

LES DANGERS ET INCOHERENCES DES APPROCHES NORMATIVES POUR L'AIDE HUMANITAIRE

SYNTHESE DES REFLEXIONS SOULEVEES

**François Grünewald, Véronique de Geoffroy, Groupe
URD, 2000**

SOMMAIRE

[PREAMBULE](#)

[INTRODUCTION](#)

[Positionnement](#)

[Présentation de la démarche ,](#)

[Historique de la mobilisation](#)

[PREMIERE PARTIE : ARGUMENTAIRE TECHNIQUE](#)

[1- Des standards définitifs pour des contextes en perpétuelle mutation ?](#)

[2- Des standards applicables dans les contextes d'urgence ?](#)

[3- Stratégie de désengagement et d'adaptation des programmes](#)

[4- Qui peut être juge de la qualité technique de la réponse et comment cette qualité peut-elle être mesurée ?](#)

[5- Standard, normes, indicateurs](#)

[DEUXIEME PARTIE : ARGUMENTAIRE JURIDIQUE](#)

[1- L'absence d'assise juridique](#)

[2- les projets Sphère et Ombudsman à l'aune de la soft Law, des codes de conduite et des normes ISO. Compilation d'indicateurs ou normes juridiques en gestation ?](#)

[TROISIEME PARTIE : ARGUMENTAIRE POLITIQUE](#)

[1- ONG, prestataires de services ou sous-traitant.](#)

[2- Ou force de proposition et contre-pouvoir.](#)

[3- ces deux approches sont-elles compatibles?](#)

[QUATRIEME PARTIE : CONTRE-PROPOSITIONS](#)

[CONCLUSION](#)

PREAMBULE

*"A tout problème complexe, il existe une solution
simple et elle est forcément mauvaise"*

Montesquieu

Le point de départ de la réflexion conduite par le Groupe URD et un certain nombre d'acteurs humanitaires qui l'appuient, certains présents depuis plus de vingt ans sur le terrain, et dont plusieurs ont reçu des Prix Nobel, est l'impérieux respect de la dignité des victimes des crises.

Ceci passe d'abord par la reconnaissance de leurs singularités : C'est en effet dans le colloque singulier entre deux être humains, l'un dans la souffrance, l'autre souhaitant l'aider, que naît l'humanité, premier principe de l'action humanitaire.

C'est aussi dans la reconnaissance de leur diversité que naît la relation respectueuse. Chaque situation est différente, chaque groupe humain a ses règles, ses cultures, ses critères. Le concept de "victime moyenne" est non seulement une aberration en termes opérationnels (tout le monde n'a pas les mêmes besoins nutritionnels, les mêmes besoins en eau, les mêmes besoins en couverture en fonction des conditions, du genre, de l'âge, de la culture, etc.), c'est d'abord et avant tout un déni de dignité. Répondre au mieux aux besoins de chacun, non pas de manière standardisée mais de façon adaptée, c'est là la racine du principe d'impartialité.

Notre position n'est ni utopique, ni naïve. Mais la recherche de la participation des bénéficiaires, de l'écoute de cette fameuse "voix des bénéficiaires", ne doit pas nous faire

perdre conscience que ces fameux bénéficiaires sont, comme toute société, structurés par des rapports de pouvoir, des rapports d'oppression, des rapports d'exploitations, bref des rapports sociaux. Ceux qui souffrent ne sont pas nécessairement dépourvus d'arrière pensées politiques, de même que ceux qui aident et qui prétendent légiférer l'aide. Discours "politiquement incorrect" ? Pourtant ... Dans cette recherche du dialogue, plus d'un s'est fait manipuler. De cette capacité d'écoute s'appuyant sur une analyse de fond des contextes et des rapports de force découle le principe d'indépendance.

L'être humain n'est ni un ventre à remplir, ni un tête à abriter, ni une bouche à humidifier, ni un corps à habiller. C'est à la fois tout cela, et beaucoup plus encore. Répondre aux appels à l'aide de ceux à qui la guerre, la nappe de crue ou la coulée de lave a tout pris, c'est d'abord et avant tout revenir aux principes d'humanité, d'impartialité et d'indépendance. A un moment où le discours homogénéisant d'une pensée unique et consumériste dans l'humanitaire prend une force grandissante, il importe de réagir. Il faut pouvoir le faire en revenant aux vrais enjeux humanitaires.

INTRODUCTION

Ce document présente de façon synthétique un certain nombre de travaux conduits ces derniers temps par le Groupe URD et certains de ses membres en réaction aux projets en cours de construction ; le projet Sphère des standards humanitaires minimaux et le projet d'établissement d'un Ombudsman. Si la mobilisation sur ces sujets a été et reste forte, c'est qu'à travers ces projets, un certain nombre d'acteurs humanitaires (français principalement) sont extrêmement inquiets de la dynamique de fond inscrite en filigrane dans ces deux projets. Le débat a déjà été plusieurs fois très mouvementé car les enjeux sont importants pour l'avenir de l'aide humanitaire. Il importait à cette étape de faire le point des arguments développés afin de les présenter sous forme synthétique.

