

## **CONTREPOINT**

**D**ans cette rubrique, inaugurée avec la précédente livraison des CEMOTI, nous entendons ne pas clore les débats engendrés par la publication de dossiers thématiques ou de diverses contributions, sans pour autant prétendre à les épuiser.

Dans ce second « Contrepoint », vous trouverez la réaction de Béatrice Pouligny sur la problématique de l'humanitaire (CEMOTI N° 29). Soulignant « qu'aucune intervention humanitaire n'est neutre », et que l'ingérence « humanitaire » ne constitue pas une nouveauté historique qui en ferait une des facettes de la « modernité », elle ne s'interroge pas seulement sur les rapports entre l'humanitaire et le politique mais va bien au-delà : relevant l'expansion considérable de ce secteur en quelques années, elle relève la logique de marché que véhiculent ou induisent bon nombre d'interventions, qu'elles soient motivées par l'urgence ou par une perspective à plus long terme de développement avec les effets parfois pervers d'un assistanat. Sa communication souligne également que ne sauraient être abordées sous le même prisme les opérations d'urgence dans la configuration de guerre et celles qui répondent à des catastrophes naturelles ; la distinction qui s'impose en fait des objets de recherche spécifiques, ce que le précédent dossier n'avait pas clairement mis en avant. Enfin, elle pose la question de la fonction idéologique de l'humanitaire.

Nous renouvelons notre appel aux collègues et lecteurs pour prendre la parole dans cette rubrique, afin d'en faire un tremplin à partir duquel pourraient se dessiner de nouvelles trajectoires de recherche.

MG

## L'HUMANITAIRE À L'AUNE DU « POLITIQUEMENT INCORRECT »

Béatrice POULIGNY

L'humanitaire est de ces sujets qui « font recette » et ont suscité, ces dernières années, une littérature abondante mais souvent décevante. Par-delà les inégalités entre les contributions qu'il réunit, le dossier que Philippe Ryfman a coordonné pour les CEMOTI a le mérite d'échapper à cette règle pour deux raisons majeures. Alors que l'essentiel des travaux de ces dernières années a porté sur l'Afrique sub-saharienne et les Balkans, la région couverte ici a été relativement délaissée. Elle a pourtant été le théâtre d'événements qui ont marqué l'histoire récente de l'humanitaire : Afghanistan, Arménie et Kurdistan irakien (rendu célèbre par la résolution 688 du Conseil de sécurité des Nations Unies). Par ailleurs, ce dossier a le courage d'aborder de front des enjeux cruciaux de l'humanitaire que le « politiquement correct » empêche trop souvent de traiter au fond. De ce point de vue, les praticiens de l'humanitaire se montrent généralement beaucoup plus téméraires et lucides que les analystes qui s'auto-censurent (ou sont censurés) parce que « dire du mal » de l'humanitaire est souvent mal vu. Comme si le rôle du chercheur relevait du registre de la morale et ne consistait pas simplement, avec toute l'exigence éthique que cela suppose, à essayer de poser des questions – si possible pertinentes – quitte à mettre le doigt là où ça fait mal...

C'est avec justesse qu'en introduction, Philippe Ryfman propose de s'interroger sur ce qu'est l'humanitaire. On peut regretter qu'il n'ait pas fait plus appel à l'histoire, ne serait-ce que pour relativiser le tournant qu'aurait constitué la fin de la guerre froide. En effet, comme tel, le registre humanitaire n'est pas nouveau dans la panoplie diplomatique<sup>1</sup>. Les pratiques d'ingérence sont elles-mêmes anciennes. L'argument humanitaire, de plus en plus fréquemment avancé pour les justifier, a déjà été utilisé dans le passé<sup>2</sup>. Les pratiques observées du temps de la bipolarité se trouvent

---

<sup>1</sup> Pour une analyse de l'idéologie de l'humanitaire à travers l'histoire, voir Pierre de Senarclens, *L'humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Sciences Po., 1999 (Col. La bibliothèque du citoyen).

