

# Humanitaire : entre normes et pratiques

Par Marie Ayélé d'Almeida,

D'Alep à Conakry, les crises humanitaires font désormais la une des médias. Nombreuses, elles nécessitent le déploiement d'une multitude d'acteurs, qu'ils soient locaux, régionaux ou encore internationaux. Ces crises, n'ayant cessé de se multiplier depuis la fin de la guerre froide, laissent désormais place à une gestion multilatérale, souvent délicate. Les organismes humanitaires doivent faire face à un environnement de travail difficile et des tâches souvent ambiguës. Alain Destexhe, ancien secrétaire général de MSF International, constate, dans son analyse de l'histoire de l'humanitarisme, que l'« ambiguïté » caractérise le mieux l'action humanitaire. Selon lui, cette épithète fait partie intégrante du travail de l'humanitaire. Pour que les organisations humanitaires puissent jouir de leur liberté d'action, elles sont contraintes de suivre les décisions des acteurs politiques (Schloms, 2005). Par ailleurs, les moyens utilisés prennent des formes différentes, tantôt politique, souvent économique, et parfois militaire. Certains auteurs, comme W.B. Eberwein, introduisent le terme d'« ordre humanitaire » pour souligner la problématique de la politisation de l'action humanitaire; une politisation qui, au-delà de l'ambiguïté structurelle, encourage un dilemme concret entre les acteurs, leurs éthiques et leurs principes.

Si l'action humanitaire a pour objectif de « sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'être humain ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survie » (Audet, 2011), nous comprenons ici comment se mêlent à la fois les notions d'urgence et de développement. Celles-ci, souvent dissociées, se situent en réalité dans un continuum.

Le dilemme posé aux acteurs réside ainsi dans la tension entre ces obligations morales de l'humanitarisme et les enjeux politiques auxquels les différents acteurs font face. C'est de ce paradoxe entre obligations morales et pratiques qu'il sera question dans cet article. Il vise ainsi à répondre à cette question : quels sont les processus qui conduisent au dilemme humanitaire ?

Nous tentons de comprendre comme les processus de diffusion de la norme, ou encore celle de l'organisation concrète de l'aide peuvent conduire les acteurs à vouloir redéfinir leurs actions.

Contrairement aux auteurs qui abordent cette question en soulignant le manque de volonté politique, nous tâcherons de montrer qu'il existe des processus politiques, propres à chacun des acteurs, qui encouragent la subversion de certains ou de l'entièreté des principes humanitaires tels qu'ils sont formulés dans le droit international humanitaire (DIH). Autrement dit, ce paradoxe entre ce qui devrait être fait (normes) et ce qui est fait (pratiques) ne peut être observé seulement à travers le prisme de la volonté ou de l'intention, mais plutôt comme une série d'actions pour la plupart du temps contraignantes.

Pendant longtemps, les théories traditionnelles ont tenté d'expliquer la gestion des crises humanitaires sous un angle strictement stato-centré. Ainsi, pour les réalistes et les néo-réalistes comme Waltz, l'intervention humanitaire se définit simplement par un rapport de pouvoir, une volonté de défendre des intérêts stratégiques. Cette perspective appréhende l'action étatique « comme l'usage calculé d'instruments politiques, économiques et militaires par un pays, pour influencer la politique interne ou externe d'un autre » (Ghassan, 1996).

Dans cette optique, les néo-réalistes défendent l'idée que l'intervention multilatérale est, pour un État ou un groupe d'États, une manière de démontrer sa puissance et son influence exercées sur un autre État. Dans la même logique de pensée, les théories post-coloniales des années 1980 ont alimenté la réflexion en dénonçant l'action humanitaire comme une forme de *néocolonialisme* des États développés sur les États en développement, autrefois colonisés (Atlani-Duault, Dozon, 2011).

Quant aux libéraux comme Keohane et Nye, ils soutiennent l'idée que l'aide humanitaire témoigne de la volonté de coopération des États, le but étant d'assurer la paix démocratique. Autrement dit, les États ne doivent agir que dans la mesure où ils ont la certitude de participer à la démocratisation d'un État en faillite.

Cependant, ces thèses unilatéralistes posent un bilan réducteur de l'action humanitaire. En adoptant une perspective constructiviste, l'accent sera mis sur les normes implantées, le discours soutenu et les pratiques mises en place.

Ainsi, dans la continuité des auteurs comme Martha Finnemore, l'intervention humanitaire est définie comme un processus d'interaction sociale dans lequel se disséminent les compréhensions partagées et structurées autour des normes humanitaires.

