayant suivi la formation de l'armée canadienne n'hésite pas à dire qu'il « imagine à quel point il doit être difficile de rester objectif quand votre vie dépend réellement des soldats qui vous entourent » (Chellas, 2007). Par ailleurs, l'armée met en général à disposition de la presse les lignes téléphoniques, des vols spéciaux ou des couvertures militaires les rendant plus ou moins dépendants et ne leur laissant aucun recul critique. Les articles sont lus et accrédités avant de parvenir à l'éditeur. Ceci ne consiste pas réellement à une censure mais influence fortement les journalistes qui peuvent être renvoyés à chaque instant. L'armée s'est donc adaptée aux médias en les intégrant dans sa stratégie ; cela lui permet non seulement « d'endormir la vigilance des médias et de l'opinion publique », mais également d'offrir un spectacle d'images fortes et maîtrisées (Mercier, 2005).

Les médias : une déformation involontaire de la réalité

D'autres limites viennent s'ajouter à celles des recherches de fonds ou à la manipulation en temps de guerre. Les images sont avant tout sélectionnées pour toucher le spectateur, lui faire ressentir une émotion. Ainsi certaines images sont plus propices à une diffusion que d'autres. Ce déséquilibre, accompagné d'une faible discussion critique pour des raisons déjà évoquées (effets du « direct », articles courts tournés vers l'émotionnel), a des effets pervers sur les politiciens tout comme sur les humanitaires. Ainsi, des cas isolés « spectaculaires » feront la Une alors que d'autres aspects plus

communs de la crise seront médiatiquement négligés. Pour cela, nos deux exemples sont parfaits. L'un a généré une montagne de dons de plus de 11 milliards de dollars à l'échelle mondiale alors que l'autre, malgré les efforts répétés des ONG sur place pour la récolte de fonds n'a permis d'en récolter que quelques millions. En regardant d'un peu plus près ce que la Chaîne du Bonheur a pu récolter, on remarque rapidement l'immense fossé qui se crée entre le tsunami (plus de 225 millions de francs) et les 600'000.- récoltés pour le Sahel ou les 3.8 millions pour le Darfour (Petite, 2005 ; www.bonheur.ch, 2007). Catherine Baud-Lavigne, porte parole de cette organisation, nous confirme d'ailleurs ce phénomène de dépendance complète aux médias pour leurs campagnes de récolte de fonds (Petite, 2005). En plus d'influencer les donateurs, de tels phénomènes peuvent fortement induire les preneurs de décision, aussi bien dans les ONG qu'à un niveau politique. L'aide apportée sera alors mal adaptée et dirigée dans une fausse direction. Elle pourra même peser sur la logistique locale et être un obstacle supplémentaire dans la gestion de la crise (Boegli, 1998 ; Zimmerman, 1998).

De nombreux conflits sont également réduits à une simple notion de catastrophe humanitaire par les médias, quand bien même c'est un problème politique qui en est la source. De telles crises ne peuvent malheureusement être résolues qu'avec une solution politique ou diplomatique. Mais pour de nombreux gouvernements, il est bien plus facile d'envoyer de l'aide sous forme « humanitaire » que de prendre part dans le discours politique. En plus, l'intérêt des médias pour ce domaine apportera bien plus de reconnaissance pour un faible coût. Ainsi, de mauvaises « bonnes décisions », sous l'influence des médias, permettent bien souvent de montrer que l'on fait quelque chose sans chercher à comprendre la complexité du problème, ni à participer à sa résolution (Boegli, 1998). Une solution serait que les médias laissent plus de place aux causes du conflit et à des réflexions générales sur le contexte de la crise plutôt que de trop s'attacher aux efforts humanitaires mis en place. Il est important également de garder un esprit critique et de dénoncer les attitudes peu engagées de certains, plutôt que de leur faire part de trop de reconnaissance.

Les couvertures médiatiques peuvent parfois provoquer des erreurs embarrassantes. Des informations tenues secrètes peuvent échapper et compliquer la mise en place de l'aide ou perturber la sécurité des humanitaires ou des victimes qu'ils cherchent à aider. Leurs impacts peuvent également créer des élans de solidarité, concernant par exemple une augmentation des candidats à l'adoption, des montagnes de dons d'habits ou de médicament qui posent encore d'autres problèmes à leur réception (ce domaine sera traité plus en détail dans le chapitre sur les dons). D'un point de vue médiatique, il est important de ne pas négliger ces aspects mais de les canaliser (Minear et al., 1996).

Et si les médias étaient simplement un acteur de plus ?

Comme nous l'avons vu, les médias ne sont pas de simples intermédiaires entre le public et ceux que l'on retrouve sur le terrain, mais sont de réels acteurs dans la gestion de la crise. Il existe des liens très forts entre eux, la société civile, les humanitaires et les gouvernements. Il est donc nécessaire de comprendre les interactions entre ces différentes parties pour pouvoir mieux appréhender et gérer la crise dans son ensemble. Chacun souhaite garder son indépendance, mais chacun sait qu'il est fortement lié aux autres (Minear et al., 1996). Par ailleurs, une information bien faite, critique et efficace permet de contrôler le travail des différents acteurs sur le terrain par des mesures d'autodiscipline (Gordon-Bates, 1997). Elle permet également de dénoncer les violations du droit international humanitaire, pour autant que les médias soient familiarisés par les bases légales de ce domaine (Gutman, 1998). Comme nous l'avons déjà vu, les médias servent de vitrine aux agences humanitaires. Ils permettent de diffuser des idées ou de collaborer par leur silence, d'unir ou de diviser des populations, de collecter des fonds ou de mettre au grand jour l'existence de crises oubliées. Tous ces aspects rendent ces différents domaines fortement interdépendants. Deux grands pièges sont à éviter pour les ONG : la visibilité à tout cran et la volonté de vouloir faire de la presse des alliés objectifs et dociles qui pourraient renforcer les déviances relevées dans ce chapitre (Gordon-Bates, 1997).

Les dons et leurs effets pervers

Les dons peuvent également générer toute une série de problèmes, en général difficiles à mettre en évidence mais pouvant être très importants pour la psychologie des individus, comme pour l'efficacité de l'aide, la gestion des ressources et le maintien des différents marchés locaux. Le meilleur exemple pour parler de cette problématique est probablement le tsunami, puisqu'il a généré un élan de générosité sans précédent. Nous allons dans ce chapitre essayer de décortiquer la masse d'informations à ce sujet en structurant notre étude en plusieurs paragraphes.

La sociologie et la psychologie du don

Beaucoup d'auteurs essaient de comprendre le don (au sens large) et ses implications. Un vrai don devrait être, semble-t-il, désintéressé et altruiste. Mais il paraîtrait, d'après les textes de quelques sociologues et psychologues, que cela ne soit en réalité pas le cas. Ainsi derrière le don se cache un désir de socialité, de prestige, de domination ou de séduction (Souty, 2003). Derrière un don, on peut également identifier un besoin de reconnaissance (Viard, 2004). Ceci est particulièrement vrai pour l'aide humanitaire où les projets « visibles » ont un bien meilleur succès lors de la recherche de financement. En Indonésie par exemple, il était bien plus facile de trouver des bénévoles ou des montants pour reconstruire les écoles et les maisons que pour aller nettoyer les rizières, qui pourtant sont essentielles pour la reprise économique des populations (Werly, 2005). Ce type de comportement se retrouve aussi dans la montée aux enchères observée après le tsunami où la reconnaissance attendue ne vient plus de la part des victimes, mais des compatriotes, qui, eux, attendent un engagement de votre part. Chacun se devait de participer, si possible un peu plus que les autres, mais pas trop. On a vu des entreprises clamer à coup de communiqués de presse les montants engagés. D'autres se contentaient de se calquer sur les premières, ou de corriger le tir si leur montant initial était un peu faible ! D'après André Comte-Sponville, cette citoyenneté d'entreprise ne relève pas de la morale, mais de la communication : « Les PDG versent de l'argent qui ne leur appartient pas. La générosité est une vertu, mais elle consiste à donner de votre propre bien » (Tauxe, 2005). La manière la plus aboutie du don consisterait à donner à des inconnus (Godbout, 2004), sans attendre quoi que ce soit de leur part, éventuellement de manière anonyme. Cette forme de don altruiste existe aussi, heureusement, mais elle est bien plus difficile à mobiliser. C'est la combinaison de ces éléments sociologiques qui probablement expliquent les grands écarts observés entre des catastrophes comme le Darfour, où des petits montants ne peuvent être collectés que très difficilement, et à l'autre extrême, le tsunami où l'argent vient tout seul, comme par magie.

Du point de vue de la victime également le don a un impact psychologique important. « La charité est blessante pour celui qui l'accepte », il faut donc d'une manière ou d'une autre apporter quelque chose en retour (Souty, 2003). Peu d'études actuelles mettent en avant cet aspect du don appliqué à l'aide humanitaire. On sait par contre que certaines formes d'aide, comme le fait de pouvoir bénéficier d'argent cash contre du travail ou un service rendu à la communauté plutôt que de matériel ou d'infrastructures, permettent aux victimes de s'émanciper et de retrouver plus rapidement le contrôle de leur vie dans la dignité (DDC, 2005). Dans le cas contraire, les rescapés sont réduits à des « assistés priés de tendre la main, de se taire et de dire merci aux donateurs » (Werly, 2005). Ces aspects sont malheureusement trop souvent négligés dans l'aide où l'on pense à la volonté des donateurs avant de connaître les réels besoins des victimes.

Dans le cadre du tsunami toujours, la presse européenne a essentiellement relayé la grande générosité des donateurs occidentaux. Il est important de se rendre compte que nous n'avons pas l'exclusivité ! Les plus pauvres et marginaux des villes indonésiennes ont également fait preuve d'une extrême générosité. Ceux qui travaillent pour une poignée de riz, les vélo-taxi, les enfants, les ados, etc. se sont mobilisés pour mettre une partie de leurs économies de côté pour aider les victimes (Courrier International, 2005c). On pouvait lire dans le Djakarta Post que « dès l'annonce du tsunami, des bennes

ont été déposées dans les rues de Djakarta pour recevoir les dons en nature. Elles ont vite débordé de nourriture lyophilisée, d'habits, de bouteilles d'eau, etc. » (Werly, 2005). Par ailleurs, des milliers de volontaires indonésiens ont convergé vers les zones dévastées pour apporter leur aide et leur soutien (Petite, 2005b). Du côté des engagements étatiques aussi, des pays comme la Chine, la Russie, Hong-Kong ou le Pakistan se sont engagés dans l'urgence et la reconstruction.

Les dons inadaptés

Quoi donner ? Comment donner ? Ces questions ne se posent malheureusement pas assez souvent. Donner n'est en effet pas si anodin. Nous verrons dans les chapitres suivants l'impact que l'aide humanitaire peut avoir sur les marchés locaux. Pour le don, le problème est le même : il peut être aussi néfaste que la catastrophe !

Pour donner, il faut savoir exactement ce dont les populations ont besoin, et également quelles sont les éléments qui sont en pénurie dans le pays ainsi que dans les pays avoisinants. S'il y a la possibilité de s'alimenter sur place, alors on privilégiera les dons en espèce permettant d'acheter de la nourriture ou des médicaments localement (voir les chapitres sur les risques pour les marchés alimentaires et économiques). Dans le cadre du tsunami par exemple, seule la zone côtière a été dévastée. Tout le reste du territoire était donc pourvu de suffisamment de ressources (à part quelques produits bien spécifiques) pour secourir la population victime du raz-de-marée. Un des meilleurs, mais triste, exemple est celui des médicaments. Suite à la catastrophe, près de 4'000 tonnes de médicaments inadaptés ou périmés sont arrivés dans cette région. Cela représente 2 Kg par habitant (la plupart des survivants étant en plus en relative bonne santé) ! Un quart de ces médicaments étaient périmés ou ne présentaient pas de date de péremption et 70% étaient inutilisables, faute de pouvoir lire les notices (Petite, 2006). Les pays donateurs sont censés consulter les listes des médicaments essentiels pour chaque pays, mais les particuliers, croyant bien faire, font le tour des pharmacies pour collecter les médicaments sans s'intéresser aux réels besoins sur place. En Bosnie, le même problème a été observé il y a quelques années. Au final c'était alors 17'000 tonnes de médicaments à éliminer, pour un coût total de 34 millions de dollars (Petite, 2006). Les médicaments ne sont malheureusement pas les seuls à subir ce sort. Des milliers de containers entiers, de matériel humanitaire inutile, de pulls en laine, de lait ou d'eau avariés attendent encore sur le tarmac des aéroports ou dans les principaux ports pour être éliminés (Werly, 2005).

Figure 5 - Les dons en nature sont couramment inadaptés aux situations de la crise.



Source : RITIMO, 2006

Les grosses ONG sont maintenant familiarisées avec ces questions sur le don et ses implications. Ce sont les petites qui posent le plus de problèmes. Les gens pensent bien faire en envoyant des médicaments ou des habits, mais ils font malheureusement souvent plus de mal que de bien, car les procédures administratives et l'élimination représentent un coût important pour ces populations déjà affaiblies économiquement, ou alors pour l'environnement si aucune solution, à terme, n'est trouvée. Dans le cadre du tsunami, il semblerait que même les organisations sérieuses soient tombées dans le piège. Au lieu de rapatrier les dons inutiles, elles les ont distribués à la population (Werly, 2005).

Donner trop, une catastrophe

Nous parlons souvent de la quantité impressionnante de dons récoltés pour les victimes du tsunami. Comme nous l'avons vu plus haut et nous le reverrons plus loin pour l'aide alimentaire, les dons en nature ne sont pas toujours adaptés. Cependant, les dons en cash à des ONG peuvent également poser beaucoup de problèmes ! Le raz-de-marée de l'Asie du Sud est la première catastrophe avec une telle mobilisation de la population et donc de l'aide. Ce sont donc des problèmes nouveaux qui n'ont pas encore été analysés réellement en profondeur par les organisations de gestion et de coordination. Nous allons cependant essayer d'en identifier les causes principales.