<sup>2</sup> Au XIX<sup>e</sup> siècle, des expéditions militaires furent menées au nom de l'humanitaire et justifiées comme telles (cf. notamment la position d'un juriste français, Antoine Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international public*, 1910, pp. 469-471). Plus récemment, on peut penser aux interventions indienne à l'est du Pakistan en 1971, vietnamienne dans le Cambodge de Pol Pot et tanzanienne dans l'Ouganda d'Amin Dada en 1979.

souvent moins démenties et bouleversées aujourd'hui que redéployées, justifiées sous des formes partiellement nouvelles. Cette histoire globale doit également s'accompagner d'une histoire régionale et locale tant, dans des régions comme la Transcaucasie, ces précédents sont importants (voir la contribution de Dzovinar Kevonian). Sur ce même thème, on notera que si la vision de ce que recouvre l'humanitaire est globalement partagée par tous les intervenants, comme le souligne bien Philippe Ryfman, les pratiques, elles, varient très sensiblement d'une organisation à l'autre. Or, ceci a des conséquences très concrètes sur le terrain et conduit très régulièrement les organisations concernées à adopter des positions divergentes. De même, l'introduction aurait pu d'emblée souligner l'opposition entre « urgentistes » et « développeurs »<sup>3</sup> dont on feint trop souvent d'oublier qu'elle a aussi des soubassements idéologiques, comme l'ont montré les débats très vifs qui ont agité ce milieu, en France, dans les années 1980. Enfin, comme le soulignent les contributeurs, dans les pays concernés, les différents acteurs politiques et sociaux peuvent avoir des conceptions variables de l'humanitaire ou du moins avoir recours à différents registres dont ils vont jouer dans leurs relations avec les intervenants extérieurs.

Le second apport de ce dossier est de souligner les interactions entre logiques externes et internes (ou internationales et locales) dont participe l'aide humanitaire. La géographie de l'humanitaire (« zones de tranquillité » en Afghanistan, « zones de sécurité » ou « corridors humanitaires » ailleurs) ne correspond pas toujours à une géographie locale dessinée par les différents réseaux qui structurent l'ordre social et politique. Comme ailleurs, l'aide est désormais distribuée au cœur même de l'espace de la guerre, dans les multiples réseaux qui s'y tissent, rendant largement obsolètes les catégories d'analyse traditionnelles (notamment lorsqu'elles cherchent à distinguer « l'interne » de « l'externe »). On regrette que les auteurs ne parlent pas plus des conséquences que cela peut avoir, par exemple, sur l'intérêt des sièges des villes et des villages, devenus des sources de profits importants, ou encore des routes tracées par les agences humanitaires pour l'acheminement de l'aide. Lorsqu'on se trouve dans des régions où les hivers sont rudes ou bien les saisons des pluies redoutables, le traçage et l'entretien des voies de communication demandent beaucoup de moyens, mis en œuvre pour l'acheminement de l'aide mais utilisées aussi

---

<sup>3</sup> Une distinction à laquelle tiennent les intéressés eux-mêmes, comme en ont témoigné des conférences internationales récentes sur l'articulation entre aide d'urgence – réhabilitation – coopération au développement. Ceci tend à être renforcé par la pratique des bailleurs de fonds dans l'étiquetage et la gestion de financements spécifiques selon la nature de l'action. Voir notamment l'analyse de Johanna Simeant & Cahier, « 'Urgence' et 'développement', 'professionnalisation' et 'militantisme'... » Sur quelques catégories de l'entendement humanitaire", In Cahier, *Pour une sociologie politique de l'humanitaire international. Eléments*, La Rochelle, mars 2000, notamment pp. 186-194.