Alors, l'action humanitaire n'est pas seulement le résultat d'une balance de pouvoir posé par la *Realpolitik*; elle s'inscrit véritablement dans un système international normatif dans lequel les États reconnaissent des principes et des valeurs. Nous reconnaissons toutefois la sphère internationale comme étant un système normatif sensible aux enjeux politiques. À la différence des références aux volontés ou intentions qui tendent à incriminer les différents acteurs, la notion de processus politique permet de mieux expliquer le paradoxe « normes-pratiques ».

### **Des calculs politiques**

Dans cette première partie, nous aborderons le paradoxe entre les normes et les pratiques à travers l'exemple des États engagés dans les missions d'opérations de paix. Nous ferons référence à ces États sous l'appellation de pays « aidants ». Dans le cas de ces États, la volonté normative se heurte à une organisation politique de l'espace humanitaire, ce qui tend à créer un écart entre les normes et les pratiques. La différence entre normes et pratiques se traduit ici par une série de pressions à la fois nationales, internationales et intergouvernementales.

Tout d'abord, la pression nationale est non seulement la plus forte, mais aussi la plus complexe. Les citoyens, compris sous leur casquette d'électeurs, sont considérés comme le groupe le plus « important » pour les leaders politiques. Ce groupe, soucieux des dépenses économiques, ordonne une intervention plutôt *low cost* et multilatérale, une mesure qui permettrait de montrer à la fois l'image d'une nation au service de l'autre tout en répartissant les coûts liés à cette dernière. L'intervention des États-Unis au Soudan en 2000 en est un exemple. L'administration W. Bush subissait à cette époque une pression de la part d'un groupe évangélique (*National Association of Evangelicals*) pour intervenir dans la guerre du Darfour, qui constituait une forte base de son électorat. Les leaders se retrouvent alors devant un dilemme : ne pas agir, en prenant le risque de ne pas favoriser leurs réélections, ou agir avec des moyens limités, en prenant le risque d'intervenir avec une efficacité limitée. Dans ce cas, ils optent pour un compromis, qui crée le plus souvent un écart entre rhétorique et action.

De plus, la pression intragouvernementale complique elle aussi le contexte de prise de décisions. Les intérêts divergent à l'intérieur même du gouvernement, comme ce fut le cas en France en 1994 durant la période de cohabitation entre le président Mitterrand et le premier ministre Balladur. L'opération « Turquoise » menée au Rwanda en 1994 illustre clairement cette divergence. Le président Mitterrand fut partagé entre la volonté d'agir, prônée par le ministre des Affaires étrangères, et la réserve de son premier ministre et du ministre de la Défense. Malgré la mise en place de l'opération « Turquoise », les forces armées françaises ont failli sur le terrain, en grande partie dû à leur retard. Les atermoiements au sein du processus décisionnel ont eu une influence négative sur la protection des civils. Cet exemple nous permet d'illustrer comment la présence sur le terrain des forces armées ne garantit pas la mise en application des normes humanitaires. Il ne doit toutefois pas être regardé comme un manque de volonté politique, mais plutôt comme un dysfonctionnement dans le mécanisme de prise de décision en matière de politique étrangère.

Bien qu'elles soient plus fortes, les pressions intérieures et intragouvernementales ne sont pas les seules entraves au respect

des normes humanitaires. La pression internationale provenant des autres pays aidants n'est pas à minimiser. Contraint par ces politiques publiques, le leader sur la scène internationale n'est pas en mesure d'octroyer l'entièreté de ces ressources. Dans l'exemple de la crise du Darfour (2004-2005), on peut observer comment l'environnement international a précipité l'intervention des États-Unis dans ce conflit face à l'incapacité de l'Union africaine de protéger les civils. Cependant, au même moment, l'administration Bush faisait face à une gestion controversée de la guerre en Irak et en Afghanistan. Pendant que les pressions de la société civile s'accroissaient en faveur d'une intervention, les agences intragouvernementales n'étaient pas en mesure d'apporter une réponse consensuelle sur le sujet. Devant ce dilemme, les États-Unis ont opté pour une mission limitée au mois de mars 2004 (« *Humanitarian ceasefire* »). Malgré la couverture médiatique, cette opération n'a pas été concluante. L'écart *ambition-ressources* a été important; les militaires sur le terrain mentionnaient leur incapacité de travailler, attribuable notamment au manque de matériel et de réactivité dans l'approvisionnement, ce qui a provoqué une aggravation du conflit.

