

**PROGRAMME
HUMANITAIRE &
DÉVELOPPEMENT**

REFONDER L'ACTION HUMANITAIRE : Pourquoi, comment ?

Par Bernard HOURS

ANTHROPOLOGUE AU CESSMA

NOVEMBRE 2016

OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES



Refonder l'action humanitaire suppose d'en revisiter les fondations, de les remettre en question si nécessaire. L'action humanitaire contemporaine ne se situe pas dans le prolongement des débuts de la Croix rouge, cette dernière évoluant à une autre époque et, à un certain point, dans une autre humanité. Le développement de l'action humanitaire depuis 30 ans, en particulier après la fin de la guerre froide, est remarquable et il est l'une des causes de dérives parfois observées, des questions que se posent de plus en plus les acteurs humanitaires dont la réflexivité s'est développée en parallèle.

Parler de refondation présume qu'il y ait de multiples interrogations, nées de l'action elle-même, sur les terrains où elle se déroule. Pour les aborder, je poserai d'abord les trois piliers fondateurs de l'action humanitaire contemporaine, née à mes yeux au milieu des années 80 dans le sillage des french doctors et de l'antitotalitarisme de fin de guerre froide. Une seconde partie sera consacrée à l'examen des trois instances en place sur la scène politique et sociale, à savoir l'Etat, le marché, la société civile. C'est sur cette scène que s'inscrit l'action humanitaire, qui ne tombe pas du ciel, ni de la simple bonne volonté d'aider son prochain. Je me pencherai enfin sur les dangers qui guettent désormais les ONG et qui les amènent à s'interroger sur une nécessaire refondation, c'est-à-dire à réfléchir au sens et à la portée de leurs actions au XXIème siècle alors que se déclenchent des formes de violence inédites sur des terrains en partie pratiqués par les humanitaires, en Asie, en Afrique, au Moyen-Orient et aux USA et en Europe désormais. Ce monde de violence globale n'est plus celui des années 80 où l'urgence était sectorielle, principalement médicale. Aujourd'hui l'urgence sécuritaire semble capturer tous les champs, à commencer par une urgence environnementale qui s'est imposée en trois décennies sans être néanmoins maîtrisée. Ce contexte a évidemment modifié le paysage des priorités et l'action humanitaire en est nécessairement affectée. Enfin les migrations à grande échelle nées de ces événements constituent un phénomène incontournable dont les dimensions humanitaires sont un véritable défi qui rappelle que le qualificatif d'humanitaire vient d'humanité et se mesure en termes de dignité humaine.

LES TROIS PILIERS FONDATEURS : DROITS DE L'HOMME, VICTIME, INGÉRENCE

L'action humanitaire moderne s'appuie sur trois piliers nécessaires. Ces piliers ne sont pas des bonnes intentions mais des conditions qui rendent plausible et nécessaire l'action humanitaire qui ne va pas de soi sans ces trois piliers. L'affirmation de l'universalité des droits de l'homme nous renvoie à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il s'agit d'une déclaration solennelle, d'une déclamation positive, d'un énoncé politique et moral, d'une aspiration légitime qu'il est facile de partager mais dont la mise en œuvre constitue une gageure, une utopie nécessaire, formulée dans le contexte de la révolution française et des Lumières du XVIIIème siècle.

Les droits de l'homme sont devenus des "droits humains", moins genrés, ce qui amène à se pencher sur le sujet de ces droits. Le sujet politique, le citoyen, n'est plus au cœur des droits humains. Ceux-ci sont naturalisés et dépolitisés. Ils sont des droits de l'espèce dont la valeur est centrée sur la vie biologique (l'absence de mort). Cette forme de dignité, plutôt de jouissance d'un corps vivant en bon état, n'a rien à voir avec le citoyen politique des lumières du XVIIIème siècle, désormais largement éteintes et devenues de ce fait incantatoires. L'émancipation politique d'un sujet politique n'est plus au centre du projet car le sujet n'est plus le même et le monde différent. Protéger l'intégrité corporelle, lutter contre les maladies et épidémies, tel est le projet central. De la dignité du citoyen politique à celle de son corps biologique sécurisé le parcours se constate, s'analyse, sans nécessaire nostalgie. Quant à l'universalité, elle a connu des vicissitudes multiples face à la souveraineté des Etats et à toutes les formes de violence politique et d'oppression dont l'humanité ne fut pas avare au XXème siècle. Après l'échec de la Société des nations (SDN), l'impuissance de l'ONU à constituer un vecteur de progrès durable plutôt qu'une enceinte de vœux pieux matinée du cynisme étatique, ne peut que consterner mais elle est bien réelle.