Positionnement

Rappelons avant tout que le Groupe URD et les ONG mobilisées sur ces réflexions œuvrent pour les mêmes objectifs que les initiateurs des projets Sphère et Ombudsman : la qualité de l'aide humanitaire au profit des victimes. Pour les auteurs, cet investissement se traduit par un travail depuis plusieurs années : travail de recherche, de réflexion collective, d'actions de formation, de positionnement, de travaux sur le terrain, etc. Malgré tout, beaucoup reste à faire dans ce domaine et il s'agit de mobiliser efforts et ressources afin, à terme, d'atteindre cet « objectif qualité ». Cependant, si l'objectif final est bien le même, la méthode employée est fondamentalement différente.

Présentation de la démarche ,

L'analyse de ces deux projets s'est déroulée selon quatre axes. Il s'agit, en premier lieu, de présenter les arguments d'ordre techniques qui démontrent combien les standards minimaux ne sont pas garants d'une meilleure qualité, au contraire. En second lieu, une étude juridique de la démarche de Sphère et de l'Ombudsman met en exergue certaines incohérences et risques de déviation graves. En troisième lieu, les arguments de positionnement « politique » sont rappelés, soulignant la divergence de fond entre deux courants de pensée ayant une vision différente de l'aide humanitaire et du rôle des ONG humanitaires. Enfin, des axes de

contre-proposition sont développés afin de donner d'autres pistes de travail pour avancer vers cet « objectif qualité ».

Historique de la mobilisation

Depuis 1996, quelques voix s'étaient timidement fait entendre au sein de certaines organisations contre les tendances de standardisation qui commençaient à émerger. Ce n'est qu'en été 98 que le projet Sphère, alors dans une version non-finalisée, suscite les premières réactions du côté des ONG françaises. Un premier document, axé surtout sur les arguments d'ordre technique, est écrit collectivement par Médecins Du Monde, Médecins sans Frontières, Action Contre la Faim et le Groupe URD et envoyé au comité de Sphère de Septembre 98. Une mobilisation lors de la journée de lancement de la phase 2 à Londres, en décembre 98 tente de faire remonter ces inquiétudes pour un débat plus large. Les positionnements de MSF International et de ICVA se rapprochent très fortement de ceux du Groupe URD. Toujours en décembre 98, de nouveaux échanges font apparaître plus nettement la position du CICR dans un excellent article du Dr Pierre Perrin. Le débat sera ensuite porté à nouveau lors de la parution d'un article dans « Revue des Questions Humanitaires » au printemps 99. Début 99, une réunion d'une journée est organisée à Paris, conjointement par ACF et le Groupe URD, invitant divers membres de l'équipe de coordination du projet Sphère pour tenter d'approfondir ces réflexions. En début d'été 99, apprenant que les deux projets continuent leur progression sans apparemment tenir compte ni même mentionner qu'il existe un discours alternatif et contradictoire, le Groupe URD décide de continuer ce travail et lance une étude en encadrant une équipe de juristes afin de conduire une recherche sur la validité juridique des projets en cours d'élaboration.

PREMIERE PARTIE : ARGUMENTAIRE TECHNIQUE

Les standards Sphère ont soulevé avant tout de nombreuses interrogations d'ordre technique :

1- Des standards définitifs pour des contextes en perpétuelle mutation ?

Les standards ne tiennent pas compte de la diversité culturelle et de la nature changeante des contextes et des crises. De sérieux doutes sur leur validité comme « standards définitifs » ont été soulevés, puisqu'en fait ils ne s'appliquent que dans des conditions particulièrement idéales (et donc rarement vues) de camps de réfugiés. Les processus de standardisation et d'homogénéisation risquent, à terme, de tuer l'imagination pourtant si nécessaire dans un monde en plein changement. Il y a là comme ailleurs, le risque de voir « une pensée unique » être promue. Celle-ci donnera le pouvoir final de décision aux bailleurs et le projet SPHERE se retournera contre ses auteurs.

Des standards ont certes été utilisés depuis longtemps par des ONG comme MSF, ACF et MDM, reconnues pour leur professionnalisme et qui ont développé critères et standards au cours de leurs nombreuses années d'existence. Elles ont su faire dépendre la validité de ces standards de la nature des contextes. Contrairement à ce que prétend les défenseurs du projet Sphère, il n'y a pas de standard, même minimaux, qui s'appliquent en tous lieux et en tous temps.

2- Des standards applicables dans les contextes d'urgence ?