D'un point de vue logistique premièrement, il était impossible pour les petits ports et aéroports locaux de gérer un tel flux de matières. Les biens ont donc rapidement connus une accumulation (Monnerat, 2005). Trop de cargaisons, trop de bureaucratie, pas assez de place sont autant d'éléments perturbants le système. De manière générale, les containers commerciaux ont gardé la priorité et un bon nombre des autres n'ont pas été retrouvés ou ont simplement été volés ou pillés. Un logisticien de l'aéroport d'Aceh confie que tout va trop vite pour contrôler à qui appartiennent les camions qui emportent les chargements. Il est convaincu qu'une partie de l'aide est simplement volée par des responsables locaux (Michel, 2005). Dans la même idée, certains accusent l'administration locale d'avoir détourné une partie des subventions sous prétexte que les victimes recevaient toujours de l'aide des grandes ONG présentes, ou plus simplement en surestimant le nombre de personnes déplacées (120 millions d'euros détournés par cette surestimation selon un député indonésien) (Werly, 2005). D'après le fondateur de l'ONG Corruption Watch, « l'administration indonésienne n'est pas à la hauteur du défi posé par l'assistance internationale. [...] L'abondance d'argent peut engendrer des conséquences négatives » (Werly, 2005).

Un autre aspect négatif de cet excès de dons a également été observé et relaté par plusieurs auteurs : la concurrence entre les ONG. Graziella Godain de Médecins sans Frontière déclare : « Nous sommes face à un vrai paradoxe : la multiplication des initiatives rend de plus en plus difficile le travail sur le terrain. [...] C'est la course à la visibilité : des ONG veulent montrer à leurs donateurs qu'elles font bien quelque chose de leur argent » (Hofnung et Patriarca, 2005). Ainsi, c'est la première fois que la plupart des ONG ont suffisamment de moyens pour monter leur projet sans devoir se regrouper avec d'autres. Même les petites, habituellement plus marginales, peuvent se risquer au premier plan (Werly, 2005). La coordination, généralement contrainte par des mesures économiques, disparaît. Chacun peut s'offrir un hélicoptère, alors pourquoi se remettre aux Nations Unies pour être retenue comme partenaire opérationnel ? Les ressources sont gaspillées, les projets visibles surdéveloppés face aux interventions qui rapportent moins en terme de communication, chacun garde jalousement son information pour préserver sa « niche » humanitaire (Werly, 2005) et l'efficacité globale de l'aide diminue.

L'excès de dons peut aussi être problématique pour les autres crises, complètement effacées de la scène internationale par la présence d'un événement spectaculaire. Cela a typiquement été le cas avec le tsunami, par rapport aux autres crises simultanées, comme la famine au Niger, la guerre au Darfour, le tremblement de terre au Pakistan ou l'ouragan Katrina à la Nouvelle-Orléans. Nous avons déjà vu les chiffres et les grandes différences de financement (en 2004, 5.8 milliards de dollars ont été alloués à la

totalité des crises humanitaires, dans plus de 100 pays (Blustein, 2005), alors que la seule crise du tsunami a permis de mobiliser entre 11 et 13 milliards), mais l'effet ne s'arrête pas là. Donner beaucoup à un endroit peut entraîner une certaine fatigue du don. Ce souci est plus important pour les Etats que pour les particuliers. De nombreux analystes ont peur que les montants prélevés pour l'aide aux victimes du tsunami soit soutirés des budgets annuels prévus pour les crises humanitaires (Blustein, 2005). Walter Fust, directeur de la DDC, garantit que l'aide pour le tsunami ne sera pas prélevée sur l'aide aux autres pays : « il y a une réserve prévue justement pour les cas de catastrophes extraordinaires » (Rebetez, 2005). C'est la même chose du côté du Programme Alimentaire Mondial : « L'aide au Soudan pour 2005 a déjà été budgétisée. [...] Les dons pour l'Asie sont venus en grande partie de personnes qui, d'habitude, ne font pas de dons pour l'aide humanitaire. C'est donc de l'argent "frais" qui vient en plus de ce sur quoi l'on peut compter habituellement ; ce n'est pas de l'argent à l'origine destiné à l'Afrique et qui serait redirigé vers l'Asie » (Honorine, 2005). Même si ces informations nous rassurent, la menace reste réelle et ne doit pas être négligée. Jan Egeland, de l'OCHA nous rappelait en 2005 que « trois mille personnes meurent chaque jour en République Démocratique du Congo. [...] Cela représente un tsunami tous les 6 mois ». Vingt à trente millions de personnes dans le monde ont besoin d'aide autant que les victimes du tsunami... et pourtant, personne n'en parle ! (Tauxe, 2005).

Réallouer des dons, combattre les inégalités ou justifier ses dépenses

Les promesses de dons ne sont pas toujours tenues. Cela n'a pas posé de problèmes pour le tsunami, où après une année, 90% des promesses faites à l'ONU avaient déjà été débloquées. Par contre, pour d'autres crises comme le tremblement de terre à Bam en Iran ou la guerre civile en Haïti, la grosse majorité de l'argent promis n'a jamais été versé (Blustein, 2005 ; Werly, 2005). Dans le cas où l'argent arrive bien dans les caisses des ONG, plusieurs questions se posent. Pour le tsunami, par exemple, les sommes étaient si importantes que Médecin sans Frontière n'a pas hésité à dire stop et à recontacter ses donateurs pour savoir s'ils étaient d'accord de réallouer ces fonds pour d'autres crises. Leur situation est différente d'autres ONG puisqu'ils ne s'occupent que de la phase d'urgence, sur le court terme. Cela a donc généré un grand tapage médiatique, les autres craignant de se faire couper les vivres par analogie. Malgré la montée en puissance de certaines ONG, on sait aujourd'hui que plusieurs d'entre elles ont pris cette voie et recontactent également, discrètement, leurs donateurs (Werly, 2005).

Les arguments des ONG n'ayant pas choisi de réallouer leur fonds sont également légitimes : « cet argent appartient aux victimes et non pas à l'organisation, nous ne pouvons donc pas en disposer comme on le souhaite ». Ces préoccupations sont souvent celles des donateurs, qui, mise à part la volonté que cet argent aille directement aux lésés, imposent une certaine obligation de résultat, en particulier lorsque l'argent est à profusion. D'après Kofi Annan, « l'efficacité de l'aide exceptionnelle apportée aux victimes du tsunami revêt d'une grande importance. La crédibilité de l'ONU est en jeu. Nous devons remporter de façon exemplaire le défi de la reconstruction » (Werly, 2005). Par ailleurs, certains souhaitent que tout soit fait tout de suite, or la précipitation n'est pas forcément efficace. Une assistante de la Croix-Rouge indonésienne avance que « l'important, c'est de ne pas vouloir aller trop vite, de ne pas vouloir dépenser l'argent à tout prix. [...] Je ne suis pas inquiète quand je vois nos partenaires nous proposer de nouveaux dons. Je suis inquiète lorsque je les entends réclamer une accélération des dépenses. [...] La patience est le prix à payer pour un acheminement efficace de l'aide » (Werly, 2005). Parallèlement à cette vision, certains pensent qu'il est préférable de donner plus rapidement de l'argent cash aux victimes, leur permettant de réacquérir leur indépendance, mais cela pourrait aussi avoir des effets pervers comme l'inflation ou la construction « sauvage » et ses conséquences écologiques. Les peurs principales de cette aide restent cependant la corruption, la peur du superflu et le manque de visibilité. Les ONG sont donc « plus pressées de reconstruire que d'aider, d'apporter du matériel qu'un peu d'oxygène financier » (Werly, 2005).

En guise de synthèse, nous pouvons affirmer que le don est un acte qui mérite réflexion. Un grand nombre de questions devraient toujours rester présentes : quels sont les besoins ? sous quelle forme ? pour qui ? quels seront les impacts ? Certains donnent pour aider, d'autres pour convaincre ou pour avoir de la reconnaissance en retour...

Instrumentalisation par les donateurs

En ce qui concerne le conflit au Soudan, on a vu la volonté suspecte de l'OLS de continuer dans un système faisant manifestement le bonheur des seules forces armées. Selon Marc Lavergne, cet état de fait cache une aide aux rebelles de la part de puissances occidentales ; ne pouvant aider directement les belligérants pour des raisons politiques, elles agissent sous couvert d'aide humanitaire. Les Etats-Unis soutiendraient ainsi une insurrection dirigée contre un régime jugé hostile, sans pour autant donner aux rebelles les moyens de l'emporter. Le « blanchiment humanitaire » s'avère donc être un moyen de concilier à faible coût les intérêts divergents des milieux d'affaires et des lobbies ultraconservateurs. L'Union européenne a longtemps maintenu une position similaire avant de dénoncer le comportement du SPLA à l'égard des ONG... au moment même où elle engageait un « dialogue constructif » avec Khartoum peu après la remise en service des gisements pétroliers. De plus, armé par la Russie et la Chine, invité par la France lors du dernier sommet France-Afrique en février 2007, le régime soudanais sait bien qu'il bénéficie d'un blanc-seing sur la scène internationale, malgré les remontrances de façades (Brunel, 2007) : personne ne veut le démantèlement de cet Etat géant, de peur, selon la théorie des dominos, d'entraîner dans son sillage la déstabilisation puis la fragmentation à l'infini des pays voisins. Selon cette même auteure, l'enjeu du Darfour est essentiellement géostratégique. En matière de diplomatie internationale, il est l'archétype de ces « drames humanitaires » où les populations civiles se voient sacrifiées aux lois de la realpolitik, comme en Tchétchénie ou au Tibet. Cependant, la persistance d'un mécanisme aussi pervers ne tient pas uniquement aux objectifs diplomatiques poursuivis par les puissances occidentales. Les causes sont aussi à chercher auprès des agences humanitaires elles-mêmes.

On l'a vu, l'OLS a déjà coûté au bas mot 1.5 milliards de dollars depuis 1988. Pour le seul Darfour, l'Union Européenne a promis 213 millions de dollars, et près de 400 millions ont été promis au total (Lavergne, 2005). Ces montants sont sidérants si on les compare au budget habituel de ces régions ; on peut se demander où passe tout cet argent. Cependant, selon Marc Lavergne, seule une partie de ces montants arrivent à leur destinataire, pour deux raisons : premièrement, les sommes promises visent largement à des effets d'annonce, et ne correspondent pas en totalité à des sommes réellement débloquées, mais plutôt à des artifices comptables ; deuxièmement, les victimes sont au bout du long pipe line humanitaire, sur lequel de nombreux prélèvements sont effectués par le fonctionnement normal d'un système sur lequel se greffent de nombreux acteurs aux intérêts très divers (Lavergne, 2003).

On l'a vu, les différents organismes humanitaires ont intérêt à rester sur place, malgré un système violant les principes humanitaires, parce que la crise représente pour eux une véritable manne. Plus généralement, on oublie souvent que, pour les sociétés et les nations donatrices, l'aide humanitaire est un secteur économique en pleine croissance. On touche là à une autre forme d'instrumentalisation. Cet aspect est le plus souvent passé sous silence, car l'aide humanitaire tire son prestige de son caractère généreux et désintéressé. C'est pourtant un secteur créateur d'emplois, attractif pour des jeunes de formations de plus en plus diverses (Lavergne, 2005). De plus en plus professionnalisé, offrant à ceux qui y passent une formation de terrain valorisante sur le marché de l'emploi, ce secteur porteur est désormais envahi par la technocratie et la bureaucratie et laisse de moins en moins de place à l'initiative individuelle, voire aux bons sentiments. La compassion devient de plus en plus un luxe sous la contrainte de recherche de fonds et d'une efficacité quantifiable et « vendable » (Lavergne, 2005). C'est donc souvent au pays donateur lui-même que revient une bonne partie des fonds alloués !

Salaires, locaux, recherche de fond... Tout ceci à un coût considérable ! Si de nombreuses ONG fonctionnent encore avec des volontaires, ce n'est de loin pas le cas des agences de l'ONU, dont les salaires du personnel international sont alignés sur ceux des hauts fonctionnaires de rang équivalent dans les grands pays occidentaux (Lavergne, 2005). De plus, ces agences utilisent de plus en plus des organisations sous-traitantes, souvent bien moins chères, pour effectuer le travail de terrain. C'est ainsi qu'au Darfour, l'UNICEF ou le PAM financent non seulement des ONG occidentales régies par certains critères minimaux d'efficacité et principes déontologiques, mais aussi des ONG tout venant dont les compétences et le sérieux sont discutables (Lavergne, 2005). Selon le même auteur, l'UNICEF est par exemple connue à travers tout le Soudan pour sa propension à installer des pompes à main en fonction de la facilité d'installation (dans les centres urbains, le long des routes principales) plutôt que du point de vue des utilisateurs les plus nécessiteux et souvent les plus isolés... D'autre part, elle n'assure aucune maintenance de ces pompes, dont les modèles sont souvent obsolètes et pour lesquelles il n'existe pas de pièces détachées. Ces organisations ont aussi été vues faire de nombreux largages de vivre, particulièrement onéreux, en saison sèche, alors que les sites étaient accessibles par camion. Si ces largages se justifient pleinement pendant la saison des pluies, au cours de laquelle de nombreuses régions sont complètement isolées, ils relèvent en saison sèche d'une logique de facilité et visent à faire illusion auprès des donateurs, sans qu'aucun calcul de ratio coût/efficacité ne soit pris en compte (Lavergne, 2005).

Les risques de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire reflète plus que tout autre aspect les limites de l'aide humanitaire. On touche ici au besoin le plus vital. Plus que tout autre, il peut être instrumentalisé, utilisé pour favoriser ou anéantir des populations. Des sièges de l'Antiquité à la famine d'Ethiopie, l'« arme alimentaire » sévit depuis longtemps et n'est pas prête d'être rangée. En zone de conflits, il est souvent très difficile de faire parvenir l'aide à ceux qui en ont le plus besoin. Il est aussi difficile, en vertu des principes de l'aide humanitaire, de sélectionner les bénéficiaires. C'est ainsi qu'on a vu des aides alimentaires contribuer à remettre sur pieds des combattants, comme au Rwanda dans les camps de réfugiés à la frontière congolaise ou au Cambodge des Khmers rouges. Paradoxalement, il arrive aussi que l'aide alimentaire arrive « trop bien », qu'elle engendre une dépendance au sein de la population ou contribue à affaiblir l'économie locale. On le voit, donner de la nourriture n'est pas une chose simple. Il s'agit non seulement de remplir des estomacs vides, mais aussi de permettre aux gens de retrouver la capacité de les remplir par eux-mêmes. Pour une gestion durable de l'aide humanitaire, il faut répondre aux questions suivantes : pourquoi l'aide alimentaire ? quand l'aide alimentaire ? comment l'aide alimentaire ? et finalement, comment s'en passer ?

Pourquoi l'aide alimentaire ?