Outre la nature du sujet des droits il convient de s'interroger sur la nature de la communauté qu'on peut évoquer. Sans citoyens (du monde) dans un champ politique qui demeure national, l'idée d'une société civile globale, rêve de gouvernance globale des institutions multilatérales (Hours 2012, Hours Selim 2014), demeure à l'état de projet, aussi cohérent que loin d'être réalisé. Reste encore la communauté naturalisée, l'espèce humaine, dans la nudité de sa "vie nue", celle que l'on trouve dans les camps d'extermination, de transit, de réfugiés où s'affairent les humanitaires, avec une logistique nécessaire qui produit des soins (care) mais pas énormément de dignité, faute de temps, de moyens, et d'objectifs en la matière. La dignité de l'espèce se résume à celle de son corps vivant ou sauvé, la mort se présentant comme l'ultime indignité dans cette représentation des autres. Le sujet des droits est finalement devenu un objet de soins (care), c'est-à-dire d'attention, certes bienveillante, mais sans aucune place pour une quelconque forme de réciprocité, condition pourtant d'une vraie relation. Devenu victime, le sujet est d'abord un corps vivant ou survivant même s'il reçoit des soutiens psychologiques désormais.

LA CONSTRUCTION DE LA VICTIME

Il n'y a pas d'action humanitaire sans droits universels et sans victime. Les victimes sont évidemment bien réelles mais la figure de la victime, celle qui émeut le donateur, est une construction idéologique et médiatique. La victime est présumée souffrante, passive, sans ressources, dépendante de l'aide, accablée et sans ressort. Elle serait demandeuse et dans le besoin, ce qui ne fait guère de doute, mais demandeuse de quoi et qui en décide ? Ces clichés révèlent des représentations presque coloniales du malheur d'autrui, celui de ne pas être comme nous. Les ONG usent et abusent de ces stéréotypes pour émouvoir les donateurs, ce qui est commercialement compréhensible mais porteur d'effets pervers dont le moindre n'est pas l'humiliation (involontaire) dont les victimes peuvent être touchées. Car les sociétés locales ne disposent pas d'un néant de ressources, de connaissances, d'émotions dans des situations de

catastrophe. Quelle part leur laisse-t-on, quelle coordination, quelle coopération installe-t-on avec les locaux dans l'urgence ?

Ce nid de frustrations est bien connu et toujours éludé par des capacity building chimériques ou offensantes. L'autre nous vaut. Il n'est pas inférieur, même victime, il n'est pas que victime et possède sa dignité qui va au-delà des besoins physiologiques de son corps en danger. L'actualité récente donne à la figure de la victime une dimension bien réelle. La découverte de "victimes chez nous" a sidéré l'opinion publique découvrant que le malheur présenté dans les mailings d'ONG n'est pas qu'ailleurs, chez les autres. J'y vois un retour diabolique de la revendication de réciprocité frustrée et humiliée par des décennies d'actions humanitaires peu attentives à autrui, à son altérité qui appelle plus que des kits culturels, et à sa dignité négligée involontairement ou mal évaluée, placée au mauvais endroit ou caricaturée dans des procédures technocratiques ou des normes en forme de simulacre et de fictions. Car il faut faire semblant de comprendre, à défaut de formation ou de compréhension et le médecin, l'infirmière sont là pour travailler, soigner, sauver. Ils n'ont pas le temps et ce n'est pas leur métier que de se pencher sur les états d'âme des victimes, enfermées involontairement dans leur camisole de victime. Malaise des uns et des autres. La place de l'autre, fréquemment éludée par les dispositifs humanitaires n'est pas facile d'accès mais le premier pas est toujours le bienvenu qui limite la dimension de violence que véhicule toute intervention hors de chez soi. Car il y a bien ingérence comme le revendiquait B. Kouchner à une époque de mise en orbite de l'action humanitaire.