Quatre pré requis attachés à chacune des catégories de standards limitent fortement le domaine de validité des Standards Minimum du projet SPHERE, et donc l'intérêt même de ces standards. Si personne ne questionne le premier (qui fait référence à l'éthique humanitaire), les trois suivants conduisent à s'interroger sérieusement : les standards ne s'appliquent que si les ressources nécessaires sont disponibles. Ils ne s'appliquent que si ceux des autres secteurs sont eux-mêmes mis en œuvre. Enfin, il faut que les conditions de sécurité soient réunies et que l'on puisse réellement travailler pour que la clause de responsabilité soit valide. Si l'on regarde les 20 dernières années d'expérience humanitaire, on s'aperçoit que l'existence même de ces trois conditions exclu du domaine d'utilisation des standards la plupart des crises humanitaires : Que pouvait-on faire dans les années 80 en Afghanistan ? Quelles étaient les options pendant l'exode des Krajiana ? Qui pouvait rester et travailler au Rwanda en Avril 1994 ? Quels types d'activités mettre en place dans des situations comme celle de la fuite des réfugiés au Zaïre fin 1996 ? Qui pourrait travailler et sur quels programmes dans la brousse sierra léonaise actuellement ?

3- Stratégie de désengagement et d'adaptation des programmes

Il est souvent beaucoup plus difficile de quitter une situation et de terminer un programme d'assistance humanitaire que d'appliquer des standards techniques. C'est souvent là, lorsque la crise semble se terminer ou lorsque l'enfoncement dans cette crise entraîne des besoins d'adaptation que les problèmes arrivent. C'est là, au cœur de cette action humanitaire à mettre en place dans des contextes sans cesse changeants, qu'il faut pouvoir faire preuve d'inventivité. Donner moins d'aide alimentaire pour faciliter la relance agricole, éviter les installations de réfugiés ou de déplacés dans des conditions finalement tellement supérieures à celles des populations autochtones que l'on va très vite à l'incident de sécurité. Certaines solutions identifiées localement peuvent très bien être en dehors ou apparemment en deçà des standards Sphère ; réponses agricoles à des problèmes alimentaires, réponses foncières à des problèmes d'abris... Comment ces solutions sont-elles prises en compte ? Le projet Sphere exclu volontairement de" sa sphère d'intérêt" les phases de réhabilitation et les activités de survie.

Cette non prise en compte des questions du « continuum/contiguum » est en contradiction flagrante avec l'ensemble des recherches sur l'action humanitaire des dernières années. C'est de plus contraire à l'article 1 de la Charte Humanitaire intégrée aux Standards Minimum, qui reconnaît que « c'est d'abord grâce à leurs propres efforts que les besoins de base des populations affectées trouvent une réponse ».

4- Qui peut être juge de la qualité technique de la réponse et comment cette qualité peut-elle être mesurée ?

Diverses approches existent, qui vont du mode ISO (vérification que l'aide répond à des normes pré-établies) à la méthode réellement participative (pour la vérification de l'adaptation de la réponse aux besoins), accompagnée parfois d'une attention particulière vis à vis des impacts négatifs potentiels (effets secondaires non désirés) de l'aide. Enfin, les ONG du Sud et de l'Est seront exclues de l'accès aux financements car ces standards sont le plus souvent étrangers à leur culture et à leur connaissance des conditions locales

Est-il pensable qu'une entité indépendante ait la capacité d'appréhender la valeur des « plaintes et critiques » techniques dans l'ensemble des domaines techniques couverts par Sphere ? Si la réponse à cette question devait être « oui » (c'est l'opinion des porteurs du

projet Ombudsman), alors la taille et la compétence de cette entité serait nécessairement importante et coûteuse.

En tout état de cause, il ne faudrait pas que cet Ombudsman se base sur le projet Sphere car la standardisation n'est pas compatible avec les approches participatives et appropriées à chaque contexte. Même si chaque chapitre des Standards Sphere commence par un rappel de l'importance de l'évaluation ex-ante et de la nécessaire participation des populations, ceci est, de fait, contradictoire avec la réponse standardisée induite.

5- Standard, normes, indicateurs

Finally, que mesure-t-on avec les Standards Sphere et quel sera le rôle de l'Ombudsman dans sa responsabilité de gardien du respect des normes et des codes de conduite ? Mesure-t-on la réponse aux besoins réels des bénéficiaires ? Non, si ce que ces derniers demandent n'est ni la ration standard, ni l'abris standard, mais plutôt un soutien à leurs stratégies de survie dans la crise ? Non si le froid est tel que les besoins en calories sont de loin supérieurs aux normes Sphere. Non, si la répartition spatiale des points d'eau telle que souhaitée par les femmes (demande sociale et culturelle) ne permet pas de réaliser le standard Sphere.

