

L'action humanitaire menacée par l'inflation normative

dimanche 2 septembre 2012, par [Merrick Freedy ALAGBE](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Merrick Freedy ALAGBE](#), **L'action humanitaire menacée par l'inflation normative**,
Diploweb.com : la revue géopolitique, 2 septembre 2012.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Géopolitique de l'humanitaire. Il faut être dans la norme... jusque dans l'action humanitaire. Cela génère des effets contre-productifs, selon M. F. Alagbe. D'abord, le bénéficiaire devient un « client ». Ensuite, le « normativisme humanitaire » hiérarchise les sinistres. Enfin, cette floraison de normes alimente un conflit latent entre « l'expert humanitaire », très outillé techniquement et l'amateur inculte dans la phraséologie technique.

DE TOUTE l'histoire de l'ère moderne, jamais époque n'a connu une si grande exubérance dans l'ardeur humanitaire que [la seconde moitié du XXème siècle](#) et ce XXIème siècle commençant. Cette période s'est démarquée des autres sur trois points saillants : premièrement, la solidarité en cas de catastrophe humanitaire s'organise directement entre les peuples du monde, contournant parfois les entraves de frontières étatiques pour s'imposer aux Etats. Deuxièmement, on note une grande institutionnalisation de l'assistance humanitaire qui a favorisé l'émergence des structures associatives, des groupements organisés, des cercles spécialisés... regroupés souvent par souci de simplification sous le terme générique d'Organisations non gouvernementales (ONG). Ils acceptent volontiers d'être régis par des règles et possèdent une personnalité juridique. Cette quête de reconnaissance juridique s'accompagne d'une tendance irrésistible à intégrer des réseaux d'acteurs analogues. La mesure de ce phénomène nous est donnée par la constellation de fédérations, collectifs et autres plates-formes d'ONG [1]. Ainsi, aux équipées solitaires des temps anciens, le cœur à la main et balluchon rempli de victuailles pour les sinistrés, se substitue désormais l'action humanitaire d'ONG, plus formalisée, concertée et encadrée par des principes. Troisièmement, l'humanitaire de notre époque manifeste la volonté permanente de s'autoréguler par des normes d'efficacité, par l'élaboration de critères permettant d'apprécier la pertinence des actions. Pouvait-il en être autrement face à la complexité et à la transversalité des crises humanitaires actuelles ? Pouvait-on échapper à la codification en présence d'une prolifération incoercible des organisations humanitaires ? N'était-il pas devenu impérieux de fixer des règles, de définir des références communes, de canaliser par des indicateurs d'efficacité, ce qui pendant longtemps est resté essentiellement un grouillement fécond mais désordonné de philanthropie ?

Cependant, jusqu'où peut-on aller dans cette évolution ? C'est ici que commencent les difficultés.

Si la profusion et l'acuité des sinistres n'en finissent pas de lancer des défis à [l'action humanitaire](#), il n'en demeure pas moins que l'inflation normative et de la professionnalisation à outrance y règnent. Ces 30 dernières années ont vu apparaître un grand nombre d'initiatives visant à créer un cadre normatif et renforcer l'expertise des acteurs. La multiplication tous azimuts des indicateurs et normes, rend les opérations humanitaires plus techniques et compassées. Cette réalité fait le triomphe de l'expert et consacre son exclusivité dans les interventions. L'expert du 21ème siècle, remplacera-t-il le dilettante humanitariste des origines ? Au-delà de cette interrogation, l'évolution récente de l'action humanitaire dans le fatras des normes, permet-elle encore de poursuivre l'idéal qui la sous-tend ? La cause humaine supérieure ne se dissout-elle pas dans les chiffres et données statistiques ? La chaleur humaine ne cède-t-elle pas progressivement place à la technicité froide ?

Panorama des normes et tentatives de codification de l'action humanitaire

D'abord, un souci de clarté nous impose d'établir un rangement dans le foisonnement des codes, normes et indicateurs en vigueur dans le monde humanitaire. Une classification s'appuyant sur les sources révèle que les ONG internationales viennent largement en tête des catégories les plus prolifiques en matière de production normative. Elles sont suivies immédiatement des institutions du système des Nations-Unies, autres usines de pointe dans l'émission de normes. Enfin les Etats, à travers leurs services spécialisés ou par divers engagements, participent à un moindre degré à cette tendance.