L'aide alimentaire couvre une large gamme d'activités, s'étalant de la distribution de grandes quantités de denrées diverses à des systèmes de cuisine populaire, en passant par des programmes de réalimentation sous contrôle médical. Son but premier est bien sûr de sauver des vies. Mais elle a aussi un rôle préventif pour atténuer l'impact économique de la crise : permettre aux populations de rester chez elles, de ne pas devoir vendre ou abandonner leurs troupeaux et moyens de production, leur fournir un stock de semences. Elle permet ainsi aux populations de reprendre le dessus, limite ou prévient les processus d'éclatement des familles et de décapitalisation des exploitations agricoles (Grünwald, 1996). Pour qu'une aide alimentaire soit durable, il ne suffit souvent pas qu'elle soit de l'aide humanitaire au sens strict. Au fil du temps, elle se mue souvent en aide au développement. Elle permet alors de relancer l'économie locale, de rendre aux gens leur indépendance. C'est le cas du « Food for work » (vivres contre travail), impliquant une contrepartie productive des bénéficiaires. L'aide alimentaire peut aussi servir à stabiliser les prix. On voit que les approches sont nombreuses et il faut à chaque fois s'adapter à la réalité du terrain.

Limites de l'aide alimentaire

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, la famine n'est le plus souvent pas engendrée par la seule sécheresse. Souvent, les pays auraient les moyens de nourrir leur population, mais ne le font pas, par stratégie politique, ou par manque d'organisation. L'un des épisodes qui a le plus marqué les esprits, celui d'Éthiopie en 1983-84, a plus été la cause de la volonté du gouvernement d'assujettir les régions septentrionales que de la sécheresse dramatique qui y sévissait (Terry, 2002). Dans un tel contexte, on peut véritablement parler d'« arme alimentaire ». La famine comme arme de guerre est une pratique encore courante ; il suffit de penser aux sièges récents de Sarajevo ou de Kaboul. Il est évident que dans un tel cas, les agresseurs ne laisseront pas pénétrer de l'aide alimentaire. Ils essaieront plutôt d'instrumentaliser l'aide, tentant d'allouer les ressources fournies à leurs propres troupes. Un ancien proverbe cambodgien résume à merveille cette situation : « on fait du riz avec de l'eau, on fait la guerre avec du riz. » (Grünwald, 1996).

La situation est particulièrement criante au Soudan, considéré dans les années 70 comme le grenier à blé du monde arabe, et où sévissent les pires famines ! On a vu l'exemple de la famine dans le Barh-el-Ghazal, qui a engendré 300'000 morts alors que l'aide était largement suffisante. En cause, la volonté politique d'assujettir les populations, qui se traduit, sur le terrain humanitaire par un contrôle de la distribution par les différentes factions ! Le détournement de l'aide devient par endroits un but en soi et un facteur de guerre (Lavergne, 2005) : les camps de réfugiés, les dépôts de vivre, les hôpitaux sont autant d'objectifs légitimes, étant ravitaillés non pas en fonction de l'identité de leur détenteur du moment, mais de la population qu'ils desservent ; le contrôle des populations affamées est donc un objectif prioritaire. Au Sud-Soudan, les seigneurs de guerre et les chefs des milices gouvernementales ont bien assimilés l'équation « population civile famélique + piste d'atterrissage = aide humanitaire » (Lavergne, 2005). On rejoint ici aussi les problèmes liés aux médias et à la recherche de fonds : la détection et la mainmise sur un stock de populations en danger, susceptibles d'intéresser ou d'émouvoir les donateurs, est l'objet d'une compétition soutenue.

L'aide alimentaire peut aussi être instrumentalisée par les pays donateurs. Certains profitent de l'aide d'urgence pour écouler leurs propres excédents agricoles, alors même que les denrées de première nécessité sont souvent disponibles dans les régions en crise. Cette aide s'avère économiquement rentable, puisqu'elle permet de soutenir ses propres producteurs. Par contre, elle a des effets catastrophiques sur les marchés locaux : d'une part, l'importation de denrées gratuites entraîne un effondrement des prix et un affaiblissement de l'agriculture et de l'économie locale ; d'autre part, cela crée une dépendance vis-à-vis de l'aide. Un paysan éthiopien a bien su résumer le problème : « Nous prions pour qu'il pleuve au Canada » (cité par Mükke, 2003 in Schroeder et al., 2005).

Récemment, les États-Unis ont été vivement critiqués pour avoir obligé des pays africains à accepter leurs excédents de céréales génétiquement modifiées (OGM) au travers de l'aide alimentaire du Programme Alimentaire Mondial (PAM) et USAid. Ces céréales OGM, si elles sont utilisées comme semence, produisent des graines qui ne peuvent être replantées. Il y a ici une tentative manifeste de rendre les paysans locaux dépendant de « l'aide » américaine. Tout aussi grave, l'usage de telles graines diminuent encore les possibilités d'exportation déjà réduites de l'agriculture locale : les consommateurs du Nord, en particulier européens, ne veulent pas acheter des produits contenant des OGM (Räther, 2004 in Schroeder et al., 2005). Et quand on pense que de nombreux programmes de développement rural misent aujourd'hui sur l'agriculture organique et sans OGM pour entrer dans des marchés de niche... Un tel exemple témoigne non seulement d'une attitude néocolonialiste arrogante (Schroeder et al., 2005), mais surtout, place l'agriculture locale face à de sérieux problèmes.

Elle peut aussi être instrumentalisée par les pays donateurs pour favoriser l'une des parties en conflit ou pour préserver leurs intérêts dans une région. On cite ici le cas de la Somalie dans les années 80,

lorsque certains pays « amis » avaient déversé des milliers de tonnes d'aide alimentaire malgré l'ampleur connue des détournements de l'administration, dans le seul but d'éviter des émeutes de la faim, dernière étape d'un basculement géopolitique (Samatar, 1991 in Grünwald, 1996). Cette utilisation de l'aide alimentaire comme levier de négociation politique est dramatique, car ce ne sont pas les dirigeants qui souffrent, mais la population.

Dans les systèmes d'alimentation complémentaire : la famille finit par se répartir l'aide destinée à un membre particulièrement vulnérable. Ce problème se pose aussi à une échelle régionale. Ce sont souvent les groupes minoritaires comme les réfugiés, les intouchables ou les minorités ethniques qui ont le plus besoin d'aide. Si l'aide se trouve de fait réservée à un seul groupe ethnique ou religieux, l'impression se dégage qu'un camp est favorisé par rapport à un autre. Les tensions sociales s'en trouvent renforcées et le conflit exacerbé. Des agressions ouvertes ou des débordements de violence peuvent en être la conséquence (Anderson, 1999).

Aide alimentaire et marché local

Un point très important pour que l'aide alimentaire soit durable est de veiller qu'elle n'entre pas en compétition avec le marché local. Il a en effet souvent été vu par le passé une arrivée massive de denrées gratuites empêchant les paysans et marchands locaux de vendre les leurs. De plus, l'aide alimentaire arrive souvent tard. Lorsqu'elle arrive, la situation s'est améliorée et l'aide finit à bas prix sur les marchés locaux, encombre les entrepôts et laisse les paysans avec leur production sur les bras. Les expériences les plus réussies relèvent toutes du même enchaînement des faits (Grünwald, 1996) : une alarme précoce et crédible est lancée ; les stocks alimentaires existent et il n'y a pas de blocage politique, ni au niveau des donateurs, ni à celui du pays en crise. Enfin, l'agence d'aide alimentaire concernée a, soit pu se désengager suffisamment tôt pour que ces programmes n'entravent pas la reprise de l'agriculture, soit se reconvertir en agence de réhabilitation. Bien sûr, toutes ces conditions sont rarement réunies.

Il en est de même dans les camps de réfugiés installés dans les pays voisins de la zone de conflit : il faut s'appuyer sur la production locale avant d'inonder la région avec des denrées importées. On l'a vu au Tchad dans le cas du conflit au Soudan : l'explosion des besoins en denrées alimentaires dans les zones d'établissement des réfugiés a pu se révéler positif pour les autochtones : les paysans et maraîchers locaux ont pu écouler davantage de marchandises et ils ont vu leurs revenus augmenter (DDC, 2007). Par contre, une aide humanitaire mal gérée aurait pu les mener à la faillite... Cependant, dans d'autres zones, la raréfaction des denrées de base a engendré une explosion des prix, rendant la vie dure pour tout monde (MMICRCR, 2004). Dans ce cas, la solution serait de réalimenter le marché local, pour faire baisser les prix, mais sans que les denrées soient gratuites.

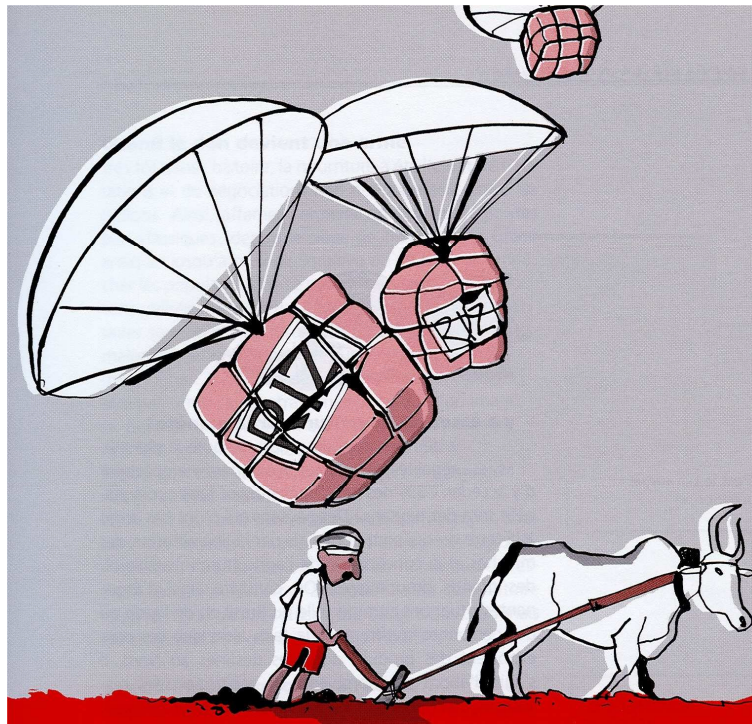
Une gestion durable implique aussi que les programmes alimentaires d'urgence fassent place, dès que possible, à des actions de relance des activités agricoles et de stimulation des économies locales. Le passage d'une dynamique d'aide alimentaire d'urgence à des actions à plus long terme n'est pas toujours facile. Surtout, de nombreuses organisations sont alors victimes du syndrome de la médiatisation : les médias s'en vont, et elles les suivent. Le CICR a pris conscience de l'importance de programmes d'après-crise. La réhabilitation d'urgence fait partie intégrante de la stratégie d'intervention en situation de crise alimentaire. Et l'aide alimentaire s'insère dans cette même stratégie (Grünwald, 1996).

Lors des crises, les populations ne sont pas passives : elles développent des mécanismes de survie et de gestion de la crise. Les organisations humanitaires devraient pouvoir comprendre et s'appuyer sur ces dynamiques. Dans un premier temps, il faudrait tout faire pour raccourcir le plus possible la période d'aide alimentaire, afin d'éviter la création de phénomènes de dépendance et de freiner l'apparition de

changements dans les pratiques alimentaires. Ensuite, dans le cas d'une zone abandonnée lors du conflit, il faudrait aider les premiers groupes de paysans qui reviennent (Grünewald, 1996). De grands programmes agricoles ont été lancés par le CICR, que ce soit en Somalie, au Rwanda ou encore au Soudan. Toute équipe d'évaluation du CICR partant vers une zone en crise alimentaire grave en Afrique comprend aujourd'hui un agronome.

Des approches similaires sont aussi développées en milieu urbain et périurbain. On cherche à relancer le secteur informel, notamment l'artisanat, ainsi que l'agriculture urbaine. Kaboul, Mogadishu et Sarajevo sont ainsi devenues des lieux d'expérimentation sur le soutien aux stratégies de survie en ville (Grünewald, 1996).

Figure 6 - L'afflux massif d'aide alimentaire peut ruiner le marché local.



Source : RITIMO, 2006

Dans le cas du tsunami en Asie du Sud, ces précautions ne semblent pas avoir été prises en compte. Les pays dans leur ensemble n'ont été que peu touchés, puisque ce sont uniquement les régions côtières qui ont été dévastées. En Indonésie par exemple, le reste du pays aurait pu faire tampon lors de la crise. Malgré tout, de grandes quantités d'aide alimentaire sont arrivées dans cette région. Au total, près de 40'000 hectares de rizières et canaux ont été détruits lors de la catastrophe (l'Indonésie a au total près de 12 millions d'hectares de riz d'après la FAO), mais cela représente un danger économique moindre que celui provoqué par la chute des prix des denrées agricoles sur le marché suite à l'afflux d'aide alimentaire (FAO in Werly, 2005). Deux millions de personnes dépendent de ce marché. Ainsi, même les personnes qui n'ont pas été touchées par la catastrophe ont souffert suite à l'aide alimentaire inadaptée. Dans les zones de crise le problème est encore plus fort. « Les vendeurs du marché de Banda Aceh se plaignent de la concurrence déloyale faite par les quantités massives de nourriture importée à bas prix » (Werly, 2005). Pourtant les ONG en sont conscientes ; Christiane Berthiaume, du PAM dit : « nous n'avons pas besoin de dons en nature, mais d'argent pour acheter les denrées qui correspondent aux habitudes alimentaires des habitants de la région. Nous contribuons ainsi à soutenir l'économie de la région » (Hofnung et Patriarca, 2005). Nous n'avons pas connaissance ici des ONG responsables de ces apports massifs, mais il est probable que ce soit des plus petites

ONG avec moins d'expérience ou alors des plus grosses qui se sont laissées piéger par le catastrophisme médiatique sans se poser les bonnes questions. Si ce problème est vrai pour l'alimentaire, il l'est également pour les autres marchés tels que les médicaments ou les matières premières pour la reconstruction.

Au Soudan, la distribution de nourriture est venue à plusieurs reprises concurrencer l'offre locale. On y a vu par la suite des stratégies de détournement : des bénéficiaires échangent leur ration au marché contre les ingrédients (sauces, huiles...) qui ne leur sont pas fournis et dont ils ont besoin. Cette confrontation entre système d'aide artificiel et réalité du marché confère à l'aide une valeur d'échange et non plus seulement d'usage, ce qui restitue à ses bénéficiaires une partie de leur dignité perdue, en les faisant rentrer dans un système où ils disposent d'une denrée monnayable et leur rend leur statut d'acteurs économiques (Lavergne, 2005).

