



HAL
open science

Crises humanitaires et facteurs aggravants

Alice Corbet

► **To cite this version:**

Alice Corbet. Crises humanitaires et facteurs aggravants. Philippe Ryfman; Marina Eudes; Sandra Szurek. *Traité Droit et pratique de l'action humanitaire*, Editions LGDJ, 2019, 978-2-275-05306-6. hal-02474414

HAL Id: hal-02474414

<https://hal.science/hal-02474414>

Submitted on 11 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Crises humanitaires et facteurs aggravants

1. — Au-delà de la catastrophe, des facteurs aggravants

Une crise peut arriver à tout moment : pluies torrentielles entraînant glissements de terrain ou inondations, sécheresses enclenchant de grandes difficultés agricoles, ouragans dévastateurs ou catastrophes industrielles. L'intervention humanitaire qui suit ces désastres dépend de plusieurs facteurs. Tel pays aura réussi à prévenir ou à minimiser le danger grâce à sa technologie ou à un système d'alerte efficace. Tel autre aura des moyens financiers et humains qui lui permettront de mobiliser au mieux les ressources vers la zone affectée, y amenant par hélicoptère les services de l'armée, ou y installant des hôpitaux de campagne : c'est souvent le cas des pays occidentaux. En France, des arrêtés de catastrophe naturelle sont publiés au Journal Officiel, permettant la remise en état des services publics ainsi que le déblocage d'aides pour les particuliers et pour la reprise économique. Au niveau onusien, le CERF (Central Emergency Response Fund), lancé en 2006 et intégré à l'UNOCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), est un dispositif se consacrant à fournir une aide humanitaire rapide (l'argent est déblocqué en 48h) en direction des pays n'ayant pas les capacités de répondre aux catastrophes qui les touchent. En cas de besoin, les acteurs humanitaires peuvent demander une participation du CERF pour mettre en œuvre leurs programmes d'urgence, ainsi que des aides nationales ou multilatérales telles que celles de ECHO (European Commission Humanitarian Office).

Ce chapitre se consacre aux facteurs qui aggravent la crise humanitaire, c'est-à-dire à tout ce qui ralentit, dérégule, voire empêche l'intervention humanitaire. Tout d'abord, nous verrons comment les crises –et la perte de vies humaines– auraient pu être minimisées par des mesures de prévention et par une meilleure réactivité des pouvoirs publics. Cela nous amènera à nous demander si les éventuelles manipulations de l'aide, en détournant cette dernière pour servir des objectifs politiques, participent à l'aggravation des crises humanitaires.

2. — Faiblesse de l'Etat : désorganisation en amont et pendant la crise

Les défaillances d'un système régalien inefficace ne facilitent pas la gestion des crises. L'aide humanitaire, destinée à la population, l'est souvent tout autant aux institutions nationales : c'est tout un pays qu'il faut parfois « réparer ». Certains Etats, comme Haïti ou le Népal, ont une histoire mouvementée, à travers laquelle un Etat stable n'a pu se développer : ils sont souvent qualifiés de « faillis ». Ce terme est à employer avec précaution (les facteurs qui permettent de définir un pays comme tel sont variables), mais on retiendra que « peut être dit défaillant l'Etat qui est dans l'incapacité d'exercer tout ou partie de ses fonctions régaliennes de base en raison de la disparition totale ou partielle d'une autorité politique effective » (G. CAHIN, « Le droit international face aux Etats défaillants », *SFDI Colloque de Nancy, L'Etat dans la mondialisation*, Paris, Pedone, 2013, 592p., pp. 51-114, p. 58). Dans ces pays, les services publics ne sont que faiblement assurés, l'économie est précaire, et le contrôle étatique sur le territoire est trop clairsemé, avec de nombreuses zones qui échappent au contrôle de la police et de la justice. Bref, les faiblesses institutionnelles sont fortes et récurrentes et ont un impact direct sur les infrastructures matérielles comme sur la société civile, qui se retrouve délaissée.