L'outil d'évaluation qualitative le plus répandu aujourd'hui et devenu la référence suprême dans l'assistance humanitaire, c'est le manuel SPHERE. Synthèse d'une série de consultations entre spécialistes de domaines variés, les standards minimums du manuel SPHERE couvrent tous les secteurs de l'action humanitaire : « *approvisionnement en eau, assainissement et promotion de l'hygiène ; sécurité alimentaire, nutrition et aide alimentaire ; abris...* » [2]. Ils définissent également un ensemble de comportements, de réflexes bienséants et respectueux de la « dignité humaine », d'où l'appellation complète "*Charte humanitaire et standards minimums de l'intervention humanitaire*". Ce projet né à la fin des années 1990, aussi englobant qu'il soit, n'a cependant pas eu suffisamment d'autorité pour s'imposer comme l'unique référence. Des initiatives dérivées — les unes concurrentes, les autres mimétiques — se multiplient à partir de cette période. C'est le cas de Compas Qualité, présenté par le groupe URD et décliné sous l'outil appelé « Rose des vents ». Il vise l'assurance qualité des projets lors des différentes phases de leur conduite jusqu'à l'évaluation finale, en proposant une réflexion autour de 12 critères. Une kyrielle de questions guident ensuite les utilisateurs à renseigner l'efficacité des différentes étapes du projet. Une initiative similaire provient de Coordination Sud, désignée sous le nom de « Synergie Qualité ». Elle propose à son tour des pistes de réflexion en 5 chapitres pour assurer la qualité de l'action humanitaire. C'est un ensemble de principes et méthodes touchant le fonctionnement même de l'ONG depuis le siège jusqu'à ses activités sur le terrain. De son côté, le « Comité de la Charte de Déontologie » garantit la transparence dans l'utilisation des dons et accorde l'agrément aux organismes qui les recueillent. Ainsi, aucune activité ne semble échapper à la rigueur de la réglementation.

Les anglo-saxons sont à cent coudées au-dessus des organisations françaises en termes de production normative. Entre 1995 et 2005, ce fut le big-bang des initiatives. ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in humanitarian partnership) est né en 1997. Il a vocation à développer la culture de l'évaluation des projets et la rigueur dans l'appréciation des résultats. Le code « People in Aid » se focalise sur le management du personnel humanitaire. Un autre cercle, le HAP-I (Humanitarian Accountability Partnership International) s'assigne comme mission de promouvoir la responsabilité des acteurs humanitaires vis-à-vis des bénéficiaires avec pour finalité, le développement de la culture du « compte rendu ». L'INEE (Inter-Agency Network for Education in Emergencies) est apparu en 2000 avec pour objectif de préciser des règles minimum à observer pour garantir une éducation de qualité dans un contexte d'urgence et de post-urgence. Son équivalent pour l'élevage est apparu dans la même période sous le sigle LEGS (Livestock Emergency Guidelines and Standards). S'en suit une abondante littérature normative avec des ambitions

similaires, où les auteurs rivalisent d'ardeur pour proposer des recettes innovantes [3]. Plus récemment encore, de nouvelles techniques d'intervention ont vu le jour sous l'inspiration des acteurs de terrain. Entre autres techniques, on citera le « Cash for Work », le « Food for Work », le « Voucher », le « Safety Net », les « Seeds Market », le « warrantage », la « RNA » (régénération naturelle assistée), le « DRR » (disaster risk reduction)... puis de nouveaux outils d'analyse comme les « EMMA » (emergency market mapping analyse), les études « SMART », le « CHB » (cadre harmonisé bonifié), le « HEA » (household economy analysis) etc. Ces notions ésotériques dissuadent toute aventure dilettante et entretiennent une mystique autour du professionnel de l'humanitaire.