par les belligérants, leur permettant parfois d'ouvrir de nouveaux fronts. Ceci oblige à faire également une lecture de l'aide humanitaire à l'aune de l'économie politique. L'exemple des employés locaux qu'analyse Olivier Roy (et que l'on retrouve dans toutes les interventions extérieures) illustre parfaitement ce cas, de même que l'analyse que Michel Leezenberg propose de la situation au Kurdistan irakien. Le plus souvent, on retrouve, de fait, des logiques de partage de rente classiques, soulignant bien l'aporie de la prétention humanitaire à demeurer dans le temps court de l'urgence alors qu'elle s'inscrit d'emblée dans des processus de moyen-long terme. Ceci devrait nous conduire à nous interroger plus spécifiquement sur la tendance croissante à appréhender les conflits contemporains d'abord sous l'angle de leurs implications humanitaires. Sur le terrain, les ONG sont parmi les premières à la fois à promouvoir cette approche spécifique de la réalité conflictuelle et à en constater les limites. Très rapidement imbriquées dans la réalité locale, elles sont, en effet, les témoins des articulations diverses qui se tissent entre acteurs et enjeux des conflits, montrant également les limites d'une approche « victimaire ». A l'instar de ce que S. Neil MacFarlane souligne au sujet du conflit en Abkhazie (Géorgie), les intervenants, quels qu'ils soient, se retrouvent dans des situations où les catégories habituelles (du type civils / combattants) ne font plus grand sens. La distinction entre ce qui serait "civil" et ce qui ne le serait pas, base du droit humanitaire et du droit de la guerre, est remise en cause sur tous les terrains conflictuels contemporains. Les humanitaires se trouvent, de ce point de vue, dans une position paradoxale : alors qu'ils ont vécu de nombreuses expériences traumatisantes, en situations de guerre, cela n'a pas permis, jusqu'à aujourd'hui, de re-conceptualiser la problématique de l'aide qui reste largement commandée par l'image de la victime civile passive et déconnectée de toute réalité socio-politique. Pourtant, sur le terrain, les travailleurs humanitaires n'ont pas seulement dû se rendre à l'évidence que les populations qu'ils prétendaient aider ne constituaient pas des groupes informels et homogènes. Ils ont aussi dû, peu à peu, prendre en compte les stratégies que ces acteurs déployaient autour de la ressource économique représentée par l'aide apportée.

Olivier Roy est celui qui aborde le plus clairement la logique de « marché » dont participe de plus en plus l'humanitaire, avec notamment des stratégies de maintien sur le terrain sans relation directe avec la situation locale. Le secteur de l'humanitaire a, de fait, littéralement explosé au cours des vingt dernières années, une évolution qui s'est accompagnée d'une professionnalisation croissante. Le côté « vitrine » que doivent alors présenter les opérations de terrain est très finement analysé par Olivier Roy qui souligne également le rôle que jouent les médias dans une « alliance du stéthoscope et de la caméra » qui date des premiers pas des *French doctors* lors de la guerre du Biafra, à la fin des années 1960. La couverture en direct d'une situation humanitaire ou du moins la présence plus immédiate des

médias complique la gestion des jeux d'images et de représentations, mettant sur les organisations humanitaires une pression réelle que soulignent également les militaires lorsqu'ils sont engagés dans ce type d'opérations<sup>4</sup>. Ce dilemme est à comprendre en termes d'interactions dynamiques entre différents types d'acteurs qui ne se réduisent pas à la question du « qui manipule qui ».