Aussi, si la référence si fréquente aujourd'hui au principe d'Hypocrate « d'abord ne nuis pas » est de mise, que voudra-t-elle dire si on l'applique au projet Sphere lui-même ? Quels intérêts sert-il réellement ? ceux des bénéficiaires ? ceux des grandes agences du nord, ceux des donateurs ?

DEUXIEME PARTIE : ARGUMENTAIRE JURIDIQUE

De nombreux points concernant les prétentions juridiques et l'assise réelle des projets Sphère et Ombudsman sont à souligner ici :

1- L'absence d'assise juridique

En évoquant dans son préambule les droits fondamentaux de la personne humaine, le projet Sphère dispose-t-il d'une assise juridique ? En effet s'inspirer de l'esprit, de la philosophie du contenu des règles de droit permet-il de prétendre à une participation au processus normatif ? Comme le précise Peter Walker « le projet Sphère s'efforce de construire un édifice dont les fondations sont constituées par les droits fondamentaux de la personne humaine... **La charte humanitaire et les normes minimales du projet Sphère établissent un lien évident, d'une part, entre les droits fondamentaux de la personne humaine et les principes humanitaires**, et, d'autre part, des services comme l'approvisionnement en eau et l'hygiène, la nutrition, l'aide alimentaire, les abris ou les soins de santé. ». Ce mélange des genres a-t-il un sens ? Les juristes s'accommodent mal de l'imprécision et encore faudrait-il avoir une définition ou, à défaut, une explication de ce que l'on entend par « principes humanitaires ». Et quelle est « l'évidence » de ce lien ? Quelle est sa valeur juridique ?

Car rien ne semble évident dans le projet Sphère sur le plan juridique. Le projet Sphère part certes de l'intention d'assurer le respect effectif de droits essentiels mais ne fait, au final, qu'inventer un nouvel outil -dont la pertinence reste à discuter- qui ne se rattache aucunement

aux «fondations » juridiques du droit international. Deux éléments majeurs doivent être immédiatement mis en avant.

- *Le statut juridique des ONG :*

Phénomène aujourd'hui acquis, les O.N.G. constituent en quelque sorte un droit d'association à l'échelle internationale ; ce qui a conduit à les qualifier parfois d'associations internationales ou d'agences internationales. Ce qualificatif traduit l'étendue de l'action que le groupement entend mener, mais ne correspond à une qualification juridique pertinente ni du statut de l'association, ni de sa personnalité juridique. Les ONG relèvent donc du droit interne. Elles ont un statut de personne morale classique de droit privé (sauf dans certaines législations comme en Belgique, au Portugal, en Autriche, en Lituanie ou en Ukraine). Deux conséquences de cette qualification juridique sont à souligner :

- La première, évidente : les initiateurs des projets Sphère et Ombudsman ne sont pas des organes habilités à créer la règle de droit international ;
- La seconde, essentielle : il est difficile d'envisager la responsabilité juridique sur le plan international d'une entité qui n'existe pas dans la structure normative internationale. Ne peut-on pas craindre, au final, que des Etats puissent se défaire d'une responsabilité qui leur incombe dans des contextes de crises. Au manque de logique juridique s'ajoute l'irréalisme face à des situations politiques que les ONG sont loin de pouvoir maîtriser. Le paradoxe de Sphère est d'évoquer rapidement cette responsabilité étatique sans toutefois indiquer clairement comment elle sera prise en compte.
- *Des mécanismes non juridiques de responsabilité*

Les aspects de la responsabilisation des ONG posés dans le «sphère project » et largement repris et renforcés par le projet Ombudsman, leurs fondement comme leur mise en œuvre, ne sont pas suffisamment précis ni pertinents pour envisager juridiquement leur application. Trois problèmes majeurs apparaissent à ce niveau :

1. *En effet, sur quelle règle est basée cette responsabilité ? Peut-on invoquer les droits de la victime ?*

Se profile ici le débat doctrinal important autour de la notion du «droit à l'assistance ». Le constat de la prégnance de la souveraineté étatique en droit international empêche de donner un total crédit à cette volonté louable. Cependant les Etats se sont liés à respecter certaines obligations contenues dans les Conventions de Genève et ses protocoles. Veiller à leur effectif respect est une mission peu aisée mais juridiquement posée qu'il faut déjà mener à bien. Les projets Sphère et Ombudsman évoquent aussi la possibilité de mettre en œuvre cette responsabilité sur la demande d'autres ONG, voir des journalistes... toujours sur la base des droits de la victime ?