Aide alimentaire non gratuite

On l'a vu : pour que l'aide alimentaire soit durable, elle doit intégrer des approches d'aide au développement. En plus d'aide à la survie, elle est alors aussi considérée comme substitut partiel à l'argent, comme moyen d'investissement dans les capacités productives et les infrastructures sociales collectives (Grünewald, 1996). Différentes approches existent : le « Food for work » (FFW), ou « vivre contre travail » ; la création de stocks régulateurs qui seront écoulés ou reconstitués pour soutenir les prix aux producteurs ; l'échange de l'aide contre des prix modiques.

Les programmes « Food for work » permettent, outre de nourrir la population, de lui donner une source d'activité et de stimuler la construction ou l'entretien d'infrastructures collectives, comme des réseaux d'irrigation ou des routes. Ils sont aussi très utiles dans la prévention contre les catastrophes naturelles, poussant les gens à réaliser des barrières anti-érosives, des travaux de reboisement, etc. Pour qu'un tel programme soit viable, il faut cependant que le gain obtenu soit supérieur à tout autre gain possible dans la région. Il est clair que dès que les gens trouveront une activité mieux rémunérée, ils délaisseront le programme FFW. Si par contre la nourriture est rare, donc chère, et s'il n'y a que des opportunités d'emploi limitées, tant en nombre qu'en rémunération, le FFW devient attractif (Grünewald, 1996). Il ne faut pas non plus oublier qu'en zone rurale, les gens ont meilleur temps de se consacrer en priorité à la relance de l'exploitation familiale. Dans ce contexte, il vaut mieux aider dans cette direction, par la remise ou la vente à petits prix de semences et d'outils agricoles.

Beaucoup de sociétés rurales ont un esprit communautaire très fort. Le programme FFW permet alors de soutenir la population en s'appuyant sur des structures traditionnelles. Ce fut par exemple le cas en Afghanistan pour l'entretien des « karèzes », ces systèmes collectifs d'irrigation souterraine (Grünewald, 1996). Suite aux différents événements dans le pays, la population n'a plus été en mesure de réaliser ces corvées d'intérêt collectif, chacun luttant pour sa propre survie. Les programmes FFW ont alors permis de réhabiliter ce système traditionnel et vital pour l'économie rurale. Il en est de même pour les greniers collectifs et les banques de semences. Dans de nombreuses régions, comme au Sahel, ce type de pratiques communautaires ancestrales existaient et ont disparu. Ces mécanismes de prévention contre les catastrophes naturelles climatiques étaient pourtant vitaux et formaient une des bases sociales de la sécurité alimentaire (Grünewald, 1996). C'est ainsi que des banques de céréales et des greniers villageois ont été recréés au Sahel. De même, en Angola, une partie de l'aide alimentaire du CICR a été utilisée de façon expérimentale pour recréer des stocks semenciers sous la forme de banques communautaires de semences (CICR, 1995 in Grünewald, 1996).

Les programmes de stabilisation des prix grâce à l'aide alimentaire fonctionnent selon un système relativement simple : en période de surplus, on achète pour éviter l'effondrement des prix au producteur ; en période de disette, on relâche des stocks pour éviter la flambée des prix des produits

alimentaires de base (Grünwald, 1996). Il faut toutefois être très prudent : premièrement, il faut pouvoir faire confiance à l'organisme régulateur ; deuxièmement, le stockage, déstockage et gestion ont un coût ; ensuite, la bonne conservation des aliments n'est pas toujours garantie, en particulier dans les pays tropicaux ; enfin, ces programmes vont à l'encontre des lois du marché et de la libre concurrence, ce qui, en soit, n'est pas un mal en situation de crise, mais qui mérite d'être surveillé de très près si l'on ne veut pas avoir d'impacts négatifs sur l'économie locale.

On touche ici à nouveau à un risque d'instrumentalisation de la part des donateurs. Ces stocks ont en effet souvent été constitués à partir de surplus occidentaux. Ainsi, si la fonction de faire baisser les prix en période de disette est respectée, ce n'est pas le cas du soutien à l'économie rurale. Les paysans ne sont alors plus incités à produire des surplus, et se contentent de produire pour leur propre consommation. Cette attitude engendre à son tour des impacts sur l'artisanat urbain qui pourrait vivre en transformant ces productions locales (Muchnick, 1981 & Altersial, 1981 in Grünwald, 1996) ; ce dernier est alors lui aussi ruiné. L'une des solutions les plus intéressantes est celle des programmes triangulaires au sein d'une même région : l'achat se fait dans les zones ou pays voisins à surplus et l'utilisation finale dans les zones à déficit. On participe alors bien aux deux processus cités ci-dessus (Grünwald, 1996).

L'aide humanitaire a souvent par le passé engendré des habitudes de gratuité et des syndromes de dépendance. Ce fut particulièrement le cas en Afrique. Pour éviter de tomber dans ce travers, il faudrait pouvoir non pas donner, mais vendre l'aide alimentaire à prix très modique. Bien sûr, cette approche ne peut pas être appliquée quand les gens n'ont absolument rien, comme dans les camps de réfugiés. Mais elle devrait être considérée dès que la situation s'améliore. Les sommes ainsi recueillies peuvent ensuite être réinvesties dans des projets locaux.

Défis de l'aide alimentaire

Au terme de cet inventaire, on se rend compte de la multiplicité des modes d'agir en cas de détresse alimentaire, et de la multiplicité de facteurs faisant obstacle à cette action. Finalement, comment faire ? Selon F. Grünwald, les programmes alimentaires doivent être basés sur une analyse concrète des besoins des victimes, tenant compte des possibles répercussions à moyen terme, et non sur une lecture géopolitique des situations. Le premier aphorisme d'Hypocrate résume bien la situation : « D'abord, ne nuis pas ». L'aspect économique de l'action ne doit pas non plus être sous-évalué ; les fonds à disposition ne sont pas illimités. Réflexion doit toujours être menée afin d'optimiser l'allocation de ces fonds, pour avoir un impact maximum pour un coût minimum. Pour une gestion durable des crises, il faut intégrer l'aide alimentaire dans une vision plus large de sécurité alimentaire (Solagral, 1995 & Curtis, 1988 in Grünwald, 1996). L'approche incluant ce type d'assistance aux processus de recapitalisation des économies familiales et de soutien de la production agricole semble être une des combinaisons les plus efficaces pour prévenir les catastrophes nutritionnelles (Grünwald, 1996). Que faire maintenant si la famine est induite par le minage des zones agricoles ou résulte du pillage des champs et des greniers par les soldats ? Dans le domaine, rien n'est trivial et chaque cas demande une approche multidisciplinaire. L'aide alimentaire est encore trop dépendante des médias, ou trop liée au bon vouloir de forces armées.

De manière générale, il faut toujours plus tendre vers une meilleure participation des populations au processus d'assistance : « Plus de partenaires, et moins de bénéficiaires » (Grünwald, 1996). Si l'approche participative a depuis longtemps été intégrée dans les programmes d'aide au développement, elle est peu prise en compte lors des aides humanitaires d'urgence (Anderson, 1989 in Grünwald, 1996), ceci probablement pour des questions de manque de temps. Le CICR a progressivement essayé d'infléchir ses modes d'action, notamment en facilitant la responsabilisation des populations et de leurs autorités morales, ce qui facilite considérablement l'intervention (Grünwald,

1996). La capacité de s'appuyer sur des structures traditionnelles peut à la fois améliorer l'équité des distributions et la sécurité de l'opération. L'intégration de programmes de réhabilitation agricole et de soutien aux stratégies de survie des populations améliore la durabilité de la gestion de la crise (CICR, 1994 in Grünwald, 1996). C'est d'autant plus vrai dans le cas de catastrophes naturelles, où la destruction est brutale, mais où l'énergie des gens reste intacte.

Répercussions sur l'économie locale

On l'a vu avec l'aide alimentaire : l'arrivée massive de denrées alimentaires gratuites peut ruiner le marché local. L'alimentation ne constitue malheureusement qu'une partie du problème. L'arrivée des organisations humanitaires en zone de crise instaure en effet souvent une véritable économie parallèle. Le flux de ressources accompagnant l'engagement d'organisations étrangères peut devenir un facteur économique qui influence le système monétaire, le marché du travail, mais aussi le secteur de la production et des services (Schroeder et al., 2005).

Figure 7 - L'aide peut avoir de fortes répercussions sur l'économie locale.



Source : RITIMO, 2006

Les risques pour le marché du travail

Les ONG recrutent du personnel, des chauffeurs, des interprètes, les expatriés doivent se loger, se nourrir. La présence de nombreux étrangers augmente les revenus des propriétaires, loueurs de voiture, chauffeurs, journaliers, employés de bureau et de maison, hôteliers, cuisiniers (Terry, 2002). Afin de s'assurer l'accès à des devises et d'échapper à une situation économique sans issue, les familles locales sont parfois obligées de faire en sorte qu'un de leurs membres au moins soit embauché par une organisation internationale. Il s'instaure alors peu à peu une dépendance économique qui lie des groupes de plus en plus importants de la population locale aux intervenants humanitaires et aux observateurs. De plus, les élites locales ont tendance à abandonner leur emploi habituel, attirés par les salaires souvent exorbitants comparés aux salaires locaux (Davies, 2000). Ainsi, l'économie locale et les services publics risquent de perdre des dirigeants et des collaborateurs indispensables à leur bon fonctionnement.

Lors du tsunami, ces effets se sont particulièrement fait ressentir. A Aceh, les Indonésiens louaient leur maison entre 400 et 1'000 dollars aux organisations humanitaires en se repliant tous dans une chambre (le salaire maximal avant la catastrophe n'atteignait que rarement 1'000 dollars). Par ailleurs, les

collaborateurs des petites ONG locales ont souvent préférés les salaires des grosses ONG de l'extérieur, délaissant ainsi leur activité initiale (Werly, 2005). Cet effet est particulièrement néfaste pour l'aide elle-même lorsqu'on sait que les meilleurs garants de la reconstruction sont la population elle-même et la société civile, souvent représentées par des ONG locales, connaissant mieux que quiconque les problèmes et les priorités des populations (Werly in Petite, 2005b). De manière générale, « l'arrivée d'ONG internationales aux caisses bien remplies a été déstabilisante » nous raconte une responsable d'une ONG sri-lankaise : « un marché parallèle de l'aide a vu le jour. Ils voulaient tellement dépenser leur argent, qu'ils acceptaient de payer des salaires, des loyers, des frais de location sans rapport avec le niveau habituel de ces prestations » (Werly, 2005). D'autres témoignages nous racontent également comment les ONG faisaient monter les enchères, pour, par exemple, la location de véhicules ou d'hélicoptères en prétextant que leur besoin était plus urgent que l'autre. Ces effets sont certes un point à ne pas négliger dans la mise en place d'une aide humanitaire, mais l'afflux massif d'argent dans le cas du tsunami l'a probablement renforcé de manière particulièrement intense.

Marc Lavergne met en évidence un autre problème dans le cadre de la crise au Soudan. Dans ce contexte où la marge de manœuvre humanitaire est très dépendante du bien vouloir du gouvernement, les bénéficiaires des dépenses réalisées par les agences humanitaires sont souvent des proches du régime en place, ce qui introduit une certaine ambivalence dans l'attitude des autorités à l'égard de l'aide humanitaire : d'un côté, les acteurs humanitaires sont des gêneurs, mais de l'autre ils sont sources d'enrichissement. De plus, dans un pays où les besoins de main d'œuvre qualifiée sont moindres, la machine humanitaire pourvoit du travail aux catégories éduquées, ce qui calme leurs contestations et permet de contrôler l'activité des agents étrangers. L'aide humanitaire est donc une poule aux œufs d'or, qu'il faut faire produire, mais sans l'épuiser : les tracasseries auxquelles se trouvent confrontées les agences sont donc un moyen de limiter leur efficacité, mais de préférence sans les décourager et les faire quitter le pays (Lavergne, 2005).

De manière générale, plus le conflit dure, plus le reste de l'économie s'étirole, et plus la communauté des expatriés devient la source principale de revenus (Schroeder et al., 2005). Lorsque la crise s'estompe et que les ONG se retirent, c'est toute une frange de la population qui se retrouve sans emploi. Il suffit pour s'en convaincre de lire ce témoignage d'un chauffeur de camion humanitaire bosniaque, à la fin de la guerre après la signature des Accords de paix de Dayton : « Il était très dangereux de conduire les convois humanitaires pendant la guerre, mais ce n'est rien comparé aux dangers de la paix. Ma famille proche mais aussi mes grands-parents, tantes, oncles et cousins dépendaient de mon revenu. J'en suis presque à redouter cette paix et à souhaiter le retour de la guerre » (cité par Anderson, 1999). Cet exemple n'est qu'un des nombreux effets indésirables sur les sociétés touchées par les crises. Bien moins grave que les problèmes ruraux, il n'en reste pas moins que s'ils sont accumulés, ces effets indésirables peuvent contribuer à prolonger la crise, à accentuer les tensions sociales, à fragiliser les économies locales ou à renforcer des régimes politiques illégitimes (Schroeder et al., 2005).

Les risques monétaires

La présence des ONG bénéficie à de nombreuses personnes pendant la crise. Cependant, l'apport monétaire peut entraîner dans certaines conditions une érosion monétaire locale : si les organisations effectuent leurs paiements en monnaie étrangère forte, elles peuvent favoriser l'émergence d'un système monétaire double qui affaiblit la monnaie locale et la rend moins crédible. Par contre, si les expatriés utilisent la monnaie locale, la masse monétaire risque d'augmenter, créant une inflation (Schroeder et al., 2005). Il en découle une augmentation du coût de la vie qui peut être dramatique et une paupérisation de la population (Davies, 2000 ; Iten, 2002 in Schroeder et al., 2005).

Les risques politiques

Lorsque les organisations internationales et les ONG interviennent dans des Etats affaiblis ou ruinés, elles sont souvent obligées d'assurer les tâches incombant normalement à l'Etat et d'établir des structures parallèles (Schroeder et al., 2005). Cette prise de responsabilité peut engendrer une perte de crédibilité et de légitimité des organes restants de l'Etat auprès de la population. De plus, les politiciens et employés locaux risquent de se sentir déchargés de leurs responsabilités sociales ; dès lors, on peut redouter que l'argent d'ordinaire alloué par l'Etat à ces tâches ne soit détourné. Ce problème peut aussi se manifester en situation d'occupation militaire. En effet, selon la 4^e Convention de Genève de 1949, les troupes d'occupation ont l'obligation de prendre en charge la population civile de la zone qu'ils occupent. Ce sont cependant souvent des organisations humanitaires qui se chargent de cette tâche et qui en libèrent ainsi les occupants.