### **ONGI : volonté de survivre**

Si l'aide d'urgence permet de remplir les conditions essentielles à la vie humaine, le développement est ce champ de l'action humanitaire qui aide la population à bénéficier d'une viabilité après le conflit. Ce champ d'action est dominé tout particulièrement par des acteurs non gouvernementaux, ou intergouvernementaux, à vocation internationale (ONGI).

Comme l'explique François Audet, la stratégie marketing est aujourd'hui utilisée par la majorité des ONGI. Toute une partie du financement est accordée à la promotion des valeurs de l'action humanitaire, et non aux actions elles-mêmes. Cette stratégie est la somme d'une série de choix éditoriaux faisant état des souffrances, notamment du dénuement et de la vie précaire des populations aidées (Saillant, 2007). Cette rhétorique sert d'une part à confirmer la légitimité des organismes sur le terrain, et d'autre part à prouver une certaine efficacité. Loin des principes humanitaires, il s'agit pour les ONGI de garder une image de

marque conditionnée par la pression des investisseurs. Le discours est ainsi influencé par des contraintes décisionnelles résultant d'un calcul coût-bénéfice. Un paradoxe entre discours et réalité qui émane d'une architecture défavorable à l'établissement de normes.

Faisant partie d'une structure fragile en redéfinition, les ONGI font face à des pressions à la fois externes et internes. La menace externe provient principalement des bailleurs de fonds, qui attendent de ces ONG des résultats rapides et efficaces. La menace interne renvoie surtout à la défaillance bureaucratique. Cet argument repose sur la notion de bureaucratie politique telle que développée par Allison et Zelikow, sur la base du modèle de l'acteur rationnel (Audet, 2018). Ces derniers expliquent que l'acteur décisionnel est, dans un environnement politique, sujet à des compromis. Comme nous l'avons observé dans le cas des États aidants, la pression peut aussi s'exercer en interne. Le risque majeur de la bureaucratie humanitaire occidentale se trouve dans son approche descendante (*Top-down*). En politique publique, cette approche implique l'idée de la centralisation du pouvoir sur l'exécutif, et s'oppose à l'approche *Bottom-up*, qui propose quant à elle un partage de pouvoir et un partenariat entre les acteurs. Pour Bardach (2006), l'approche *Bottom-up* permet une prise de décisions décentralisée et émancipatrice.

Au-delà de la difficulté d'implanter des principes de neutralité, d'impartialité, d'humanité et d'indépendance sur le terrain, c'est aussi toute la structure organisationnelle de l'action humanitaire qui est fragilisée. Comme nous le verrons dans la dernière partie, il existe une approche innovante proposée par Andrew Cunningham, qui appréhende mieux selon nous le rôle des États aidés.

### **Tension normative : identités diverses**

La documentation du champ humanitaire a longtemps été créée par l'Occident, ce qui explique sa tendance européocentriste. Il est vrai qu'une partie importante des acteurs proviennent des pays du « Nord ». Toutefois, il est urgent de proposer une approche *Bottom-up* afin d'expliquer les rapports entre les ONGI, les États aidants et aidés. On

observe une tendance à penser l'aide humanitaire comme structurée autour d'une dichotomie entre « aidé » et « aidant » : un « aidant » forcé par des principes normatifs, et un « aidé » subissant le poids de ces mêmes normes. Contrairement à cette approche utilitariste qui réduit les gouvernements locaux à des victimes de la stratégie d'influence des États du « Nord » sur les États du « Sud », nous observons à la différence que les gouvernements locaux sont eux aussi acteurs à part entière des jeux de pouvoir.

Depuis peu, l'identité des ONGI pose question, et remet en cause le principe de neutralité en situation de crise. Méfiants face à l'ingérence occidentale, les gouvernements locaux sont de plus en plus nombreux à montrer leur hostilité. On se référera à ces gouvernements locaux hostiles comme des *Strong States* (Cunningham 2018). En analysant le cas de Médecins Sans Frontières (MSF) au Sri Lanka, Cunningham observe une tension entre souveraineté étatique et principes humanitaires. En effet, comme le Sri Lanka, plusieurs pays « aidés » sont de plus en plus réfractaires aux interventions étrangères sur leur territoire. Une hostilité qui tire ses origines d'un conflit d'identité, comme dans le cas du gouvernement sri-lankais contre MSF dans lequel s'exprime une opposition entre valeurs asiatiques et occidentales. Les *Strong States* transcendent donc ce cadre d'action pré-établi afin de reformuler leurs intérêts et leurs idées, un changement entraînant tensions et confrontations.