Enfin, le couple formé par l'alliance entre le politique et l'humanitaire (plus encore qu'entre celui-ci et le militaire, plus couramment analysé) apparaît, à juste titre, au centre de ce dossier. Comme le soulignent plusieurs auteurs, faire de l'humanitaire, c'est faire un choix politique. Et lorsque, comme en Afghanistan avec l'UNOCHA, l'articulation entre aide humanitaire et action politique ne fonctionne pas, c'est précisément parce que la seconde fait défaut. Curieusement, sous ce chapitre, les auteurs disent très peu de choses du travail de *lobbying* mené par les ONG humanitaires auprès des gouvernements occidentaux et les organisations internationales. Ce travail participe pourtant, pour une part, à la logique de « marché » et de « publicisation » soulignée par Olivier Roy. Et surtout, il place l'humanitaire au cœur de jeux diplomatiques dans lesquels les paramètres humanitaires eux-mêmes peuvent être mis au service de considérations moins glorieuses. Plusieurs contributions – tout particulièrement celle d'Olivier Roy – rappellent également combien faire de l'humanitaire revient également à faire un « choix de politique locale » ne serait-ce que par le biais du choix des zones d'intervention et des interlocuteurs locaux. Or, ceci remet en cause l'image d'impartialité (voire de neutralité) à laquelle tiennent beaucoup d'humanitaires. Celle-ci a toujours été gérée de façon très variable, d'une organisation à l'autre. Alors que certaines veulent pouvoir dénoncer d'éventuelles exactions et refusent de se voir imposer certaines conditions de travail, au risque de se voir expulsées ou empêchées d'opérer dans une zone, d'autres privilégient le maintien de leur accès aux populations. En Afghanistan, par exemple, Médecins sans Frontières (MSF), d'un côté, le Comité international de la Croix Rouge (CICR), de l'autre, ont symbolisé ces deux approches, alors qu'au sein de MSF-International apparaissaient régulièrement des divergences de position entre les différentes branches nationales. Pourtant, les situations de terrain font voler en éclats l'illusion de l'impartialité. L'action humanitaire n'est jamais perçue par les acteurs locaux comme quelque chose de neutre. Pas plus que les agents des Nations Unies, les employés des ONG humanitaires ne sont vus par les acteurs locaux comme de « bons samaritains » ; ils sont du

---

<sup>4</sup> Un ancien secrétaire d'Etat soulignait ainsi, lors d'un débat organisé en avril 1997, par l'USIP, à Washington, que la présence des télévisions lors des principales batailles de la seconde guerre mondiale aurait probablement changé certaines données : « Je me suis souvent demandé à quoi [le débarquement] en Normandie aurait ressemblé [sur les écrans de télévision dans les foyers américains] s'il avait été couvert en direct par les télévisions ». Propos de Tom Donilon. Source : USIP, Washington.

côté des amis ou des ennemis. Or, cette perception est ce qui importe le plus ; en la matière comme dans bien d'autres, il n'existe pas de neutralité ou d'impartialité "objective"<sup>5</sup>.

Beaucoup d'analyses sur l'humanitaire s'arrêtent là lorsqu'il s'agit d'en évaluer les implications politiques, ce que ne fait pas le dossier des CEMOTI. A l'instar de Michel Leezenberg à propos du Kurdistan irakien, il s'intéresse à la privatisation des fonctions de l'Etat que permet un humanitaire qui joue, *in fine*, la carte du néo-libéralisme. De fait, alors que dans l'aide classique au développement, l'Etat demeure un canal important pour la redistribution de la rente, l'aide humanitaire d'urgence passe très largement par des canaux privés, notamment dans le souci d'un accès direct aux populations. A l'instar de ce que l'on observe dans le champ de l'aide au développement, le passage par le privé, en temps de guerre, ne correspond pas à une éviction totale de l'Etat mais bien à sa réorganisation. Le passage par des structures non étatiques ne prive pas les acteurs politiques locaux de tout contrôle sur l'aide. En revanche, il contribue le plus souvent à déporter dans le champ du privé, voire de la criminalité, un contrôle monopolisé par des petits groupes, à l'exclusion de toute autre alternative. Cette évolution est d'autant moins fortuite qu'elle rejoint d'autres formes de privatisation des fonctions de l'Etat sur les terrains des guerres<sup>6</sup>.