Cependant, intégrer les édiles locaux dans l'aide peut aussi engendrer des problèmes. On touche en effet ici à l'instrumentalisation et à la politisation du conflit. Pour pouvoir les intégrer, il faut que ceux-ci soient également neutres. Sinon, une partie de la population se sentira trahie. Une telle collaboration peut parfois être instrumentalisée comme justification d'une prise de pouvoir (Schroeder et al., 2005). En Somalie par exemple, une simple poignée de main entre l'envoyé spécial américain et deux seigneurs de guerre a engendré un accroissement de l'autorité de ces derniers. Cette poignée de main pouvait quasiment être interprétée comme une reconnaissance internationale de leurs exigences de pouvoir, mais provoqua aussi l'indignation d'autres acteurs locaux et par là de nouvelles tensions (Terry, 2002). L'effet est particulièrement patent au Soudan, où l'OLS sous-traite la distribution aux forces en présence, impliquant de fait un choix des destinataires. C'est ainsi que, sous l'impulsion des Etats-Unis, le chef actuel du SPLA s'est retrouvé destinataire principal ; lorsque deux de ses lieutenants se sont rebellés en 1991, ils ont été ignorés par l'OLS, les forçant à s'allier au gouvernement pour pouvoir nourrir et armer leurs troupes (Prunier, 1996).

Parallèlement, ce partenariat avec les chefs militaires contribue à casser la structure politique traditionnelle ; par exemple, les nazirs, sultans et autres shartaï du Darfour, déjà marginalisés par le pouvoir central avant le conflit, ont été rejetés par les agences humanitaires hors du circuit de distribution car ils ne disposent pas du savoir (occidental) ou du pouvoir (armé) qui leur assureraient une écoute. Dans le système traditionnel, leur légitimité repose pourtant sur leur capacité à aider leurs « sujets » dans la détresse, en intercédant en leur faveur ou en redistribuant l'aide reçue selon des critères acceptables par tous. Ils sont en partie remplacés par de nouveaux responsables, qui émergent dans les camps, choisis ou élus sur la base de leur charisme personnel ou de leur éducation moderne.

En Indonésie aussi les habitants de Banda Aceh craignaient que derrière l'aide humanitaire, ce ne soient les militaires qui tirent les ficelles. D'anciens soldats à la retraite servaient de chauffeurs pour les organisations. Ces mêmes soldats qui, quelques années auparavant, les rendaient victimes de violences (Werly, 2005). Tous ces paramètres sont autant de difficultés pour gérer l'aide de manière efficace et durable.

La « politisation » de l'humanitaire

Massacres, tortures, déportations... Le lot presque quotidien des guerres... C'est souvent dans un tel contexte qu'intervient l'aide humanitaire. Dès lors, que faire ? Peut-on fermer les yeux devant de telles exactions ? Le combat pour les droits de l'homme relève-t-il du domaine de compétences des organisations humanitaires ? Faut-il lutter contre les despotes et les tortionnaires, au risque de mettre en péril une aide vitale pour des populations exsangues ? On touche ici à l'un des grands dilemmes de l'aide humanitaire aujourd'hui : les organisations humanitaires ont-elles un rôle politique à jouer ?

« Afghanistan, 1997 : Immédiatement après leur prise du pouvoir, les combattants talibans exigèrent des organisations humanitaires travaillant dans le pays qu'elles adaptent leurs programmes humanitaires à leur idéologie islamiste radicale: toutes les femmes employées devaient cesser de travailler et la distribution des denrées devait se faire en appliquant une discrimination systématique des filles et des femmes. Face au choix entre continuer leurs actions humanitaires dans des conditions inacceptables et faire cesser tous les programmes et partir, presque toutes les organisations décidèrent de suspendre leurs activités. Seul le CICR décida de se plier aux exigences des Talibans et de maintenir son programme. » (cité par Fox, 2000 in Schroeder et al., 2005) Cet extrait montre très clairement les divergences au sein de la communauté humanitaire. Chaque organisation a ses propres réponses face aux dilemmes posés. Toutefois, on distingue deux tendances : l'approche « puriste » et le « nouvel humanitarisme ». Les puristes perçoivent la tâche de l'aide humanitaire uniquement dans l'aide directe aux personnes en détresse : les soins aux blessés, l'apport de nourriture, la prise en charge et le logement de ceux qui ont besoin de protection (Schroeder et al., 2005). Les tenants du nouvel humanitarisme, quant à eux, essaient d'agir au-delà du soulagement de la détresse et de défendre la cause des droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'état de droit, d'œuvrer pour l'instauration de la paix et d'une politique de développement et de dénoncer les injustices (Macrae et al., 2000 in Schroeder et al., 2005).

L'approche puriste

Tout ceci ne signifie pas que les puristes rejettent la lutte pour les droits de l'homme, la paix et le développement. Pour eux, il faut simplement que l'aide humanitaire reste en dehors de ces choses-là. La ligne de démarcation doit être claire : « Dans le domaine humanitaire, nous agissons dans un espace politique, mais séparément de celui-ci » (Warner, 1999 in Schroeder et al., 2005). Jean Pictet, représentant du CICR en 1979, disait encore : « Le CICR est, à l'image du nageur, dans la politique jusqu'au cou. Comme le nageur, qui avance dans l'eau mais se noie s'il en avale, le CICR doit tenir compte de la politique sans en devenir une partie. » Les parties en conflit octroyaient autrefois aux acteurs humanitaires le statut de personnes inoffensives, impartiales et extérieures au conflit ; elles exigeaient en contrepartie que ceux-ci ne s'immiscent pas dans leurs affaires et que le seul critère pris en compte lors des distributions d'aide soit celui de l'ampleur de la détresse (Schroeder et al., 2005). Les puristes ont peur qu'une action politique ne leur fasse perdre leur légitimité et qu'ils se retrouvent alors eux-mêmes cible d'attaques, ce qui rendrait finalement leur tâche impossible à mener. Pour eux, la non-ingérence politique est une condition indispensable pour pouvoir agir sur le terrain.

Deux questions ont surtout fait l'objet de débats (Schroeder et al., 2005) : premièrement, la réserve politique est-elle vraiment un préalable à l'activité humanitaire ? Deuxièmement, l'efficacité des actions humanitaires puristes est-elle vraiment plus importante que celle des programmes à orientation politique ? Les temps ont changé pour les acteurs humanitaires : ils sont de plus en plus souvent la cible d'attaques ; ils doivent de plus en plus souvent faire appel à des forces de sécurité pour se protéger. Dès lors, à quoi bon fermer les yeux si l'on se fait attaquer quand même ? Ceci est d'autant plus valable pour les acteurs humanitaires qui, de par leur arrière-plan religieux ou national, ne peuvent de toute façon pas espérer être considérés comme des intervenants neutres et apolitiques par les parties impliquées dans les régions en crise (Schroeder et al., 2005).

Les problèmes des effets secondaires indésirables, des abus et de l'instrumentalisation de l'aide humanitaire ont eux aussi remis en question le principe de non-ingérence. De nombreux abus et effets secondaires seraient en effet imputables au refus des acteurs humanitaires de prendre position, de poser des conditions et d'exprimer des exigences (Anderson, 1999). Il est vrai qu'une aide totalement apolitique peut améliorer le sort de bon nombre de victimes, mais elle ferait trop souvent le jeu des oppresseurs, des seigneurs de guerre, parce qu'elle leur sert de source d'approvisionnement, d'attention internationale ou de légitimité personnelle.

Le nouvel humanitarisme

Cette tendance se caractérise en particulier par une remise en question des limites traditionnelles entre les domaines humanitaires et politiques. Pour ses tenants, il faut orienter l'aide humanitaire vers une amélioration durable des conditions de vie des personnes en détresse. L'engagement humanitaire doit donc aussi poursuivre des buts politiques, tels que (Schroeder et al., 2005) :

- la fin des conflits armés ainsi que l'amélioration des conditions de sécurité,
- l'amélioration de la situation des droits de l'homme et le renforcement de l'Etat de droit,
- le renforcement des principes de bonne gouvernance,
- la démocratisation de la société et le renforcement des éléments égalitaires,
- le renforcement de la résistance d'une société aux crises écologiques,
- l'amélioration continue de la situation économique des personnes touchées.

Cette nouvelle approche a pris tout son sens récemment avec des cas comme celui du Rwanda, où les combattants profitaient de l'aide pour se réorganiser et repartir au combat, ou en Afghanistan, avec le cas exposé plus haut. On l'a vu aussi clairement dans le chapitre consacré à l'aide alimentaire. Pour beaucoup, témoigner lors de violations des droits de l'homme est devenu une évidence. Pour Philippe Biberson, patron de MSF (Médecins Sans Frontières): « Nous ne sommes pas sûrs que le fait de s'exprimer sauve beaucoup de vies, mais nous sommes sûrs que le silence tue » (cité par Fox, 2000 in Schroeder et al., 2005).

D'aucuns appellent aujourd'hui à plus de cohérence entre action humanitaire et action politique. Par exemple, la crise du Rwanda/Kivu montrerait à quel point l'engagement humanitaire ne peut être réellement efficace et avoir un sens que lorsque les acteurs humanitaires, politiques et, si nécessaire, militaires, agissent de concert (Eriksson, 1996 in Schroeder et al., 2005). Il y a cependant ici un grand risque d'instrumentalisation de la part d'acteurs occidentaux. Il faudrait que tout le monde soit bien intentionné.

La tendance à renoncer à l'aide d'urgence pour se concentrer sur des améliorations durables des conditions de vie est très critiquée. En effet, « de nombreux acteurs humanitaires se sont retirés de l'assistance de secours immédiat pour des tâches de développement moins urgentes, en partie afin de réaliser l'agenda politique de construction de la paix, mais aussi pour éviter le risque d'aggraver les choses et d'être vus dans une telle situation. Le coût en est la perte de vies humaines. » (HDC, 2003 in Schroeder et al., 2005) On laisse des gens mourir au nom d'un avenir meilleur... De plus, dans la mesure où l'aide dépendrait du comportement de gouvernements ou de seigneurs de guerre, on leur accorderait un genre de droit de veto et, indirectement, la possibilité de décider de la fourniture d'une assistance (Schroeder et al., 2005). Les criminels de guerre gagneraient ainsi en pouvoir.

Le choix entre les deux approches n'est donc pas simple. Les acteurs humanitaires qui choisissent d'agir également sur le terrain politique se retrouvent donc régulièrement confrontés à la question du choix des options à prendre ; ils doivent définir leurs priorités, voir quels dommages ils peuvent tolérer et pour quels résultats. Ils se retrouvent constamment face à un exercice d'équilibriste entre allègement de la détresse et combat contre les origines des problèmes, entre charité et engagement politique (Schroeder et al., 2005).

Autres abus

Nous avons cité jusqu'à présent un grand nombre de limites de l'aide humanitaires. Dans les deux exemples que nous avons traités d'autres abus importants mais plus difficiles à généraliser à un point de vue global ont eu lieu. Dans le cadre du raz-de-marée par exemple, on a vu la présence de scientologues ou de fanatiques religieux qui recrutent un nombre impressionnant de nouveaux adhérents en leur apportant un soutien momentané ou un peu de nourriture. Le responsable de l'ONG Front des Défenseurs de l'Islam ne se le cache pas : « donner à manger, cela ouvre le cœur des gens, on peut plus facilement les convaincre d'aller à la mosquée » (Michel, 2005). Au Soudan, on a vu des organisations chrétiennes et musulmanes tenter de convertir des populations. Certaines ONG chrétiennes liées au SPLA ont été vues abandonner toute neutralité humanitaire pour s'engager au côté des rebelles « dans la défense de la chrétienté face à l'Islam conquérant » (Lavergne, 2003). Ce comportement est d'autant plus grave qu'il donne au gouvernement islamiste un motif de limitation de la zone d'action. Par ailleurs, des sites internet frauduleux et sans scrupules n'ont pas hésité à utiliser les emblèmes du CICR pour demander des fonds. D'autres containers de matériel douteux sont arrivés sur place soi-disant pour des raisons humanitaires...

Autant d'exemples qui montrent la grande fragilité d'un système humanitaire. Toutes les parties sont confrontées un jour ou l'autre à des abus, spécialement lorsque les montants sont importants ou les structures de contrôle floues et débordées, comme c'était le cas lors du tsunami. D'autres abus viennent à plus long terme. Au Sri Lanka par exemple, une zone tampon de 200 mètres au bord de la mer a été définie. Il est interdit d'y construire des habitations ou des routes, la population est donc délogée, mais déjà les gros investisseurs touristiques font pression sur le gouvernement pour obtenir des autorisations spéciales et avoir l'exclusivité... (Werly, 2005). Certains journaux sont très critiques sur l'aide et la manière de la faire. *The Times of India* publie notamment que « le tsunami est une occasion de redéfinir le concept d'aide et leur relation avec ceux à qui ils donnent. [...] L'aide, c'est du commerce et rien d'autre : le marché est donnant-donnant, alors Messieurs les riches, laissez tomber l'hypocrisie » (Courrier International, 2004).

Pour ne pas rester sur cette note négative, c'est peut-être le moment de rappeler que malgré tout, l'aide est un moyen important de permettre à des milliers de personnes de survivre. Tous ces écueils méritent d'être connus et y porter une attention particulière permet souvent de régler les plus gros problèmes. Nous verrons dans le chapitre suivant quelles sont les mesures actuelles appliquées dans cette optique.

V. Vers une nouvelle aide humanitaire

Les problèmes et limites de l'aide humanitaire mentionnés dans le chapitre précédent ne laissent pas les organisations humanitaires indifférentes. On a vu l'approche du nouvel humanitarisme, qui est de plus en plus adoptée. De nombreuses réflexions sont faites pour éviter ou du moins diminuer les effets secondaires néfastes. Ce sont principalement les grands acteurs humanitaires tels que le CICR qui ont lancé le débat sur ce que devrait être l'aide humanitaire aujourd'hui, et qui pose les fondements théoriques de cette nouvelle approche.