Ainsi, nous avons d'un côté les promoteurs des valeurs occidentales qui soutiennent les normes du droit à l'ingérence, applicable seulement quand un gouvernement est reconnu en faillite, et de l'autre, les *Strong States*, qui se reconnaissent comme légitimes et souverains. Dans une situation de crise humanitaire, les *Strong States* évaluent si l'organisation constitue un danger pour le pays. Les *Strong States* mettent alors en péril la pratique humanitaire en transcendant le cadre d'action. Ils utilisent ainsi plusieurs outils de déstabilisation. L'un d'entre eux est la peur. La singularité de cette tactique réside dans son caractère sociétal et non politique. Autrement dit, c'est un discours construit en dehors de l'administration juridique ou politique. Certains États vont jusqu'à expulser les organisations qui sont considérées

comme des menaces à la souveraineté nationale. Comme dans le cas du Soudan en 2009, plus de 12 ONGI, comme Action contre la faim ou *Save the Children*, ont été expulsées de la zone de conflit du Darfour. Le gouvernement soudanais d'Omar El-Bechir justifiait son action comme un refus de l'idéologie occidentale. Ainsi, entre la norme et la pratique, les gouvernements « aidés » souvent victimisés dans les approches utilitaristes se positionnent afin de redéfinir leur compréhension de la pratique humanitaire.

À la suite de ces confrontations normatives émerge une nouvelle approche de négociation permettant une pratique basée sur des idées partagées, socialement construites, et non dictées par un acteur ou par un autre. Ce processus de négociation s'inscrit dans une nouvelle structure d'action accélérée par les confrontations répétitives entre ONGI et *Strong States*. Les programmes de développement tendent désormais à s'aligner sur les politiques nationales ou régionales afin d'assurer une action axée sur les résultats.

## Conclusion

Partant du constat qu'il existe aujourd'hui un paradoxe entre rhétorique et action humanitaire, nous avons été en mesure de déceler les processus qui favoriseraient cette dernière. Le paradigme constructiviste nous a permis de comprendre l'espace humanitaire comme une communauté normative dans laquelle plusieurs acteurs interagissent selon des idées et des comportements partagés. Se dissociant des approches utilitaristes, on comprend que les États aidants, les ONGI et les gouvernements locaux sont à l'origine de l'écart entre normes et pratiques, non pas seulement selon l'hypothèse simpliste de la volonté politique, mais plutôt à la suite d'un environnement politique qui influence les décisions des acteurs.

Dans une première partie, nous avons soutenu l'hypothèse que le processus politique est la somme des calculs politiques posés sous les pressions nationales et internationales. Deuxièmement, nous avons observé le processus politique tel qu'il se présente au sein des ONGI. Nous avons conclu que la défaillance bureaucratique et la pression des bailleurs de fonds produisaient cet écart entre normes et pratiques. Les



gouvernements locaux, soucieux de leur souveraineté, peuvent mettre en péril l'action humanitaire. Contre la défaillance bureaucratique et les confrontations d'identités, la pratique de négociation entre les différents acteurs constitue une solution à ce dilemme.

Toutefois, malgré cette solution, l'action humanitaire fait face à de nouveaux défis. Les États d'exception en sont du nombre. Ceux-ci renvoient aux situations où « la vie est livrée à elle-même, tandis que les violences, naturelles et sociales, se déchaînent sans se soucier de la prétention du souverain à avoir seul autorité sur la vie et la mort » (Ophir, 2006). L'idée du système westphalien telle qu'elle est comprise dans les sociétés occidentales, avançant que chaque État dispose d'une indépendance absolue à l'intérieur de ses frontières, ne peut répondre à ce nouveau défi. Les gouvernements doivent être tenus responsables de leurs actions dans le cadre national mais aussi supra national. D'où la nécessité de penser à de nouveaux modes d'action.

## Biographie

Marie Ayélé d'Almeida est étudiante en maîtrise en Affaires publiques et internationales à l'Université de Montréal. Ses travaux portent sur les actions humanitaires et de développement, avec une focalisation sur les pratiques de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest.