DU DEVOIR AU DROIT D'INGÉRENCE

Qui parle d'ingérence aujourd'hui ? La globalisation aidant, la globalisation morale (Castelli , Hours, Hillenkamp 2015) que représente l'action humanitaire est conforme à l'agenda multilatéral. L'ingérence s'est intégrée dans le paysage et elle est pratiquée à l'ombre des consensus multilatéraux plutôt que comme revendication militante à la Kouchner. L'ingérence demeure une atteinte à la souveraineté des Etats, elle-même bien mal en point depuis qu'ils sont endettés à grande échelle. A l'époque où elle fut l'objet d'une résolution des Nations Unies, l'ingérence provoqua les réserves de nombreux Etats. Aujourd'hui, seuls les Etats forts et/ou autoritaires sont en mesure de s'y opposer efficacement (Chine, Russie, Ouzbékistan, ...). L'ingérence humanitaire, plus discrète désormais, voire limitée, fut un instrument de fin de guerre froide et de lutte idéologique dite antitotalitaire. Entorse au droit international, il s'agissait de libérer la parole de sociétés civiles bâillonnées. Programme séduisant mais bande dessinée réductrice. Le plus étonnant dans ce coup de poker idéologique fut l'absence de débat public qui permit de transformer le devoir de soigner (Hippocrate) en devoir d'ingérence, puis, plus osé, le devoir d'ingérence en droit d'ingérence, comme si l'ingérence pouvait être un droit. On mesure là le levier idéologique ainsi manipulé qui a rapidement amené les humanitaires à occuper des angles morts, car ce sont eux, ces humanitaires, qui "payent les pots cassés" (kidnappés, assassinés) dans des situations où les intervenants se marchent sur les pieds, lorsqu'ils ne sont pas en concurrence ou ne développent pas des stratégies contradictoires.

L'ingérence est une violence, fut-elle légitime, et la violence ne constitue pas une solution durable comme l'illustrent abondamment les terrains humanitaires gangrenés par des décennies d'affrontements de factions qui sont des pièges humanitaires. L'ingérence s'inscrit dans des chaînes de conflits qui rebondissent au gré des interventions. C'est une stratégie de pompiers pyromanes. A l'exception de ces pays en forme de pièges, l'ingérence est moins pratiquée car les initiatives des ONG sont moins solitaires et insérées dans des dispositifs et financements multilatéraux qui produisent une légitimité politique. Devenues outils de gouvernance globale, les grosses ONG sont en effet extrêmement dépendantes de leurs bailleurs multilatéraux qui ne financent pas des aventuriers type Arche de Zoé, mais des professionnels compétents aptes néanmoins à se poser des questions.

Des trois piliers sur lesquels a reposé le développement de l'action humanitaire, seule l'ingérence est devenue moins essentielle car les normes morales et politiques ont évolué et ont essaimé globalement, au moins en théorie. Dans de nombreuses grosses ONG, la place du témoignage (advocacy) semble plus réduite qu'auparavant au profit d'une position plus gestionnaire des crises, sur financement des grands bailleurs internationaux. La montée des nationalismes, observée ici ou là, peut néanmoins provoquer des évolutions à cet égard, susceptibles de remettre les ONG dans leurs fonctions de témoignage. L'action humanitaire se déroule en société. A ce titre, elle fonctionne face aux trois instances de la société : l'Etat, le marché, la société civile.