2. *Pour quel responsable ?*

Rappelons qu'il est impossible de considérer une ONG comme un sujet de droit international, il est donc impossible de dégager juridiquement «un responsable ». De plus les intervenants humanitaires sont multiples, pour être rigoureux il faudrait envisager la responsabilité de chacun. Suivant les contextes, les acteurs de l'action humanitaire pourront être des organismes émanant d'une autorité étatique, des

militaires ou même des entreprises privées (Vivendi)... Sont-ils concernés par les standards du Sphère project ? Dans la logique du projet : oui, puisque le projet argue de poser les droits de la victime. Cette dernière devrait dès lors pouvoir se prévaloir de ses droits quel que soit l'acteur humanitaire considéré. L'effectivité du projet semble bien discutable. De plus, qui sera tenu responsable ? les individus (techniciens, gestionnaires de programmes) ou les structures ? Comment les standards Sphère seront-ils retranscrits alors dans le droit du travail ou d'emploi des volontaires, droit avant tout national ?

3. *Avec quels mécanismes de sanction ?*

Aucun élément dans le projet ne permet d'envisager l'organe habilité à juger de l'irrespect des standards. Le projet de l'ombudsman soulève plus d'interrogations qu'il n'apporte de solution... Comment veiller à l'impartialité d'un médiateur international ? Peut-on envisager un médiateur à un niveau national ? Comment apprécier le manquement aux obligations évolutives du projet ? Quelle est la nature de la sanction envisagée ?

Invoquer des textes de droit international ne revient pas à poser effectivement des règles de droit. Sphère ne peut prétendre à une quelconque rigueur juridique. Le souhait d'améliorer le travail des ONG est cependant tout à fait intéressant et respectable, mais d'autres méthodes sont dès lors envisageables et le droit ne sera sans doute pas le meilleur vecteur. Néanmoins à défaut d'être du droit ou de reposer sur les règles de droit, le projet pourrait-il à terme en devenir ?

2. *les projets Sphère et Ombudsman à l'aune de la soft Law, des codes de conduite et des normes ISO. Compilation d'indicateurs ou normes juridiques en gestation ?*

- *Soft Law ?*

La *soft law*, expression anglo-saxonne dont la multiplicité des traductions et l'absence d'accord sur le contenu ne font que révéler la suprême habileté de langage et le flou qui entoure cette notion. Car en réalité bien que l'on qualifie telle disposition de « molle », « flexible », « verte », « tendre » ou « en gestation », il n'y a point de droit créé par des entités sans personnalité juridique internationale (O.N.G.) et sans le consentement des Etats : l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice, la Convention de Vienne sur le droit des traités (23 mai 1969), la jurisprudence de la Cour internationale de Justice sont unanimes. Toute autre interprétation n'est que doctrinale et donc sans conformité au droit existant.

Les exemples ayant motivé l'élaboration de ce concept constituent une somme de précédents relevant du fait et non du droit ; ceci nous rappelant la distinction: « practice is evidence, custom is the law itself ». Il n'y a ici, en définitive, ni traité ni coutume car seuls les Etats peuvent être à l'origine de telles sources du droit.

- *Code de conduite ?*

Aussi la référence aux codes de conduite a-t-elle été envisagée pour présenter le Projet Sphère. Les codes de conduite élaborés par des personnes privées régissent de façon volontaire les rapports entre ces dernières et n'ont aucune valeur normative en droit international. Les codes de conduites des ONG ont sans doute été les premiers vecteurs de la « responsabilisation » de ces associations, dans la mesure où ils ont servi de référent à l'action humanitaire sur le plan

méthodologique et déontologique. Ils sont présentés parfois comme les précurseurs de la règle de droit. Mais ceci ne doit pas amener à conclure que les ONG disposent d'un quelconque pouvoir normatif.

Le rôle des O.N.G. a été reconnu dans le « paysage international » : elles contribuent à relayer une « opinion publique inorganisée », et ceci parfois de façon percutante. Leurs contributions à l'évolution de la société internationale peuvent parfois être reconnues par les Etats eux même. Les mobilisations des ONG autour de la Conférence de Rio, de celle d'Ottawa, du traité de Rome pour la Cour Pénale Internationale, et, plus récemment, contre l'Organisation Mondiale du Commerce, sont là pour le prouver. Mais la consécration conventionnelle est bien le fait des Etats. L'activité du CICR a été sans conteste reconnue dans les Conventions de Genève, ce qui lui donne de fait un statut différent des ONG sur la scène internationale. Sans cette reconnaissance étatique il est impossible de pouvoir parler de normativité juridique.

Pour que le Projet Sphère puisse avoir un jour le qualificatif de « norme de droit international », la seule hypothèse à envisager est celle de sa consécration dans un traité. Encore faudrait-il que le projet intéresse suffisamment toutes les ONG pour qu'il y ait une adhésion entière, pour que les ONG souhaitent s'investir pour tenter d'amener une reconnaissance étatique. Encore faudrait-il que le projet intéresse effectivement les Etats... A ce niveau de l'étude, constatons qu'il est impossible de qualifier juridiquement le Sphère project.