De nouvelles lignes à suivre

Le Code de Conduite

Suite aux dérapages de l'aide humanitaire dans les années 90, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a préparé en 1994 un code de conduite, « le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophes ». Ce code a pour objet de préserver les principes de comportement de ces ONG, et de sauvegarder les critères d'indépendance et d'efficacité (CICR, FICR, 1994). Il s'agit d'un code volontaire, qui a été reconnu aujourd'hui par plus de 200 organisations d'aide d'urgence (source : www.ifrc.org). Ce code n'a pas été édicté pour les conflits armés. Dans de tels cas, il doit être interprété conformément au droit international humanitaire.

Les principes de comportement définis dans le Code de Conduite sont les suivants (CICR, FICR, 1994) :

1. *L'impératif humanitaire, priorité absolue.*
2. *L'aide est apportée sans aucune considération de race, de croyance ou de nationalité du bénéficiaire, et sans discrimination d'aucune sorte. Les priorités en matière d'assistance sont déterminées en fonction des seuls besoins.*
3. *L'aide humanitaire ne saurait être utilisée au service de convictions politiques ou religieuses, quelles qu'elles soient.*
4. *Nous nous efforcerons de ne pas servir d'instrument à la politique étrangère des gouvernements.* Les institutions ne doivent pas être utilisées pour réunir, à l'attention de gouvernements, des informations délicates de portée politique, militaire ou économique qui pourraient être utilisées à des fins autres que strictement humanitaires. De même, les ONG ne doivent pas servir d'instrument à la politique étrangère des gouvernements donateurs. L'assistance ne doit pas être guidée par la nécessité pour les donateurs de se débarrasser de leurs excédents, ni par intérêts politiques de tel ou tel donateur.
5. *Nous respecterons les cultures et les coutumes.*
6. *Nous chercherons à fonder nos interventions sur les capacités locales.* Il faut autant que possible recruter du personnel local, acheter des matériaux disponibles sur place, traiter avec des entreprises locales, et collaborer avec les ONG locales en matière de planification et de mise en œuvre des opérations.
7. *Nous nous emploierons à trouver des moyens d'associer les bénéficiaires des programmes à la gestion des secours.* L'assistance ne doit jamais être imposée aux bénéficiaires. Il faut favoriser les démarches participatives.
8. *Les secours doivent autant viser à limiter les vulnérabilités futures qu'à satisfaire les besoins essentiels.* Il faut avoir une vision durable ; si l'on ne remédie pas aux causes d'une crise, celle-ci à toutes les chances de se reproduire après le départ des humanitaires.

9. *Nous nous considérons responsables, tant à l'égard des bénéficiaires potentiels de nos activités que vis-à-vis de nos donateurs.* Ces rapports doivent être marqués par une attitude de franchise et de transparence. Des comptes-rendus doivent être fait, tant sur le plan financier que sur celui de l'efficacité. Il faut contrôler strictement les distributions de secours et en évaluer régulièrement les effets.
10. *Dans nos activités d'information, de promotion et de publicité, nous présenterons les victimes des catastrophes comme des êtres humains dignes de respect, et non comme des objets de commisération.* Les victimes doivent être considérées comme des partenaires. Dans les campagnes d'information du public, il faut donner une image objective de la catastrophe, en mettant en valeur non seulement la vulnérabilité des victimes, mais aussi leurs capacités et leurs aspirations. Il faut éviter toute compétition avec d'autres organisations de secours pour gagner l'attention des médias si cette publicité peut porter atteinte aux opérations de secours.

Le Projets Sphère

Le Code de conduite a été fait pour définir les grands principes de comportement, mais pas pour fixer les détails opérationnels. Afin d'accroître la qualité et l'efficacité des actions humanitaires, et de proposer aux organisations humanitaires un catalogue de normes minimales de pratiques humanitaires, un manuel de plus de 400 pages a été rédigé. Ce manuel, nommé « Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes », rédigé dans le cadre du Projet Sphère (programme du Comité directeur pour l'action humanitaire (SCHR) et d'InterAction), a vu le jour en 2000 (première version), et est le fruit de l'expérience collective de nombreuses personnes et organisations (plus de 400 réparties dans 80 pays). Il est composé d'une Charte humanitaire basée sur le Code de conduite, et fixe des normes minimales communes de pratique humanitaire (Projet Sphère, 2004), dans les secteurs suivants :

1. approvisionnement en eau, assainissement et promotion de l'hygiène ;
2. sécurité alimentaire, nutrition et aide alimentaire ;
3. abris, logements et articles non alimentaires ;
4. santé.

Le travail énorme fait dans le cadre du Projet Sphère a permis de définir des normes claires et détaillées pour les actions humanitaires. Ces normes ne permettront pas de tout résoudre. Elles offrent cependant un outil permettant aux organisations humanitaire d'optimiser l'efficacité et la qualité de l'assistance qu'elles apportent, afin d'améliorer de manière significative la vie des personnes affectées par des catastrophes (Projet Sphère, 2004). Elles permettent aussi de réduire fortement les effets secondaires de l'aide tels que les risques monétaires, les risques sur le marché, les risques administratifs et politiques, ainsi qu'en partie les abus des pays donateurs ou bénéficiaires et les risques de politisation de l'aide humanitaire.

L'applicabilité de ces normes dépend cependant de plusieurs facteurs, tels que l'accès des organisations à la population affectée ; s'il y a ou non le consentement et la coopération des autorités responsables ; si les conditions de sécurité sont raisonnables ; s'il y a suffisamment de ressources financières, humaines et matérielles disponibles ; etc. Il y aura donc inévitablement des situations dans lesquelles il sera difficile, voire impossible, de satisfaire la totalité des normes. Ceci peut avoir un effet négatif : la peur de ne pas pouvoir respecter les codes de conduites ou les normes et d'être ainsi confrontés à certaines questions désagréables du public peut conduire les organismes humanitaires à se retirer totalement de régions en crise « difficiles ». (Brunel et Bodin, 2000)

Dérogation aux principes de bonne conduite

Les acteurs humanitaires se retrouvent constamment devant des choix difficiles. Ils sont régulièrement dans l'impossibilité de respecter tous les principes et valeurs en même temps. Ils sont régulièrement

obligés de laisser tomber certaines règles, afin de pouvoir précisément respecter l'esprit et le sens de ces règles (Schroeder et al., 2005). Il existe certaines règles pour déroger à un principe défini dans les codes de conduite ou dans le Projet Sphère. Ces règles se basent sur le principe de proportionnalité, qui s'évalue selon trois critères (Schroeder et al., 2005):

1. **La nécessité** : le non-respect d'un principe est inévitable lorsque, pour atteindre un objectif humanitaire, toutes les autres possibilités ont été épuisées.
2. **La perspective de réussite** : le non-respect d'un principe permet d'atteindre l'objectif humanitaire.
3. **L'évaluation des avantages et inconvénients** : le non-respect d'un principe entraîne sensiblement plus d'avantages que d'inconvénients

Les programmes de soutien à la résilience

Un bon comportement des acteurs humanitaires ne permet cependant pas de résoudre tous les problèmes. Les crises longues comme celle du Soudan sont certainement celles qui posent le plus de problèmes. Année après année, elles dégradent les systèmes de production et les économies. Les populations déplacées se sédentarisent dans les camps et leurs anciennes terres se trouvent souvent réoccupées, rendant un retour de plus en plus difficile. Les personnes perdent leurs moyens de subsistance et se trouvent totalement et durablement démunies, tandis que ce qui reste des Etats est de moins en moins capable d'assurer un minimum de services sociaux, de santé et d'éducation. Sur la base des économies de pénurie et du contrôle des ressources du sous-sol, les systèmes mafieux se développent, entretenant les tensions. Des seigneurs de guerre tirent ainsi profit de la crise, et ont tout à gagner à la faire durer (Grünewald, Tessier, 2001). L'intervention humanitaire dans ces contextes à haut risque est très difficile.

La grande détresse que provoquent ces crises pousse les organisations humanitaires à intervenir. Mais comment peuvent-elles intervenir afin d'alléger les souffrances des personnes sans alimenter les conflits, sans entraver les efforts locaux et sans induire des effets pervers de dépendance ? Nous tenterons de répondre à cette question dans le dernier chapitre. Un élément de réponse est apporté aujourd'hui au travers des programmes de soutien à la résilience ; il s'agit de renforcer la capacité à résister et à absorber les chocs lors de la crise. Ceci permettrait de diminuer le degré de vulnérabilité de la population et d'éviter la dégradation de la situation humanitaire. Cette stratégie doit être envisagée à plusieurs niveaux (Grünewald, Tessier, 2001) :

- **Résilience des individus** : permettre aux personnes de faire face aux chocs épidémiologiques et climatiques, ainsi qu'aux stress dus au manque de nourriture et de sécurité. Pour ce faire, il faut mettre en place des programmes qui, tout en comblant leurs besoins vitaux, ne les mettent pas dans une position de dépendance ; on l'a vu par exemple dans le chapitre sur l'aide alimentaire, avec la combinaison « aide alimentaire limitée – soutien à la relance agricole ». Il est fondamental d'être d'abord à l'écoute, de cerner les besoins réels et de voir ce qui est encore à disposition.
- **Résilience de la famille et de la communauté** : préserver les moyens de subsistance des populations et renforcer leur capacité à garder un accès aux services indispensables, ceci en encourageant les stratégies de survie collective, notamment par un renforcement ou une recréation des liens sociaux. La mobilisation des populations autour de l'entretien des infrastructures de santé et la mise en place de systèmes de recouvrement des coûts permettent aux systèmes de santé de fonctionner au niveau local, même si les structures nationales sont effondrées. Cette approche pourrait se révéler particulièrement intéressante dans les camps de réfugiés, pour redonner aux déplacés leur rôle d'acteurs économiques. L'enjeu est aussi de préserver les coutumes agricoles, notamment l'accès aux semences traditionnelles, plus résistantes aux conditions locales.

- **Résilience des programmes** : les programmes humanitaires doivent être capables de s'adapter rapidement aux situations instables, et donc d'y être préparés. Ils doivent reposer sur des ressources et des capacités locales renforcées pour diminuer la dépendance aux personnes expatriées.
- **Résilience des institutions** : la survie des organisations et des programmes ne doit pas être dépendante de la mode et du « syndrome CNN ». Il s'agit de stimuler les solidarités pour les crises oubliées, de systématiquement évaluer la situation et de faire une gestion transparente.
- **Améliorer les diagnostics** : dans les situations d'urgence, les diagnostics sont souvent rapides et superficiels. Il s'agit, dans une crise longue, de produire des diagnostics de qualité en utilisant le savoir-faire des économistes, des agronomes, des ethnologues et des économistes de la santé. Ceux-ci deviennent au moins aussi importants que les nutritionnistes, les chirurgiens, les ingénieurs sanitaires ou les planificateurs de sites pour réfugiés.

L'action humanitaire ne doit pas rester seule dans ce genre de conflit. Il est nécessaire, pour sortir de la crise, de faire aussi de l'aide au développement, voire des actions politiques (diplomatiques ou armées) pour rétablir un Etat de droit, et ainsi reconstruire le pays. Ceci sort des prérogatives des acteurs humanitaires. Les actions humanitaires ne peuvent pas et ne doivent pas remplacer les actions politiques. L'aide humanitaire, faite de façon à augmenter la résilience des populations, permet de diminuer la détresse des individus de façon durable si possible, mais ne peut pas résoudre les conflits.

Divergences

Comme on l'a vu dans la partie sur la politisation de l'humanitaire, l'aide humanitaire devient de plus en plus hétérogène, avec d'un côté les « puristes » et de l'autre les tenants du « nouvel humanitarisme ». Les débats sur la neutralité sont loin d'être clos, et l'hétérogénéité de l'aide humanitaire n'est pas prête de disparaître. On a aujourd'hui toute sorte d'organisations, qui se veulent humanitaires, mais qui agissent très différemment. D'un côté, on a les grosses organisations internationales non gouvernementales telles que le CICR, Oxfam, Caritas Internationalis, ou intergouvernementales telles que le PAM, le HCR, l'OMS, ECHO, qui tiennent compte des limites de l'aide humanitaire ; de l'autre côté, on a une multitude de petites organisations, qui agissent comme bon leur semble, sans forcément prendre la peine de réfléchir aux impacts négatifs de leur aide. Il y a donc deux tendances différentes : d'une part une prise de conscience des problèmes que l'aide peut engendrer, et donc une tendance à l'amélioration de la qualité de l'aide, et d'autre part, une augmentation considérable du nombre de petites ONG qui n'agissent pas toutes selon des principes tels que le Code de conduite, et qui ont donc tendance à accentuer les effets négatifs de l'aide.

Ces deux tendances divergentes nécessitent que l'on fasse plus d'efforts de coordination des actions et d'homogénéisation des principes de bases générant ces actions. Par exemple, concernant le principe de neutralité, qui divise tant la communauté humanitaire, certains auteurs préconisent que ce principe reste appliqué à toutes les situations tant que de la violence produite par une politique délibérée ne conduise pas à des massacres ou des génocides. Le fait de rester neutre permet d'accéder plus facilement aux victimes, mais cette neutralité ne doit pas être une fin en soi, et lorsque la situation devient intolérable, cette neutralité doit s'effacer, marquant ainsi que la réponse aux crises ne peut plus se définir uniquement en termes d'action humanitaire. Les massacres et les génocides ne peuvent être efficacement combattus que par une action politique et, si nécessaire, par la force. L'effacement du principe de neutralité marquerait ainsi la ligne de partage entre action politique et action humanitaire. (Pasquier, 2001).

La nouvelle approche humanitaire est donc loin de faire l'unanimité. La diversité des organisations humanitaires a encore de belles années devant elle...

Vers une aide humanitaire durable

Une aide humanitaire durable, c'est une aide dont les effets s'inscrivent dans le long terme. Il ne s'agit pas d'une aide qui dure, mais plutôt d'une aide qui sait évoluer et donner aux populations les conditions nécessaires pour retrouver leur autonomie. Elle doit permettre aux populations une cohabitation sans confrontation, prévenant ainsi l'apparition de nouveaux conflits.

Le cas du tsunami est typique des cas ponctuels, dans le temps comme dans l'espace. Il est ainsi relativement aisé de revenir à l'état initial ; l'aide internationale après l'urgence était démesurée par rapport aux besoins réels et l'effort doit maintenant plutôt être porté sur la prévention et la réhabilitation des moyens de production. La situation est tout à fait différente au Soudan, où les déplacés se comptent par millions, où les structures traditionnelles sont brisées et où les conflits qui ont prédestiné au drame n'ont toujours pas été résolus. Ainsi, même si les gens peuvent rentrer chez eux, quelles solutions donner au conflit entre nomades et sédentaires, qui ne manquera pas de reprendre ? Comment pourront-ils redémarrer leur économie traditionnelle, sans bétail et sans stock de semences ? Un suivi sera indispensable, sans quoi la détresse continuera. L'aide humanitaire d'urgence devra s'ensuivre d'aide au développement.