L'ACTION HUMANITAIRE ENTRE ETAT, MARCHE, SOCIETE CIVILE

Les ONG seraient la voix de la société civile. Cette affirmation, un peu réductrice faute de toute représentativité des ONG, souligne toutefois le caractère privé des ONG (non étatiques) et leur absence d'objectifs économiques qui les distingue des entreprises. Le caractère associatif des ONG est une fiction en ce qui concerne les plus importantes qui sont des entreprises de moralité vendant des services sociaux financés par des donateurs ou bailleurs. L'Etat fut bailleur à une époque où ses finances étaient plus saines, mais désormais ce sont les gros bailleurs multilatéraux qui financent le plus l'action humanitaire, l'UE en particulier. Une dépendance préoccupante s'est installée en la matière, faisant des ONG des instruments de gouvernance multilatérale, au détriment de la fonction de témoignage. Le soutien logistique des Etats est fréquemment utilisé lors des catastrophes naturelles. Le développement de l'humanitaire d'Etat, ou militaire, pose le problème de la neutralité politique des ONG. Cette notion est problématique et relative car toute action sur le terrain inscrit les intervenants dans un champ politique qu'il vaut mieux gérer qu'occulter. Les ONG savent aujourd'hui qu'elles sont des acteurs politiques. Il convient de l'assumer de manière indépendante, ce qui n'est pas facile.

Le marché est l'acteur qui domine les Etats depuis que ces derniers voient leurs performances indexées sur leur dette. L'action humanitaire représente un instrument attirant pour blanchir moralement les profits des grandes entreprises, parfois obtenus dans des conditions morales contestables, en termes de gestion des personnels, droit du travail, travail des enfants, salaires. Les ONG sont extrêmement vigilantes face à ce partenaire financièrement utile mais

potentiellement dangereux en termes d'image. Mais les entreprises, comme les bailleurs institutionnels, sont les viviers de financement les plus pérennes dans le monde d'aujourd'hui.

Si les ONG ne sont pas la voix de la société civile mais entretiennent un dialogue permanent avec celle-ci, c'est d'abord à travers les donateurs que s'établit une communication. Celle-ci est extrêmement émotionnelle ce qui ne facilite pas l'expression des donateurs, participants passifs à une action humanitaire déléguée à des tiers sans contrôle sérieux, ni voix au chapitre. Consommateurs de marchandises morales, les donateurs sont sollicités en vue de pérenniser et de programmer durablement leurs dons. D'où la pertinence de la notion de vente de marchandises morales et d'échelonnement durable de l'achat qui confirme que les grosses ONG sont devenues des entreprises de moralité soumises aux contraintes des entreprises. Ce n'est pas une honte mais un fait à prendre en compte pour une refondation hors vœux pieux. La société civile est désormais peuplée de citoyens moins politiques que consommateurs. Merci le marché et le néolibéralisme. Ils doivent consommer des marchandises propres, en termes aussi bien environnementaux que moraux, quitte à se rassurer par des labels de conformité d'une parfaite abstraction et violés dès le départ de l'évaluateur. Car, in fine, l'acteur local décide, apprécie la situation et la portée des normes externes mises en avant. Les donneurs de leçons, de bonnes pratiques, doivent transformer leurs homélies en tentatives de dialogue pour comprendre un peu plus et déclamer un peu moins.

Les multiples fictions de sociétés civiles participantes et démocratiques mises en scène depuis quelques décennies par les ONG humanitaires, en toute bonne foi, nul n'en doute, sont en train de s'évaporer car l'aide attire la cupidité, voire la haine, plus que les remerciements ou la gratitude. Les kidnappings et assassinats de personnels d'ONG (en général locaux) en témoignent. Cela est nouveau et affirme que l'action humanitaire est perçue en plusieurs circonstances comme un rapport de domination déguisé, contre la volonté et les intentions de ses acteurs. Mais l'enfer est pavé de bonnes intentions, particulièrement dans l'humanitaire.

Dans le triangle Etat, marché, société civile, les ONG humanitaires occupent une position exposée aux OPA idéologiques et politiques. Et elles sont des acteurs incontestablement politiques. D'une autre politique certainement, mais si peu alternative dès lors que la gestion de leur entreprise morale les écarte, plus ou moins de leur mission de témoignage et de proposition. Victimes de leur succès à la fin du siècle passé, ce siècle-ci est lourd de menaces pour les ONG humanitaires et les oblige à se refonder.