## Références

Atlani-Duault, L. & Dozon, J. (2011). *Colonisation, développement, aide humanitaire. Pour une anthropologie de l'aide internationale. Ethnologie française, vol. 41(3), 393-403. Consulté le 22 avril 2019 : doi:10.3917/ethn.113.0393.*

Audet, F. (2018). *Comprendre les organisations humanitaires : développer les capacités ou faire survivre les organisations?. PUQ.*

Audet, F. (2011). *L'acteur humanitaire en crise existentielle : les défis du nouvel espace humanitaire. Études internationales, 42, (4), 447-472. Consulté le 18 mars 2019 : https://doi.org/10.7202/1007550*

Bardach, E. (2006). *Policy dynamics. The Oxford handbook of public policy,*

336-366. Consulté le 23 février 2019 :

[https://books.google.ca/books?hl=en&lr=&id=83Q6vtNqmus-C&oi=fnd&pg=PA336&dq=bardach+2006+bottom+up&ots=FO\\_VL-N3F3s&sig=nrQXKpb3NIR-vY\\_tC63SXORCdly#v=onepage&q=bardach%202006%20bottom%20up&f=false](https://books.google.ca/books?hl=en&lr=&id=83Q6vtNqmus-C&oi=fnd&pg=PA336&dq=bardach+2006+bottom+up&ots=FO_VL-N3F3s&sig=nrQXKpb3NIR-vY_tC63SXORCdly#v=onepage&q=bardach%202006%20bottom%20up&f=false)

Barnett, M. (2002). *Eyewitness to a genocide: the United Nations and Rwanda*. Cornell University Press.

Cunningham, A. J. (2018). *International Humanitarian NGOs and State Relations: Politics, Principles and Identity*. Routledge. Consulté le 10 février 2019 : <https://doi.org/10.4324/9781315169750>

Eberwein, W. D. (2005). *Le paradoxe humanitaire ? Normes et pratiques*. *Cultures & Conflits*, (60), 15-37.

Everett, A. L. (2018). *Humanitarian Hypocrisy: Civilian Protection and the Design of Peace Operations*. Cornell University Press.

Habermas, J. (1987). *The philosophical discourse of modernity*, trans. F. Lawrence. Cambridge, MA: MIT Press, 93, 210-20.

Krasner, S. D. (1993). *Sovereignty, regimes, and human rights*. *Regime theory and international relations*, 139-167.

Loupsans, D. (2009). *La place des intérêts et des normes dans l'action humanitaire de l'Union européenne (Doctoral dissertation, Université Montesquieu-Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux)*. Consulté le 18 mars 2019 : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00402949/document>

Manset, D., Hikkerova, L. & Sahut, J. (2017). *Repenser le modèle humanitaire : de l'efficience à la résilience*. *Gestion et management public*, volume 5 / 4(2), 85-108. Consulté le 15 mars 2019 : doi:10.3917/gmp.054.0085.

McCann, R. (2016). *Les apports et limites de l'action humanitaire occidentale dans les pays en voie de développement : le cas des femmes maasäi de Tanzanie*. Rapport de thèse, Consulté le 23 avril 2019 : <http://biblos.hec.ca/biblio/memoires/m2016no63.pdf>

Michael Schloms, « Le dilemme inévitable de l'action humanitaire », *Cultures & Conflits*, 60 | 2005, 85-102.

Mvé Ella, L. (2017). *R2P et intervention humanitaire. Peut-on [ou comment] dépasser la volonté du Conseil de sécurité ?*, Noémie BLAISE, *Anthémis*, 2017, 341 p.. *Civitas Europa*, 39(2), 249-255. Consulté le 23 avril 2019 : doi:10.3917/civit.039.0249.

Ophir, A. (2006). *le souverain, l'humanitaire et le terroriste*. *Vacarme*, 34(1), 20-25. doi:10.3917/vaca.034.0020.

Université d'Ottawa. 2019. *Fiche revue de la littérature*. Consulté le 23 avril 2019 : [https://sass.uottawa.ca/sites/sass.uottawa.ca/files/revue\\_de\\_litterature.pdf](https://sass.uottawa.ca/sites/sass.uottawa.ca/files/revue_de_litterature.pdf)

Salamé, G. (2014). *Appels d'empire : ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*. Fayard.

Saillant, F. (2007). *Présentation : une anthropologie critique de l'humanitaire*. *Anthropologie et Sociétés*, 31, (2), 7-23. Consulté le 26 avril 2019 : <https://doi.org/10.7202/018680ar>

Wendt, A. (1992). *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*. *International organization*, 46(2), 391-425.