Or, deux facteurs aident à réduire la vulnérabilité de la population et à absorber les catastrophes : la prévention et l'information (système d'alerte). Ils permettent d'alerter sur les possibilités d'une catastrophe et de préparer les réactions à son arrivée. Il s'agit donc de former la population sur ce qui pourrait se passer, par exemple sur la probabilité d'un séisme ou d'un ouragan. Le Japon a démontré, à travers de nombreux programmes de sensibilisation, notamment dans les écoles, que les réactions adaptées de la population peuvent limiter le nombre de morts. Il en est de même à Cuba, où un système de prévention des ouragans connu de tous les habitants s'appuie sur la Defensa Civil Nacional (DCN) et sur trois phases (d'information, d'alerte et d'alarme, auxquelles s'ajoute éventuellement une phase de récupération) : les secours sont prêts, les populations savent où se réfugier et sont formées à se protéger et aux premiers soins. Certaines catastrophes peuvent aussi être signalées juste avant leur occurrence, comme un raz-de-marée après qu'une faille sismique ait déchiré les profondeurs sous-marines. Ainsi, suite au tsunami de 2004 dans l'Océan Indien, des balises sous-marines ont été installées dans plusieurs pays côtiers et des veilles ont été mises en place, permettant d'alerter au mieux la population (système de sirène) et de proposer des voies d'évacuation.

Le tremblement de terre haïtien du 12 janvier 2010 arriva dans la surprise générale. Beaucoup d'Haïtiens qui n'avaient pas bénéficié d'une éducation appropriée méconnaissaient le

phénomène. Les bâtiments, mal construits, n'ont pas tenu le choc du séisme. Aucun plan de secours n'avait été envisagé, laissant les blessés et les morts dans l'abandon. D'ailleurs, les explications populaires qui évoquent les causes du séisme se rapportent peu aux données scientifiques : rumeur d'essai nucléaire effectué par les Etats-Unis, vengeance d'un diable contre le vaudou... Le séisme est nommé en référence à son bruit « goudougoudou », à son exceptionnalité : « 12 janvié », ou à son incompréhension : « l'évènement », « la chose ». Le cas haïtien démontre en quoi une population non prévenue et une communication non pensée en amont abandonne la population à son sort, ne l'aidant pas à s'organiser ni à donner un sens à l'évènement.

D'autres facteurs, politiques ou économiques, entrent en jeu. En France, des inondations meurtrières ont eu lieu en 2010 à la Faute-sur-Mer suite à la tempête Xynthia, provoquant le désarroi des habitants dont les maisons avaient été construites en zone inondable et la mort de 29 personnes. Le jugement issu du procès (en 2016) a considéré que les responsables locaux avaient délivré des permis de construire délibérément afin d'accroître l'urbanisation de la commune. Ils ont privilégié un développement économique sans prendre garde aux possibilités du désastre, contournant les normes de prévention, et rompant les liens de confiance entre les citoyens et le responsable politique qu'ils mandatent (S. REVET, « La tempête au tribunal : Trajectoires de victimes et de prévenus au cours du procès de la tempête Xynthia en France », *Archivio Antropologico Mediterraneo*, Vol. 18, n°2, pp. 51-64, 2016). De même, lors de l'inondation à la Nouvelle Orléans, en 2005, une part de la population, non évacuée car ne disposant pas de moyens de transport, ne fut pas prioritaire lors de l'intervention des secours : c'est ainsi que les populations les plus pauvres furent le plus affectées.