LES ONG HUMANITAIRES EN DANGER ?

Comme la plupart des institutions sociales les ONG sont aujourd'hui fragilisées, au-delà de leur chiffre d'affaires. Dans l'univers de concurrence financière sauvage installée par un néolibéralisme, agressif à défaut d'être encore triomphant, les ONG humanitaires sont exposées à des risques multiples et à une mise aux enchères de leurs fonctions, à laquelle elles ont contribué par leur visibilité. Elles semblent finalement victimes de leur succès.

Le développement de fondations philanthropiques d'entreprises occupe un champ voisin de celui des ONG. De même la mise en avant de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) vient occuper une partie de l'espace. Cette multiplication des appels et des offres faites aux donateurs rend ces derniers plus attentifs ou plus désorientés devant ce marché de marchandises morales volatiles. Philanthropie, charité, action humanitaire ne se confondent pas mais peuvent se marcher sur les pieds comme parfois les intervenants humanitaires sur le terrain.

La voix des entreprises et celle de la société civile qu'incarneraient les ONG peuvent s'allier comme elles peuvent entrer en concurrence objective dans un "marché de la générosité" qui cohabite sans problème avec le management cynique et violent des grandes entreprises. Outre cette concurrence dans la générosité qui augmente à mesure que le marché s'empare de la société et doit se défaire de sa brutalité financière, les ONG humanitaires seront confrontées à la montée des prises de parole numériques spontanées, via internet et les réseaux sociaux. L'intermédiation entre l'émotion du donateur et des intervenants humanitaires professionnels est moins requise désormais, sans parler du *crowdfunding* par projet qui supprime la nécessité d'une organisation stable intermédiaire. La consommation de clichés et de marchandises morales via internet fragilise les modes de vente en usage dans les ONG, dont les affligeantes campagnes de rues, vente publique de marchandises morales par abonnement du citoyen consommateur. Ces risques de perte d'un relatif monopole de l'émotion morale humanitaire qui était celui des ONG sont réels. Ils résultent de la marchandisation émotionnelle dont les ONG usent après en avoir abusé, créant un marché et consécutivement la concurrence d'autres types d'acteurs en quête de blanchiment ou d'amélioration de leur image.

REFONDER L'HUMANITAIRE

La fondation de l'action humanitaire contemporaine dans les années 80 s'inscrivait dans une offensive antitotalitaire (antisoviétique) d'inspiration américaine et néolibérale. B. Kouchner, comme la "Fondation liberté sans frontières" l'illustrent parfaitement. Après la fin de l'URSS cette veine s'est tarie et les humanitaires ont progressivement compris qu'il n'était pas souhaitable d'être un jouet idéologique et de demeurer candides. L'arrivée de l'humanitaire d'Etat, un contexte politique nouveau, ont favorisé la constitution d'une capacité plus professionnelle et moins militante. Les ONG humanitaires sont devenues des entreprises de moralité, selon l'expression de Rony Brauman, gérées comme telles, et principalement financées par les institutions multilatérales, la part des donateurs diminuant face aux crises chez nous. Les actes dits terroristes renforcent cette tendance qui amène à gérer la sécurité d'abord chez soi, quitte à renforcer les causes des violences. Les migrations massives sont un autre défi pour l'humanitaire dont la dimension politique ne fut jamais aussi évidente.

Les ONG sont l'outil de l'action humanitaire et toute refondation repose sur leurs pratiques et stratégies. La refondation attendue passe d'abord par une plus grande humilité car l'Occident, s'il garde des réflexes dominateurs, n'en a plus les moyens ni politiques, ni économiques, ni moraux. La Chine, la Russie, l'Asie centrale, sans parler de la Turquie, refusent l'exportation de la démocratie américaine et l'Etat de droit y fait l'objet d'une interprétation autochtone. L'Occidentalisme qui a nourri l'action humanitaire au XXème siècle est échu. Cela signifie que le

corpus de références morales, politiques, juridiques des ONG humanitaires doit être revisité. Ce qui suppose ni de tout abandonner, ni de tout conserver en l'état.