Toutefois toute qualification est loin d'être impossible. Dans le souci de pouvoir « nommer » pertinemment les normes posées dans le projet sphère nos investigations nous ont notamment conduites sur le site Internet de l'Organisation Internationale de Normalisation, ONG créée en 1947, qui fédère des organismes nationaux de normalisation dans les domaines industriels et des services dans environ 130 pays.

- *Ou normes ISO ?*

L'étude comparée des normes telles que proposées par Sphère et des normes de qualité appelées « normes ISO » permet de constater que les premières sont une émanation directe des secondes. La définition de la norme ISO proposée par l'Organisation Internationale de Normalisation est la suivante « les normes sont des accords documentés contenant des spécifications techniques ou autres critères précis destinés à être utilisés systématiquement en tant que règles, lignes directrices ou définitions de caractéristiques pour assurer que des matériaux, produits, processus et services sont aptes à leur emploi. ». Est également précisé que « les normes internationales contribuent ainsi à nous simplifier la vie et à accroître la fiabilité et l'efficacité des biens et des services que nous utilisons ». Les normes ISO (ISO 9000 plus précisément) sont des outils qui permettent d'assurer que des matériaux, produits, processus et services conviennent à l'emploi. Ce sont des aides précieuses pour l'amélioration du management en entreprises.

Malgré la prétention de se référer à une approche basée sur le droit (right based approach), le projet Sphère ne répond pas à une logique juridique mais à une logique consumériste d'optimisation de la qualité des services telle que proposée dans les normes ISO. C'est d'ailleurs cela qui intéresse les bailleurs de fonds. Ceci améliorera leur image vis-à-vis du public et facilitera leur travail en leur donnant une grille simple d'élimination des acteurs. On se dirige vers un « label Sphere » de la qualité, ce qui serait à terme désastreux pour l'engagement humanitaire

Dés lors la question de la pertinence du projet revient non plus aux juristes, mais bien aux praticiens, aux acteurs de l'aide humanitaire. Sphère ne peut prétendre disposer de l'aspect contraignant de la règle de droit, il ne peut que se poser en simple ensemble d'indicateurs techniques à valeur strictement indicative.

TROISIEME PARTIE : ARGUMENTAIRE POLITIQUE

Les questions sous-jacentes qui se posent aux organisations humanitaires à travers ces débats sont bien d'ordre politique : sont-elles prestataires de services, chargées d'une activité technique, sous traitant des gouvernements ou des entités multigouvernementales (ECHO, HCR ; PAM ; etc.), ces fameux « implementing partners » ? ou émanation de la société civile, contre-pouvoir représentant un positionnement militant et encore capable de s'insurger face aux différentes formes de pouvoirs s'attaquant aux plus vulnérables ?

1- ONG, prestataires de services ou sous-traitant,

Déjà, à travers certaines relations établies avec les bailleurs de fonds depuis quelques années, la position des ONG humanitaires glisse vers une instrumentalisation, une contractualisation des activités. De plus les dynamiques d'ajustements structurels initiées par les Institutions de Bretton Wood poussent vers un retrait de l'état. Sur certains terrains (par ex. l'Angola en 97), les ONG se sont retrouvées « responsables » de domaines techniques de plus en plus importants, comme la prise en charge de la santé des populations de toute une région, dans le cadre d'un accord entre les bailleurs de fonds et le gouvernement angolais. Cette réalité les a placés dans une position difficile vis à vis des autorités et des populations où les relations sont devenues plus du domaine de la prestation de services que de l'engagement volontaire. Ce phénomène tend à se généraliser et pose la question du rôle des états. Il est le reflet du libéralisme grandissant et de la privatisation des services. On retrouve là la différence fondamentale cachée derrière la double dénomination PVO (Private Voluntary Agency) en usage dans le milieu anglo-saxon, notamment nord américain et ONG/NGO (organisation non gouvernementale). Se dirige-t-on doucement vers les OPG (organisations para-gouvernementales) ?

Dans de telles situations, où se trouve le positionnement de départ et la liberté de pouvoir prendre la parole sur une situation donnée ? En acceptant de jouer un rôle de cet ordre, les ONG perdent leur capacité de lobby, de positionnement politique puisqu'elles acceptent de « rentrer dans le jeu » et d'y prendre une place définie. Il est fort à craindre que les projets Sphère et Ombudsman, en consolidant la responsabilité des ONG dans ce sens, ne fassent qu'accentuer ce phénomène et finissent par placer les acteurs humanitaires de façon définitive dans une position de prestataires de services, avec tout ce que cela veut dire d'interférences politiques dans leurs activités et de dépendances institutionnelles dans leur fonctionnement.

2- Ou force de proposition et contre-pouvoir.