L'articulation entre logiques d'urgence et logiques de développement<sup>7</sup> renvoie tout autant à des enjeux politiques. Avec quelque 10 milliards de dollars dépensés en moyenne par an, l'aide humanitaire d'urgence constitue l'un des rares secteurs dans le domaine de l'aide internationale qui ait connu une expansion aussi forte : les chiffres ont été multipliés par six en une décennie. Au point que nombre d'activités menées par des ONG d'aide au développement soient en fait financées sur ce type de fonds; ce qui a, bien évidemment, des conséquences non négligeables sur la conduite des programmes. Sur ce point également, l'approche "urgentiste" est ambivalente. Les ONG humanitaires sont les premières à avoir poussé à l'accroissement des moyens donnés aux dispositifs d'urgence. Mais elles en mesurent également les risques. Ceux-ci sont essentiellement de deux

---

<sup>5</sup> J'ai analysé en détail la dimension interactive de la notion d'impartialité et son aporie sur des terrains concrets dans *Les missions polyvalentes de maintien de la paix de l'ONU dans leur interaction avec les acteurs locaux (Sociologie comparative de différentes situations : El Salvador, Cambodge, Haïti, Somalie, Mozambique, Bosnie-Herzégovine)*, Thèse de doctorat, IEP de Paris, 1999, pp. 623 et sq.

<sup>6</sup> Ces effets sont notamment liés aux programmes d'ajustement structurel mais aussi à ceux dirigés vers la promotion des "sociétés civiles" locales.

<sup>7</sup> Par ailleurs, on peut regretter que le dossier ne s'interroge pas sur ce qui distingue l'humanitaire de guerre des autres situations dans lesquelles il est mis en œuvre (comme dans les cas de catastrophes naturelles). La contribution sur l'Iran de Laurence-Donia Kotobi – la seule qui renvoie à cette seconde configuration – aurait mérité être mieux articulée au reste du dossier.

ordres. D'une part, l'engagement massif des bailleurs de fonds sur les dispositifs d'urgence est souvent sans lendemain, ceux-ci se montrant incomparablement plus réservés dès qu'il s'agit de dégager des financements de plus long terme et d'investir dans la phase de reconstruction post-conflit. L'augmentation sensible de l'aide d'urgence dans une aide publique globalement en nette décrue depuis la fin des années 1980 est, à cet égard, préoccupante. D'autre part, les partisans de l'ingérence humanitaire savent bien que celle-ci ne suffit pas et que l'absence de stratégie de nombre d'organisations, au-delà du seul désir de maintenir leurs activités sur le terrain, revient de fait à appliquer une certaine politique. Intervenir pour distribuer de l'aide humanitaire d'urgence, ce n'est pas seulement sauver des vies, soulager des détresses, c'est aussi, au-delà de l'impact immédiat, intervenir d'emblée au cœur de l'espace socio-politique et influencer sur lui, d'une façon ou d'une autre. L'approche humanitaire des conflits peut revenir ainsi, dans bien des cas, à appliquer une certaine politique, même par abstention. Aucune intervention humanitaire n'est neutre ; pas plus aujourd'hui que du temps de la guerre froide, même si sa lecture peut en paraître moins évidente. Bien plus, la vision sous-jacente aux « interventions humanitaires », aux catégories utilisées pour appréhender les acteurs des conflits, aux modèles sociaux et politiques qu'elles véhiculent, est profondément idéologique ; elle doit être analysée comme telle<sup>8</sup>. Le plus souvent, elle manifeste au moins un refus de prendre en considération les causes profondes des crises qui sont concernées et d'assumer sa part de responsabilité. Les gouvernements occidentaux résistent largement à se poser ce genre de questions ; à terme, ils n'auront peut-être pas d'autre choix.

---

<sup>8</sup> Voir sur ce point l'excellente analyse de Jan Nederveen Pieterse, "Sociology of Humanitarian Intervention : Bosnia, Rwanda and Somalia Compared", *International Political Science Review*, vol. 18, n° 1 (special issue : The Dilemmas of Humanitarian Intervention), janvier 1997, pp. 71-93.