L'affaiblissement des Etats face à la dictature des marchés est un phénomène décisif dans le paysage humanitaire et le triangle Etat-marché-société civile. Cette dernière est plus mobile, plus volatile, saturée d'appels émotionnels excessifs et en quête d'instruments plus réflexifs que la vente de dignité morale aux donateurs. Trop d'émotion a tué la raison. L'émergence de "victimes chez nous" met un terme à la mise en scène du malheur des autres. La souffrance est bien partagée, globalisée, et à l'interface de l'action humanitaire et de la protection de l'environnement devrait se développer un registre plus mobilisateur que les droits de l'homme quotidiennement bafoués. Il existe une usure et une fatigue nées de l'offre humanitaire adressée à des consommateurs lassés et repus d'émotions permanentes.

Désoccidentaliser les discours donneurs de leçons, localiser des partenaires et pas des bénéficiaires afin de rendre possible un peu, juste un peu de réciprocité, raisonner au lieu d'émouvoir, parler à l'intelligence des gens, ici et ailleurs, telles semblent être les pistes à explorer afin que l'action humanitaire contribue non plus à aliéner des donateurs aussi passifs que les récipiendaires de l'aide mais à notre émancipation avec la leur. Les obstacles sont énormes mais il faut parler de plus en plus à des sujets, de moins en moins à des objets. Il n'y a pas de refondation hors de cette piste de fondement de l'action humanitaire.

La gouvernance globale offre une place importante aux ONG en termes de partenariat public-privé, de participation de la société civile. Au-delà de ces slogans technocratiques, les ONG disposent d'instruments de pression forts si elles parviennent à sortir de la dépendance face aux bailleurs et à échapper aux griffes du marché financier. C'est à ces conditions que la vente de marchandises morales fera place à la production d'une dignité partagée.

Des 3 piliers de l'action humanitaire seule subsiste la figure compassionnelle de la victime dont la dignité fragile est au cœur de toute refondation. L'inflation verbale des droits humains est égale aux atteintes permanentes dont ils sont l'objet ce qui les transforme, dans une large mesure, en vœux pieux modérément mobilisateurs. Pendant le même temps le marché s'accommode plutôt bien des dictateurs, dans le secteur des armes et des travaux publics en particulier. Quant à l'ingérence, l'humanitaire militaire ou d'Etat en a fait un champ de conflits permanents nommés guerres humanitaires. Ce qui en dit long sur les enjeux géopolitiques humanitaires globaux.

C'est donc bien d'abord sur une victime responsable et son droit à la parole que peut s'appuyer toute refondation d'une action humanitaire désintoxiquée de l'impérialisme moral d'une partie de ses fondateurs au siècle passé. Il est temps de témoigner ensemble avec les autres. Pas en leur nom. ■

REFERENCES :

2015 Bernard Castelli, Isabelle Hillenkamp, Bernard Hours : *Economie moral , morale de l'économie*, L'Harmattan

2014 Hours B., Selim M. : *L'enchantement de la société civile globale, ONG, femmes, gouvernance*, L'Harmattan, 232 p.

2013 Hours B., Ould Ahmed P. : *Dette de qui ? Dette de quoi ? Une économie anthropologique de la dette*, L'Harmattan, 295 p., Edition anglaise : *An economical anthropology of debt*, Routledge 2015

2012 Hours B. : *Développement, gouvernance, globalisation du XXe au XXIe siècle*, l'Harmattan, 120 p.

REFONDER L'ACTION HUMANITAIRE : Pourquoi, comment ?

Par Bernard HOURS
ANTHROPOLOGUE AU CESSMA

NOVEMBRE 2016

OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

Sous la direction de Michel MAIETTA, directeur de recherche à l'IRIS
maietta@iris-france.org

Un observatoire du

PROGRAMME HUMANITAIRE & DÉVELOPPEMENT

Sous la direction de Michel MAIETTA, directeur de recherche à l'IRIS
maietta@iris-france.org

© IRIS
Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES
2 bis rue Mercoeur
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60
contact@iris-france.org
@InstitutIRIS

www.iris-france.org