Pour les représentants d'un positionnement plus politique et parfois contestataire, l'objectif de l'aide humanitaire se situe au-delà de la prestation technique. Pour certaines ONG, l'assistance humanitaire n'est que la face découverte et visible d'un engagement beaucoup plus profond auprès des populations : une présence solidaire qui permet de témoigner si les responsables manquent à leurs obligations. L'assistance humanitaire n'est qu'un pis aller

(l'intervention humanitaire étant vue comme momentanément nécessaire suite à un manquement des autorités à leurs obligations vis à vis des populations) si elle ne se double pas de l'impératif de protection (assuré selon des formes variables par les différents acteurs - CICR par la négociation- ONG par le témoignage- spécialistes des droits de l'homme par la dénonciation-).

Bien sûr, le discours de contre-pouvoir était plus simple et facile avant la fin de la Guerre Froide et l'apparition à grande échelle des « Humanitaires d'état ». Aujourd'hui, la position de contre-pouvoir est beaucoup plus difficile et dans le domaine humanitaire, rendue plus complexe dès lors que les états ont commencé à investir ce champ. C'est pourquoi on parle plus volontiers de « force de proposition ». Néanmoins ceci sous-entend une indépendance vis à vis des autorités, un positionnement radicalement différent de la position du « prestataire de services ».

3- ces deux approches sont-elles compatibles?

Les deux positionnements ci-dessus, prestataires ou capacité de contre-pouvoir, sont-ils compatibles ou s'excluent-ils l'un l'autre ? Selon les auteurs de cette note, il apparaît que ces deux positionnements sont difficilement conciliables. Pour qui se considère comme un prestataire de service, l'objectif final devient alors de remplir les obligations contractuelles sur lesquelles il s'est engagé (normes), alors que pour les seconds, l'objectif final de l'action humanitaire est ailleurs et conduit forcément à un positionnement politique. Dans ce sens, l'évaluation conduite par ACF au Burundi est largement significative : selon les critères Sphère, la mission des centres de renutrition thérapeutiques est « notée » 20/20. Les critères de Sphère sont atteints et l'ONG peut estimer avoir rempli ses fonctions/devoirs face aux populations bénéficiaires. Cependant, pour ACF la mission n'est pas satisfaisante. En effet, seules les personnes arrivant aux centres sont soignées alors que le reste de la population, et certainement les plus vulnérables, sont inaccessibles dans les zones d'insécurité dans la forêt. ACF n'a pas l'accès souhaité aux victimes, et ce, pour des raisons politiques.

QUATRIEME PARTIE : CONTRE-PROPOSITIONS

Il a été mentionné dans l'introduction à la présente note que la recherche de la qualité était bien l'objectif commun tant des promoteurs que des détracteurs des projets SPHERE et OMBUDSMAN.

Si les chapitres précédents ont fait le procès des approches essentiellement technique de la qualité des actions humanitaires par la normalisation et la standardisation, il importe de faire des propositions et d'identifier des alternatives.

Six voies complémentaires semblent se dégager :

- La qualité par le retour à l'éthique politique de l'humanitaire : L'assistance, rappelons le, n'est que la réponse à un déni de protection. La question de la nutrition n'est donc pas essentiellement dans le nombre de calories ni dans la balance de la ration en micro-nutriments : Elle est d'abord dans une interpellation pour le respect du DIH;
- La qualité par l'amélioration des mécanismes de participation des populations : et ceci, des phases de diagnostic à celle de l'évaluation de l'impact; Il importe que ces

processus de consultation aient lieu, mais de façon non naïve à pour d'autres raisons que la démagogie trop fréquemment entendue.

- La qualité par un refus de la relation malsaine "humanitaires / bailleurs de fonds" : Combien de fois les actions se sont-elles mises en place sous la pression des bailleurs, qui répondaient trop tard et donnaient des délais absurdes de déboursement ? Combien de fois ces bailleurs de fonds ont-ils accepté de financer des projets mal identifiés, mal montés, et peu adaptés.
- La qualité par le retour à la déontologie professionnelle : Voulant faire du bien et faisant parfois du mal, les acteurs de terrain doivent revenir à, mais ne pas être paralysés par, le premier aphorisme d'Hypocrate : "D'abord ne nuis pas".
- La qualité par l'amélioration des diagnostics ex-ante : Ceci passera nécessairement par le développement d'outils toujours plus fins et adaptés d'évaluation des contextes dans leurs diversités, des impacts des crises sur les populations dans leur diversité, des stratégies de survie des populations dans leur diversité. Ceci implique un renforcement des capacités d'écoute, d'établissement de partenariats locaux, mais aussi des outils de l'analyse géopolitique et institutionnelle.
- La qualité par la promotion d'une culture d'évaluation ex-post : Là encore, des travaux de recherche méthodologique sont nécessaires, car une partie importante des outils à la disposition des acteurs proviennent du monde du développement.
- La qualité par la formation des acteurs de terrain : En dernier ressort, la qualité des interventions dépendra de celle des acteurs sur le terrain : Bonne maîtrise des outils de diagnostic et d'évaluation d'impact, bonne capacité de dialogue et d'écoute, doublée d'une sérieuse aptitude à la prise de distance; et enfin compétences renforcées dans les domaines techniques requis. C'est cela qui, à terme, permettra que se fasse du bon ou du mauvais travail.