Dans le système onusien, la promotion d'un cadre normatif trouve son allant et sa légitimité dans l'appartenance à la communauté politique internationale. De ce fait, le rôle d'impulsion de règles en matière d'action humanitaire des agences onusiennes, remonte aux premières années de création de l'ONU. Les 4 conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977, offrent un compendium des étapes clés qui ont jalonné la longue marche de codification de l'action humanitaire. Les cas non prévus au départ — par exemple la situation des personnes déplacées internes [4] — sont intégrés au fur et à mesure et finiront par cristalliser les ingrédients du Droit International Humanitaire. Sans entrer dans l'égrenage exhaustif des normes depuis l'existence du HCR, il faut retenir qu'aujourd'hui son « *Guide pratique pour l'usage systématique des standards et des indicateurs* », recense environ 160 normes applicables aux opérations de terrain. Ces interventions concernent l'assistance et la protection fournies aux réfugiés et déplacés. Dans la même dynamique, le PAM a élaboré des principes clairs pour mettre « *la participation et le partenariat* » au cœur de ses actions [5]. Ces lignes directrices ont inspiré l'action de nombreuses organisations humanitaires et servent de référence.

Aucun domaine d'action humanitaire ne semble encore hors d'atteinte des règles. Ces dernières touchent parfois des secteurs très ciblés, comme par exemple le déminage et la dépollution, encadrés par l'UNMAS (Autorité du Service de l'Action anti-Mines des Nations Unies) avec ses normes internationales (NILAM). Le PNUE a créé aussi un cadre normatif pour l'introduction systématique des préoccupations environnementales dans la fourniture de l'aide d'urgence. Enfin, c'est surtout l'IASC (inter-Agency Standing Committee) qui s'est illustrée par son approche multisectorielle dans l'émission de normes humanitaires. L'agence a établi des « *guidelines* » qui embrassent des domaines très variés pour encadrer les actions [6]. Cette institution créée en 1992 est une galaxie regroupant de nombreuses agences onusiennes et ONG de grande notoriété avec pour objectif d'améliorer les réponses de la communauté humanitaire aux différents sinistres.

Pour ne citer que ces quelques cas, le système onusien est un pôle non négligeable d'impulsion de normes, qui a joué un rôle considérable dans l'accélération du processus d'encadrement de l'action humanitaire.

Enfin, les Etats ne sont pas restés de marbre devant cette évolution et ceux qui ont tenu le flambeau sont les principaux financeurs de l'aide humanitaire. Dans ce groupe, on retrouve essentiellement les pays de l'Union européenne, les Etats-Unis, le Canada, le Japon et l'Australie. Individuellement et collectivement ils ont promu des règles dont la finalité est d'améliorer la mise en œuvre de l'aide. C'est le cas de la Déclaration signée à Stockholm le 17 juin 2003 sur les principes et bonnes pratiques de l'aide humanitaire. Ce document rappelle les

objectifs de l'action humanitaire et fixe les principes de sa mise en œuvre. Des initiatives semblables sont développées dans d'autres régions du monde pour affiner les résultats de l'engagement aux côtés des communautés affectées par une crise. En Afrique par exemple, on retiendra la Convention de l'OUA sur les réfugiés de 1969. Elle assigne aux Etats des responsabilités dans la protection et l'amélioration du sort des réfugiés. Récemment encore, la conférence parlementaire régionale tenue à Cotonou au Bénin en 2004, a rappelé les efforts considérables qui restent à faire pour une bonne prise en charge des réfugiés. Elle s'achève par la Déclaration de Cotonou et l'adoption d'un plan d'action commun aux Etats. De même, l'UA a adopté la convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes en octobre 2009. Au-delà de l'instrument juridique contraignant qu'elle représente, son contenu établit des standards pour la prévention des déplacements forcés et leur gestion en période de crise.

Ailleurs sur d'autres continents, les Etats s'impliquent dans la réglementation de l'action humanitaire pour se conformer au mouvement général initié depuis la seconde moitié du XXème siècle. Malheureusement, comme toute révolution profonde ou progrès brutal, ce mouvement charrie dans son sillage des résidus pernicioseux qui risquent de le déstabiliser à long terme.