Une aide humanitaire durable s'articule donc autour de cinq piliers : coordination des actions pendant la crise ; approche participative ; aide à la réhabilitation socio-économique ; maintien des traditions locales ; prévention.

La coordination tout d'abord : on l'a vu, l'aide est beaucoup plus efficace quand tout le monde tire à la même corde. Il s'est avéré dans des cas de désastres majeurs comme l'ouragan Katrina en 2005 ou le séisme d'octobre 2005 au Pakistan que malgré la présence de nombreuses organisations humanitaires, les secours n'ont pas pu être efficaces par manque de coordination ou de logistique. Ce fut aussi frappant dans le cas du tsunami. À l'équation logistique très difficile à résoudre s'ajoutait la désorganisation des autorités locales, déstructurées par la mort et dépassées par les événements. Intervenir en urgence après une catastrophe de cette nature, c'est d'abord apprivoiser le chaos pour matérialiser une réponse structurée et adaptée aux besoins des plus vulnérables (Mattei, 2005).

Pour avoir une réponse coordonnée à l'urgence, certains auteurs (Mattei, 2005) proposent la création d'une force d'intervention rapide pilotée par les Nations Unies. Celle-ci permettrait de combler un vide stratégique en mobilisant des avions, des hélicoptères, des moyens de transports et du carburant que les acteurs humanitaires ne possèdent pas. Elle créerait une meilleure coordination logistique, et donc une augmentation de l'efficacité de l'aide.

Coordination signifie aussi appréhension globale du problème. Souvent, on se concentre sur des points particuliers, sans prendre en considération ce qu'il y a autour ; c'est particulièrement le cas avec les camps de réfugiés. On a vu le risque de création de tensions autour des camps de réfugiés au Tchad, de par la consommation de ressources des réfugiés, mais aussi à cause des soins gratuits prodigués à ces derniers et la détérioration des routes. Une gestion durable de la crise implique de penser aux conséquences sur les populations autochtones. Ainsi, la présence de réfugiés n'a pas que des mauvais côtés (Barenstein, 2007). En effet, selon Philippe Fayet, responsable du programme de développement de la DDC au Tchad, « la raréfaction des ressources aurait rapidement menacé la survie des autochtones. La crise a accéléré la prise de conscience des enjeux. Elle a contraint la population à adapter ses pratiques. » Ainsi, après la phase d'urgence, l'aide humanitaire finance des programmes durables qui contribuent au développement de la région : forage de puits, organisation du ramassage de bois, introduction de nouveaux fours, moins gourmands en combustible, création de pépinières et reboisement de certaines zones. L'aide humanitaire rejoint ici l'aide au développement.

Deuxièmement, une approche participative : les victimes ne doivent pas rester passives ; il faut leur donner les moyens de retrouver un statut d'acteur économique et de devenir actrices dans la gestion des crises. Mais c'est aussi s'appuyer sur les éléments déjà à disposition, comme au Tchad où des producteurs locaux ont pu approvisionner des camps de réfugiés. Comme le veut le projet sphère, il faut intégrer l'économie locale à l'aide autant que possible.

L'approche participative est parfaitement prise en compte dans les programmes d'aide alimentaire contre travail. L'aide d'urgence se résume souvent à l'impératif d'agir, de soigner coûte que coûte, sans solliciter une quelconque participation du bénéficiaire dans la relation d'aide. D'où un processus qui conduit les bénéficiaires à considérer l'aide extérieure comme un droit, voire comme un dû (Mattei, 2005). Cette approche participative est particulièrement importante dans le cadre de l'aide au développement ; les gens doivent s'approprier le projet. Elle l'est aussi dans toute recherche de solution durable.

Ensuite, l'aide à la réhabilitation : elle sera particulièrement importante au Soudan. Il faudra aider les villageois à reprendre une activité agricole normale. Beaucoup de stocks de semences ont été détruits ; il en est de même pour le bétail. L'une des premières mesures à prendre devrait donc être une distribution de stocks de base, pour pouvoir relancer l'activité. Une aide humanitaire durable doit permettre à chacun de retrouver son autonomie et garantir la sécurité. Comme le dit très justement Jean-François Mattei (2005) : « L'aide humanitaire apporte l'espérance, or il n'y a d'espérance qu'en pensant à demain ; l'espérance a besoin de temps ».

Malheureusement, les pressions des bailleurs de fond pour voir des résultats rapides poussent souvent les humanitaires à agir dans la précipitation, ce qui ne mène rarement à des résultats durables. En effet, l'idée de reconstruire des baraques en trois semaines, avec quelques planches et une poignée de clous, est « un mythe qu'il faut déconstruire intellectuellement, les aléas climatiques se chargeant de le faire matériellement » (Mattei, 2005). Les exemples abondent de délabrements prématurés de maisons à peine achevées. La reconstruction doit être réfléchie, et faite en partenariat avec les autorités locales, qui ont la responsabilité de piloter le redémarrage économique, de rendre cohérent le processus de reconstruction et d'en définir les règles. Le rôle des humanitaires est surtout d'apporter le matériel qui fait défaut et d'éventuelles expertises techniques, permettant ainsi des améliorations par rapport à la situation antérieure. La participation des villageois est ici plus que jamais indispensable.

Ainsi, la reconstruction d'habitats ne devrait se faire que dans le respect de la culture locale. En effet, reconstruire une zone d'habitation sans respecter la culture locale comporte un risque d'un démembrement social et d'un appauvrissement économique (Barenstein, 2007). La culture offre à la population touchée par une crise les instruments nécessaires pour la surmonter et pour gérer le traumatisme. Or, la continuité culturelle dépend notamment de la préservation de l'environnement construit. Ceci est, selon l'anthropologue Jennifer D. Barenstein (Barenstein, 2007), un élément primordial si l'on veut préserver un lien entre le passé et le présent.

De manière générale, il ne faut pas négliger les systèmes traditionnels déjà existants ; les sociétés tribales comme celles du Soudan sont en général très bien organisées et disposent de systèmes de régulation élaborés. Souvent, ces structures ont été cassées par les déplacements de population ; cependant, elles restent ancrées dans la culture, et la recherche des autorités tribales d'avant-crise pourrait aider à rassembler les populations derrière des projets, transcendant ainsi l'individualisme naissant dans les camps de réfugiés. De même, dans la gestion d'après-crise, il faudrait chercher à rétablir les anciens systèmes, agricoles notamment, qui sont souvent le fruit de centaines d'années d'expérience, quitte à les actualiser avec le concours des populations.

Aujourd'hui, la culture locale n'est que trop peu souvent comprise et respectée. En effet, l'aide conduit souvent à fournir des aides matérielles (nourriture, vêtements, tentes et maisons) peu appropriées au contexte culturel, alors que les personnes auraient justement besoin de se sentir rassurée à ce moment-là (Barenstein, 2007). Une solution serait plutôt d'apporter un appui financier, qui permettrait une plus grande autodétermination des populations, mais aussi une incidence positive sur les économies locales (Barenstein, 2007).

L'exemple du tsunami illustre bien ce fait. La reconstruction en Inde a été confiée à des ONG qui ont le plus souvent fait appel à des entreprises de construction, lesquelles tendent plutôt à aligner des blocs uniformes de béton que de conserver le style architectural et d'utiliser des matériaux indigènes. De plus, il a été décidé de construire des maisons neuves pour tous, que les gens aient perdu leur toit ou non. De nombreuses maisons intactes, riches en histoire, ont donc été rasées pour reconstruire des blocs tous similaires. Dans de tels lieux, les familles ne peuvent pas réorganiser leur vie selon leurs propres besoins socioéconomiques et culturels. Les rapports de voisinage, qui peuvent jouer un rôle fondamental pour le bien-être d'un groupe, sont également sacrifiés. Il existe alors un grand risque de perte culturelle, de démembrement social et d'appauvrissement économique. (Barenstein, 2007). Il aurait été préférable de donner aux gens une aide financière pour qu'ils puissent rebâtir eux-mêmes leurs maisons, selon leurs habitudes.

Enfin, il ne faut pas négliger la prévention ; c'est bien sûr le cas avec les catastrophes naturelles, où une bonne préparation peut éviter beaucoup de victimes ; mais c'est aussi le cas lors de conflits armés, pour pouvoir faire apprendre aux populations à reconnaître la cause des crises et apprendre à les maîtriser. Les humanitaires ont donc un grand rôle à jouer en prévention, afin que la catastrophe humanitaire ne se reproduise plus. Les questions que devraient se poser les humanitaires sont (Mattei, 2005) : Comment intervenir pour ne plus devoir intervenir ? Comment faire en sorte que les acteurs locaux puissent s'en sortir seuls, ou en tous cas, sans grosses interventions humanitaires ?

Les catastrophes naturelles ne sont pas forcément meurtrières en soi. Elles le deviennent quand elles croisent sur leur chemin des habitations trop fragiles et des habitants trop exposés. L'exemple du tsunami montre combien l'imprévoyance a contribué à alourdir le bilan de la catastrophe (Mattei, 2005) : systèmes d'alerte inopérants, population non préparée, constructions et politiques d'aménagement du territoire inadaptées... Un exemple assez connu, reporté dans Mattei (2005), illustre combien la prévention aurait pu éviter pas mal de pertes humaines dans le cas du tsunami : « Ce matin du 26 décembre 2004, sur une plage de Phuket en Thaïlande, une jeune fille britannique a compris la première l'imminence de la catastrophe qui s'ourdissait en voyant la mer qui se retirait anormalement au loin. Ce mouvement a immédiatement fait écho à la leçon enseignée quelques semaines plus tôt par son professeur sur les séismes sous-marin et les tsunamis. Sans hésitation, elle a donné l'alerte, contribuant à sauver une centaine de personnes qui ont ainsi pu fuir à temps les rouleaux dévastateurs venus du large. »

La prévention suppose l'acceptation même du risque et peut se décliner de plusieurs façons (Mattei, 2005) : protection des personnes, sensibilisation et éducation, renforcement des capacités locales, adaptation des outils législatifs, mise en place de systèmes d'alerte et de dispositifs d'intervention immédiate. La prévention est certes moins spectaculaire que les interventions d'urgence, mais elle s'avère nettement plus efficace lorsqu'il s'agit de sauver des vies. Après le tsunami, la prévention de crises futures s'est faite notamment par la réhabilitation de mangroves (qui constituent des barrières de protection naturelle en cas de désastre), la mise en place de systèmes d'alerte et la sensibilisation des populations menacées. Ces efforts ne sont pas encore tous concrétisés et certains sont même remis en question pour des raisons économiques, mais on peut espérer qu'ils pourront assurer une protection et une prévention à long terme contre des catastrophes similaires. Avant tout, il ne faudra pas négliger la

sensibilisation. Un système d'alerte est en effet inutile si les gens, prévenus du danger, ne savent pas comment réagir. L'exemple de l'ouragan Katrina en témoigne (Mattei, 2005): bien qu'annoncé depuis des jours et en dépit des évacuations ordonnées par les autorités, le drame n'a pas pu être évité.

La résolution du conflit au Darfour devra passer par des arrangements entre éleveurs nomades et agriculteurs sédentaires, tel cela a été le cas au Niger (DDC, 2006). L'apaisement de ce conflit s'était alors traduit par la recherche des couloirs de transhumance existant à l'époque précoloniale. Ces voies ont été marquées officiellement, ainsi que des aires de pâturage, puis mises à la disposition des éleveurs pour leurs déplacements. Des comités régionaux veillent désormais au respect des itinéraires du bétail. Chacun d'eux comprend les éleveurs, les paysans et le chef du village. Les agriculteurs savent donc aujourd'hui exactement où ils ont le droit de cultiver la terre et où cela leur est interdit. Il en va de même pour les éleveurs. Cependant, la restauration des anciens couloirs de transhumance ne règle pas entièrement le problème. Il faut se tourner aussi vers des méthodes d'élevage et de culture aux rendements plus élevés.

L'aide humanitaire durable aurait ainsi une vision globale, liant l'intervention d'urgence à la reconstruction, à la restauration de l'autonomie des personnes touchées et à la prévention de nouvelles catastrophes humanitaires. Il est donc nécessaire de décloisonner l'aide humanitaire, afin qu'elle ne soit pas « juste » une aide d'urgence, mais une aide coordonnée, participative, avec une vision à long terme, respectueuse des traditions locales et cherchant à résoudre les causes de la crise.

L'aide humanitaire ne pourra cependant jamais être durable *seule* ; elle est souvent dépassée par des enjeux politiques et géostratégiques. C'est alors à la communauté internationale de se mobiliser, par des pressions, voire par l'intervention de forces de maintien de la paix. Le traitement des crises par la racine est le prix à payer pour une aide humanitaire durable...

Figure 8 - L'aide durable passe par une meilleure identification des besoins en intégrant les bénéficiaires très tôt dans la réflexion.



Source : RITIMO, 2006

VI. Conclusion

L'aide humanitaire actuelle se heurte donc à de nombreuses limites. Ces limites sont autant d'ordre social, politique qu'économique. Chaque étape de l'aide, du don jusqu'à la livraison du service sur le terrain, peut être sujette à détournement. Personne n'est blanc. On se rend compte au terme de cette étude à quel point l'aide humanitaire est un petit monde cloisonné, qui n'hésite pas à renier ses principes pour pouvoir exister.

Cependant, la crise du Soudan a aussi montré combien l'aide est dépendante du monde extérieur, et combien l'ampleur des crises est déterminée par des facteurs humains. Avec les moyens actuels, une catastrophe autour de laquelle tout le monde serait bien intentionné n'aurait des conséquences que très limitées dans le temps. Mais les crises sont malheureusement souvent l'occasion pour des autorités peu scrupuleuses d'enfoncer un peu plus des régions qui ne leur sont pas favorables ; quand la crise n'est pas leur propre création, comme c'est le cas au Soudan. Cette étude met aussi en lumière une montagne d'hypocrisie, celles de grandes puissances qui s'apitoient et envoient des tonnes d'aide humanitaire, alors qu'elles savent qu'elles détiennent elles-mêmes la clé du conflit. Que dire de la Chine, qui livre des armes au Darfour au vu et au su de tous, pour pouvoir assurer son approvisionnement en pétrole ? Ces considérations géostratégiques dépassent largement le pauvre petit paysan soudanais ou même le volontaire humanitaire. Pourtant, c'est par ce niveau que devront passer le règlement de la plupart des conflits.