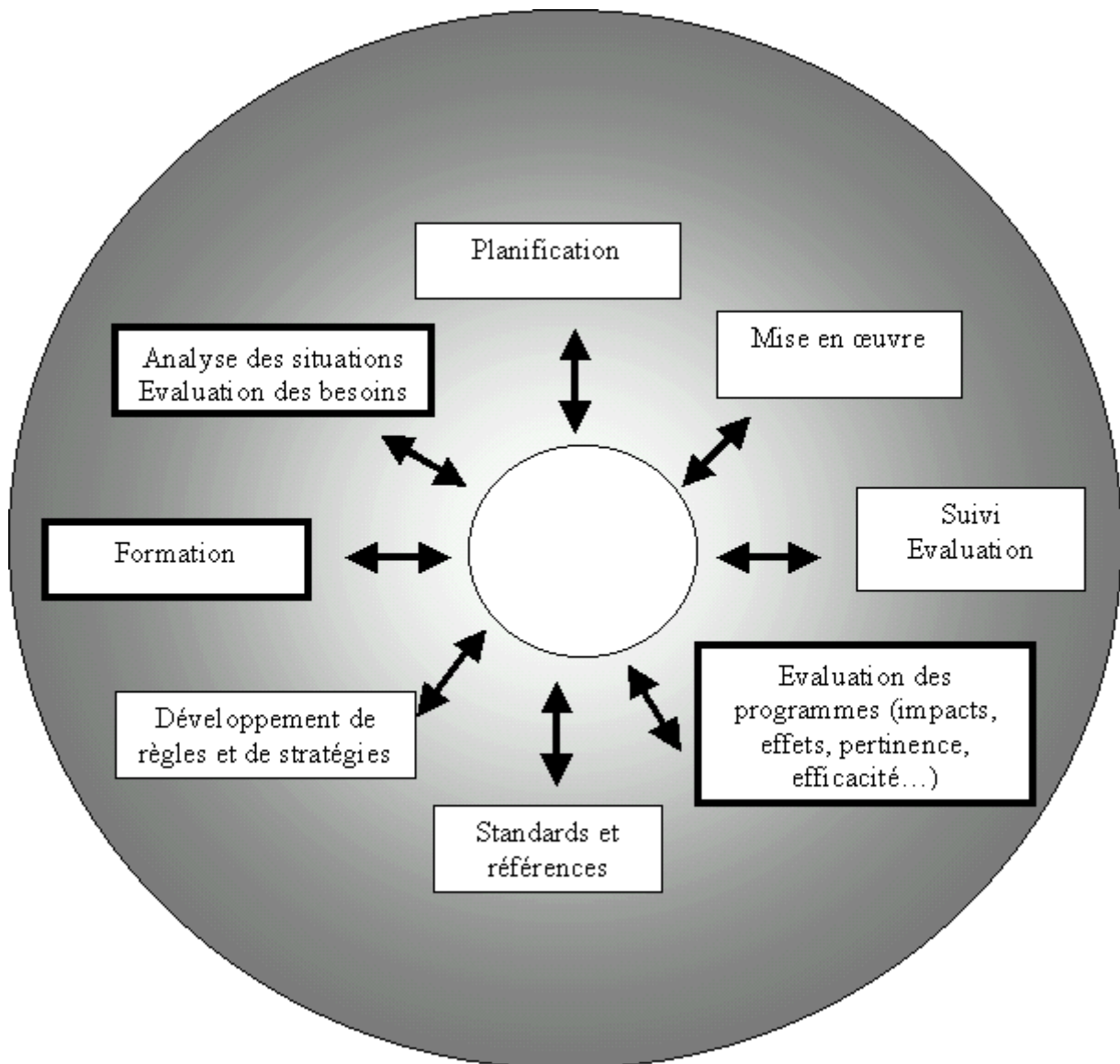


Schéma adapté du "Quality at each level", Dr Pierre Perrin, ICRC, 98.

Il importe de remettre les priorités à leur place. Puisque les tenants des projets SPHERE et OMBUDSMAN mettent en avant la responsabilité des acteurs humanitaires et cette fameuse "accountability", on pourra s'interroger sur l'utilité de la quantité importante de moyens mis en œuvre dans leur propre processus tentant de donner la primauté aux standards techniques dans l'élaboration de la qualité de l'intervention humanitaire. Il n'est pas impossible que l'histoire y retienne d'abord le souvenir d'une erreur intellectuelle majeure.