Les risques d'étiollement de l'esprit humanitaire

Si toute l'évolution normative mentionnée ci-dessus se matérialise dans les faits à travers des projets concrets (distribution alimentaire, construction d'écoles et d'abris, fourniture de soins de santé, etc.) ; mais aussi une meilleure évaluation des programmes humanitaires avec des données chiffrées, une efficacité accrue des acteurs sur le terrain et la possibilité offerte aux bailleurs institutionnels de suivre les résultats atteints... les risques qu'elle entraîne ne sont pas des plus futiles. C'est tout le cœur de l'action humanitaire qui est exposé au délitement.

La première conséquence dangereuse de la sophistication de l'aide humanitaire est l'assimilation du bénéficiaire à un « client ». Ceci explique l'introduction par exemple des normes ISO de certification dans le monde humanitaire. Ces normes à l'origine destinées aux activités industrielles, s'appliquent désormais à l'aide humanitaire. Les partisans de l'approche « client » se défendent en arguant le souci de garantir un service de qualité et la possibilité pour les bénéficiaires, sinon de boycotter, du moins critiquer l'aide reçue. Leur intention est bonne au départ, ils ignorent cependant les implications néfastes de l'approche « client » appliquée au bénéficiaire de l'assistance humanitaire. Le client est aussi celui qu'on cherche à fidéliser, celui chez qui on suscite une demande et dont on entretient la dépendance à un produit [7]. On voit l'étendue de la maladresse de cette notion et l'incongruité qui consiste à la transposer dans le domaine humanitaire. Ensuite, il est à noter que la rigidité des normes transforme l'aide humanitaire en « produit » ou « service », comme il en ressort de la définition proposée par l'ISO [8]. L'aide devient donc « interchangeable », puisqu'elle est appréciée selon des critères de coûts, de quantité et de qualité standardisés. Ce faisant, elle gomme toute expression affective, toute charge émotionnelle et les personnalités des acteurs qui accompagnent la mise en œuvre, qu'ils soient intervenants ou bénéficiaires. La dimension humaine s'oblitére, pour réduire l'action à ses réalités chiffrées, mesurables et matérielles.

Un autre excès du « normativisme humanitaire » est la hiérarchisation des sinistres. L'obsession et la délectation des chiffres, statistiques et graphiques, ont conduit les acteurs

humanitaires à scruter les catastrophes à la lumière de ces outils. Le résultat en est une taxinomie des catastrophes qui s'articule autour des éléments aggravants ou atténuants. On distingue dès lors les urgences humanitaires majeure, moyenne et mineure qui commanderont ou interdiront le déploiement selon le cas. Autrement dit, en fonction des données et informations recueillies sur une crise humanitaire — généralement chiffrées — l'intervention humanitaire sera décidée. Par exemple le Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC) de Madagascar a fixé comme seuil de déclenchement d'une intervention : « 7 500 personnes déplacées temporairement dans les sites d'hébergement » [9]. Ceci sous-entend que même l'effort national peut être ménagé lorsque la crise est jugée mineure, c'est-à-dire en dessous de ces chiffres. Pour ne retenir que cet exemple, nombre d'organismes internationaux ont défini aussi des indicateurs similaires qui déclenchent leur intervention. Que valent ces références pour une victime ? Quel lien entre le nombre de personnes affectées et la souffrance individuelle ? Il est évident qu'une perversion s'est introduite dans l'analyse des crises, mesurant désormais la gravité à l'aune du nombre de personnes affectées et non du dénuement individuel.