A l'issue de ce travail, nous avons pu lancer quelques pistes pour une aide humanitaire plus durable, et mettre en avant l'importance d'une vision plus globale et à plus long terme. Les compétences sont là, les moyens sont là ; il reste à les organiser et à les coordonner. Nous avons vu qu'une aide d'urgence se doit de s'insérer dans le contexte et l'économie locaux ; nous avons vu la nécessité de l'aide à la reconstruction et à la réhabilitation, et, lors de crises longues, d'un suivi par des mesures d'aide au développement, pour assurer la vie après la survie ; nous avons vu aussi l'intérêt de s'appuyer sur les traditions locales et d'avoir une approche participative ; nous avons vu enfin l'importance de la prévention, afin qu'une catastrophe ne se reproduise pas.

L'aide humanitaire seule ne permettra jamais de résoudre toutes les situations de crise. Elle agit plus sur les symptômes que sur les causes. Dès lors, les grandes puissances aidant, avec plus d'éthique dans les relations internationales, avec une meilleure compréhension des peuples et de leur culture, on peut se mettre à rêver d'un monde meilleur ; un monde où les crises pourraient être résolues, un monde où beaucoup de crises n'existeraient tout simplement pas...

Bibliographie

- ALTERSIAL, 1981, *Nourrir autrement: pari pour une démarche appropriative*, dossier « Technologies et développement », Paris, GRET, 1981.
- ANDERSON M., 1989, *Rising from the ashes: Development strategies in times of disaster*, UNESCO/Westview Press, Boulder, 1989.
- ANDERSON M., 1999, *Do no Harm. How Aid Can support Peace – or War*, Boulder, Londres, 1999.
- ANNAN Kofi, 2000, *Les opérations militaires ne doivent pas être présentées comme une action humanitaire*, UN-Press Release SG/SM/7632, novembre 2000
- BARENSTEIN J.D., ROSELLI M. (DDC), 2007, *Quand la reconstruction est un acte de violence*, in *Un seul monde* n°2, pp. 12-13, juin 2007.
- BLUSTEIN Paul, 2005, *L'Afrique victime indirecte de la catastrophe*, *Courrier International* n° 741, janvier 2005
- BOEGLI Urs, 1998, *Les relations entre organismes humanitaires et médias : quelques réflexions*, *RICR* n° 832, p.p. 677-682, décembre 1998
- BRAECKMAN, Colette, 2007, *Soudan : une odeur de sang et de mort*, in *Le Soir*, Bruxelles, repris par le *Courrier International* n°862, p.46, mai 2007.
- BRUNEL Sylvie, BODIN Jean-Luc, 2000, *Humanitarianism should not eclipse humanity*, Article tiré du périodique *FORUM* n°2 du CICR : « War, Money and Survival ». Genève.
- BRUNEL, Sylvie, 2007, *Pour comprendre le Darfour*, in *L'Histoire* n°320, pp.20-21, mai 2007.
- CHELLAS Semi, 2007, *Journalistes en ordre de bataille*, *Courrier International* n° 855, mars 2007
- CICR, 1994, *Beyond survival: Agricultural and veterinary rehabilitation programmes*, Genève, 1994.
- CICR, FICR, 1994, *Le code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes*
- CICR, 1995, *Preservation of biodiversity in times of war. Report of the first international workshop*, Genève/Luanda, 1995.
- CICR, 1999, *Existe-t-il un droit d'ingérence médiatique ?*, Déclaration LG 1999-211-FRE, CICR, octobre 1999
- CICR, 2005, *Aceh : la reconstruction prendra des années*, Conférence de presse, septembre 2005
- Conseil fédéral, 2001, *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération*, Berne.
- COURRIER INTERNATIONAL, 2004, *En Asie, ne pas confondre l'aide et la charité*, *Courrier International*, décembre 2004.
- COURRIER INTERNATIONAL, 2005, *Les Etats-Unis comptent sur l'aide humanitaire pour améliorer leur image auprès des musulmans*, janvier 2005.
- COURRIER INTERNATIONAL, 2005b, *Tsunami, vu par la presse asiatique*, *Courrier International* N°740, janvier 2005.
- COURRIER INTERNATIONAL, 2005c, *Vague de générosité sans précédent des petites gens*, *Courrier International* N°742, janvier 2005.
- CURTIS D. et al., 1998, *Preventing famine: Policies and prospects for Africa*, Londres, Routledge Ed., 1988.
- DAVIES R., 2000, *Humanitarian Assistance. Negative Spin-Offs for the Host Country*, Dans: CICR (éd.): "War, Money and Survival", pp. 82-87, Forum 2000, Genève, 2000.

- DEVASAHAYAM M. G., 2005, *Des notables en hélicoptère, mais peu d'aide sur le terrain*, Courrier International N°741, janvier 2005.
- DDC, 2002, *Vivre la solidarité. Aide humanitaire. Stratégie 2005*, Berne.
- DDC, 2004, « *L'aide humanitaire a toujours des incidences sur la guerre* », entretien avec Mary Anderson, in *Un seul monde* n°2, pp. 26-28, juin 2004.
- DDC, 2005, *Projets cash pour l'aide humanitaire, une forme novatrice de soutien direct*, DDC, février 2005
- DDC, 2006, *Itinéraires balisés vers l'herbe nouvelle*, in *Un seul monde* n°1, pp. 22-23, mars 2006.
- DDC, SECO, 2006, *Rapport annuel de la Coopération Internationale de la Suisse 2005*, Berne, juillet 2006
- DDC, 2007, *De maigres ressources à partager au Tchad*, in *Un seul monde* n°1, pp. 22-23, mars 2007.
- ERIKSSON J., 1996, *The International Response to Conflict and Genocide. Lessons from the Rwanda Experience. Synthesis Report*, Copenhague, 1996.
- ERLER Brigitte, 1987, *L'aide qui tue, Récit de ma dernière mission d'aide au développement*, Editions d'en-Bas, Lausanne.
- FOX F., 2000, *The Politisation of Humanitarian Aid. A Discussion Paper for Caritas Europa*, Bruxelles, 2000.
- GLUCKSKETTE, 2007, *Aide au Sri Lanka après le tsunami : la guerre civile oblige les œuvres d'entraide à des ajustements*, www.bonheur.ch, mars 2007
- GORDON-BATES Kim, 1997, *Livres et revues : Les médias et l'humanitaire*, RICR n° 828 p.p. 800-806, décembre 1997
- GODBOUT Jacques T., 2004, *L'actualité de L' « Essai sur le don »*, Sociologie et société, vol 36.2, p.p. 177-188, 2004
- GRUNEWALD François, 1996, *Pour ou contre l'aide alimentaire*, Revue internationale de la Croix-Rouge n° 822, pp. 633-654, 1996.
- GRUNEWALD François, TESSIER Laurence, 2001, *Zones grises, crises durables, conflits oubliés : les défis humanitaires*, Revue internationale de la Croix-Rouge (RICR), vol. 83 N°842.
- GUTMAN Roy W., 1998, *Les violations du droit international humanitaire sous le feu des projecteurs : le rôle des médias*, RICR n° 832, p.p. 667-675, décembre 1998
- HDC (Humanitarian Dialogue Center), 2003, *Politics and Humanitarianism – Coherence in Crisis*, Genève, 2003.
- HONORINE Solenn, 2005, *Interview de James T. Morris : « Ce qui a été versé pour l'Asie ira à l'Asie »*, Libération, janvier 2005.
- HUFNUNG Thomas et PATRIARCA Eliane, 2006, *Embouteillage pour l'aide en Asie*, Libération, janvier 2005.
- ITEN O., 2002, *Kabul erlebt seinen ersten Goldrausch*, NZZ am Sonntag, 16 juin 2002.
- LAVERGNE Marc, 2003, *Soudan : à qui profite l'aide humanitaire ?*, in Weissman F., *A l'ombre des guerres justes. L'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Paris, Flammarion, pp. 145-167, 2003.
- LAVERGNE Marc, 2005, *Du Sud-Soudan au Darfour : loin des médias, l'aide humanitaire est-elle devenue le nerf de la guerre ?*, in *Communitas*, pp. 69-82, 2005.
- MACRAE J. et al., 2000, *Shifting sands. The search for coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, HPG Report 8, Londres, 2000.
- MAKKI Sami, 2004, *Militarisation de l'humanitaire ? Le modèle américain de l'intégration civilo-militaire, ses enjeux et ses limites*, communication au colloque GRIP-ECHO, Bruxelles, novembre 2004

- MATTEI J.F., 2005, *L'urgence humanitaire, et après ? Pour une action humanitaire durable*, Hachette Littératures, France.
- MERCIER Arnaud, 2005, *Quelle place pour les médias en temps de guerre ?*, RICR vol. 87, Sélection française 2005, p.p. 233-243
- MICHEL Serge, 2005, *De l'aide en pagaille avant la reprise des combats*, L'Hebdo, janvier 2005
- MINEAR Larry, SCOTT Colin, WEISS Thomas G., 1996, *The news media, civil war, and humanitarian action*, Lynne Rienner Publishers, London, 1996
- MINEAR Larry, 2002, *The Humanitarian Enterprise : Dilemmas and Discoveries*, Bloomfield, USA.
- MMICRCR (Magazine du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), 2004, *La tragédie du Darfour*, in n°3, pp. 4-9.
- MONNERAT Ludovic, 2005, *Asie du Sud : la plus grande opération militaire d'aide humanitaire est en cours*, CheckPoint.ch, janvier 2005.
- MUCHNICK J., 1981, *Technologies autochtones et alimentation en Amérique latine*, Paris, Altersial, 1981.
- MUEKKE L., 2003, *Der inszenierte Hunger*, Die Zeit, 16 avril 2003.
- ONU, 1948, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, <http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm>
- ONU, 2000, *Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)*, <http://www.oecd.org/dataoecd/40/58/33976662.pdf>
- PASQUIER André, 2001, *Action humanitaire : une légitimité en question ?*, Revue internationale de la Croix-Rouge (RICR), vol. 83 N°842.
- PERRIN Pierre, 1998, *Impact de l'assistance humanitaire sur l'évolution des conflits*, RICR N° 830, juin 1998, p.p. 343-356
- PETITE Simon, 2005, *L'Asie du Sud victime d'une déferlante de dons ?*, Le Courrier, décembre 2005
- PETITE Simon, 2005b, *Interview de Richard Werly : « L'aide étrangère a marginalisé les organisations locales »*, Le Courrier, décembre 2005.
- PETITE Simon, 2006, *Les dons de médicaments : un remède pire que le mal*, Le Courrier, juin 2006.
- Projet Sphère, 2004, *Le Projet Sphère - Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes*, Genève.
- PRUNIER G., 1996, *L'économie de la guerre civile au Sud-Soudan*, in RUFIN J-C et JEAN F., *Economie des guerres civiles*, Hachette.
- RAETHER F., 2004, *Entweder Genmais – oder gar nichts*, Der Bund, 11 mai 2004.
- RANA Raj, 2004, *Contemporary challenges in the civil-military relationship : Complementarity or incompatibility ?*, RICR N° 855, septembre 2004, p.p. 565-591
- REBETEZ Alain, 2005, *Interview de Walter Fust : « Si le Sud est sacrifié, il y aura une bataille politique »*, L'Hebdo, janvier 2005
- RITIMO, 2006, *Le don, une solution ?*, Ritimo, Dif'pop, juillet, 2006.
- SALIBY Hoda, 2005, *L'aide internationale mise sous contrôle indonésien*, Courier International, janvier 2005.
- SAMATAR S., 1991, *Somalia : A nation in turmoil*, A Minority Group Report, London, 1991.
- SCHROEDER Romain, VARGA Christian et VAN DOK Geert, 2005, *Les défis humanitaires, les dilemmes politiques de l'aide d'urgence*, Caritas Luxembourg et Caritas Suisse, novembre 2005
- SOLAGRAL (Solidarités agro-alimentaires), 1995, *Food aid : A suitable instrument for food security ? Report of the EU workshop*, Paris, Editions Solagral, 1995.
- SOUTY Jérôme, *Essai sur le don*, Bibliothèque idéale des Sciences humaines, HS n°42, septembre 2003

- TAUXE Chantal, 2005, *Les risques d'un élan de solidarité sans précédent*, L'Hebdo, janvier 2003
- TERRY F., 2002, *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, Londres, Ithaca, 2002.
- TESÓN Fernando R., 2006, *Eight Principles for Humanitarian Intervention*, Journal of Military Ethics, Vol. 5, No. 2, p.p. 93-113, 2006
- UNION EUROPEENNE, 1996, *règlement n° 1257/96 du Conseil*, du 20 juin 1996
- VESELY Milan, 1998, *Quand l'aide humanitaire nourrit la guerre*, African Business, Courrier International N° 424, décembre 1998
- VIARD Bruno, 2004, *Pour une psychologie du don*, Revue M.A.U.S.S. n°23, 2004
- WALDMAN Amy, BROOKE James et WAYNE Arnold, 2005, *Ce sont d'abord les pauvres qui vont payer*, Courrier International N°741, janvier 2005.
- WARNER D., 1999, *The Politics of the Political/Humanitarian Divide*, International Review of the Red Cross, Vol.833, pp. 109-118, 1999.
- WASHINGTON POST, 2006, *China and Darfur: the Genocide Olympics?*, 14 décembre 2006.
- WERLY Richard, *Tsunami, la vérité humanitaire*, Jubilé, décembre 2005

Table des illustrations

Figure 1	Structuration temporelle des différents types d'aide.....	6
Figure 2	Synthèse historique de l'aide humanitaire.....	9
Figure 3	Pays ou territoires touchés par le tsunami de décembre 2004.....	14
Figure 4	Le Soudan et le Darfour ; le Soudan est le plus grand pays d'Afrique, avec 2.5 millions de km ² ; le Darfour est grand comme la France.....	16
Figure 5	Les dons en nature sont couramment inadaptés aux situations de la crise.	30
Figure 6	L'afflux massif d'aide alimentaire peut ruiner le marché local.....	37
Figure 7	L'aide peut avoir de fortes répercussions sur l'économie locale.....	40
Figure 8	L'aide durable passe par une meilleure identification des besoins en intégrant les bénéficiaires très tôt dans la réflexion.....	53