Enfin, **la conséquence la plus inquiétante de toute cette floraison de normes, c'est le conflit latent qu'elle alimente entre d'une part « l'expert humanitaire », très outillé techniquement et souvent doctoral dans ses interventions, et de l'autre, l'amateur inculte dans la phraséologie technique**, faisant foi uniquement à son engagement et à sa bonté de cœur. Les deux se disputent la légitimité, voire le monopole de l'action humanitaire. Les deux sont convaincus de la pertinence de leur rôle dans l'assistance aux victimes de catastrophes. Mais l'évolution du secteur humanitaire depuis quelques décennies, a définitivement adoubé l'expert et éconduit sans cérémonie le philanthrope engagé. Plus de place pour l'improvisation désormais. Plus aucun tâtonnement, ni spontanéité, ne sont autorisés. Finies aussi les effusions et démonstrations affectives qui traînent en longueur entre sauveurs et sinistrés. Tout est maintenant réglé dans un *timing* parfait, chronogramme à la main. Dans ce rythme endiablé où la conception de l'*Emergency Appeal* et la rédaction des rapports d'activité sont tout aussi importantes que le bandage à mettre à un blessé, le consensus s'est formé à tous les niveaux, depuis le bailleur de fonds au siège jusqu'au petit lampiste de terrain, sur l'exclusion de l'amateur. Quel revirement ! Quand on sait que le père de l'action humanitaire moderne, celui qui a sauvé tant d'âmes, Henri Dunant, était un homme d'affaires... et a dû son œuvre historique de Solferino à sa philanthropie. Autres temps, autres mœurs ! Diront les plus obtus. Ils oublient cependant qu'une vérité s'est imposée à travers l'histoire et les nombreux avatars de l'action humanitaire : "Dans toute catastrophe, le premier intervenant, le premier sauveur, et souvent le plus décisif, c'est toujours le voisin de la maison d'à côté. Peu importe son profil et ses moyens matériels, les premiers secours qu'il fournit sont les plus précieux". Ceci invite à repenser régulièrement l'action humanitaire contemporaine pour la prémunir de certains excès.

Copyright Septembre 2012-Alagbe/Diploweb.com

Plus

. Voir sur le *Diploweb.com* un article de Michel Veuthey, "Diplomatie humanitaire. Préserver les chances de la diplomatie humanitaire au moment où elle est la plus nécessaire" [Voir](#)

. Voir sur *Diploweb.com* un article de Pierre Micheletti, "Pratique de l'humanitaire : pour rompre avec l'hégémonie occidentale" [Voir](#)

P.-S.

Chargé de programmes Zones Sahel et Océan Indien *Caritas France*

Notes

[1] Exemple : Coordination Sud, CLONG, ACODEV, CONGO... Voir une longue liste sur le site genevainternational.org/pages/fr/87 ; Non-Governmental Organisations

[2] « Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes » Le Projet Sphère, Genève, 2004, P.8

[3] Lire Davis Jan & Lambert Robert, *Engineering in emergencies- A practical guide for relief workers*, London, Bourton Hall, 2nd Edition, 2002 ; Anderson Mary & Woodrow P. J., *Rising from the Ashes : Development strategies in times of disaster*, London, Intermediate Technology Publications, 1998 ; Eric James, *Managing humanitarian relief : An operational guide for NGOs*, Michigan, Practical Action, 2008.

[4] Pour mieux connaître la protection des déplacés internes, lire Denise Plattner, « La protection des personnes déplacées lors d'un conflit armé non international », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, N° 798, novembre-décembre 1992, pp. 592-606, pp. 595-596. Voir aussi « Guiding Principles on Internal Displacement » Institute for the Study of International Migration/Georgetown University, February 29th, 2008.

[5] Voir « Techniques et outils participatifs : Guide du PAM » Division des Stratégies et des Politiques/PAM, Rome, 2001 ; ou « Coopérer avec le PAM : manuel à l'intention des organisations non gouvernementales » PAM, décembre 2005.

[6] Voir "Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings", Inter-Agency Standing Committee, Geneva, 2007 ; "IASC operational guidelines on human rights and natural disasters" IASC, Washington DC, 2006 ; "Gender Handbook in Humanitarian Action : Women, Girls, Boys and Men. Different needs-equal opportunities" IASC, Geneva, December 2006.

[7] L'industrie du tabac est l'illustration parfaite de cette réalité.

[8] Organisation Internationale de Normalisation (ISO) « De l'importance des normes » iso.org/iso/fr/about/discover-iso_why-standards-matter.htm

[9] « Plan de Contingence National Cyclones et Inondations 2011-2012 » n°5, Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes/Ministère de l'Intérieur de Madagascar, Antananarivo, p.33