La préparation des catastrophes est donc devenue un enjeu majeur : les Etats membres de l'ONU « ont progressivement inclus des éléments de résilience dans leurs politiques intérieures (sécurité civile, gestion des risques, etc.) ou de coopération internationale (aide au développement ou aide humanitaire d'urgence, lutte contre le changement climatique, etc.) » (B. QUENAULT, « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n° 3, décembre 2015, p. 1, <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11010>). Le but est de diminuer les pertes humaines, environnementales et économiques par le biais de coopérations multilatérales pour un développement durable. Depuis 2005, le Cadre d'Action de Hyogo

(CAH) a prévu que des sommes importantes puissent être investies pour la prise en compte de la réduction ou de la prévention des risques de catastrophes (PRC), et un Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR) a été créé. Cette plateforme essaie, par exemple, d'impliquer le secteur privé dans les efforts de prévention du risque en arguant que chaque catastrophe entraîne de grandes pertes économiques. Dans la lignée du CAH, le Cadre d'Action de Sendai (CAS) pour la PRC rappelle que les Etats sont incités « à prévenir les risques de catastrophes ». L'optique est de sensibiliser et de prévenir en amont de la catastrophe avec l'adoption de bonnes pratiques, comme des constructions aux normes parasismiques ou des approches environnementales qui limitent la pollution. En adoptant ces recommandations, le Bangladesh, qui est lui aussi un pays failli dont 80% de la superficie est située en zone inondable, a mis en place un système d'alerte lui ayant permis d'évacuer 3.2 millions de personnes avant le cyclone de 2007.

Toutefois, former les personnes à des bonnes pratiques peut aussi désengager l'Etat local de ses responsabilités en le défaussant sur le secteur privé ou les initiatives individuelles. Pour être efficace, les efforts de sensibilisation doivent aussi être investis auprès de toute la population et non auprès de groupes cibles, souvent choisis sur leurs critères de vulnérabilité (« femmes », « enfants »). Par exemple, le plus souvent, les questions de planning familial ne s'adressent qu'aux femmes, ce qui limite leur intégration auprès de l'ensemble de la société.

3. — Effets pervers de l'aide

Plus que l'aide, c'est souvent un positionnement médiatique, économique ou diplomatique qui importe après une crise. Par exemple, la mobilisation humanitaire post séisme de 2010 en Haïti s'inscrivait dans un ancien mouvement d'assistance : depuis les années 1980, la « communauté internationale », Etats-Unis en tête, apportait l'équivalent de 60% du budget de l'Etat en 2015 (F. THOMAS, « Cinq ans après le séisme, Haïti est toujours sous perfusion internationale », *Le Monde*, 14 janvier 2015). Les enjeux économiques et politiques ne sont donc pas absents lors d'une intervention humanitaire, surtout quand ils proviennent d'organismes de pays étrangers qui investissent beaucoup dans le pays et qui s'ordonnent souvent autour des Nations Unies : l'aide peut être un instrument indirect de gouvernance d'une Nation sur une autre (P. RYFMAN, *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, La Découverte, 128 p., pp. 93-106, 2008). Les services militaires, de plus en plus mobilisés lors d'opérations humanitaires en raison de leurs moyens logistiques, interrogent à la fois sur la

coopération (et l'indistinction) entre militaires et humanitaires, et sur les enjeux politiques qui justifient cet investissement.

Une arrivée massive d'aide, en particulier en moyens et en biens, peut être au centre de nombreux enjeux, pour la plupart politiques. Ainsi, certains pays refusent l'aide par idéologie nationale, revendication de leur souveraineté, ou afin de montrer leur capacité à s'occuper de leurs citoyens de manière autonome (tel que le revendiquaient l'Inde suite au tsunami de 2004, ou le régime syrien en 2012, ce qui lui permettait de ne pas porter secours aux rebelles). Mais d'autres pays ont parfois intérêt à exprimer leurs besoins pour capter l'aide internationale. Les médias peuvent donc être manipulés, en sur-médiatisant une crise locale pour lui donner une dimension nationale. Bien que les ONG soient indépendantes, les Etats receveurs de l'aide sont parfois intéressés à capter une partie de la richesse amenée (on parle de « manne humanitaire »), que ce soit par des taxes, par des « droits de passage » à payer pour les convois humanitaires, ou plus simplement car la présence d'ONG peut stimuler et développer l'économie.

L'aide peut également être détournée, par l'Etat d'accueil ou par des groupes dissidents. En Corée du Nord, à la fin du vingtième siècle, l'aide fut distribuée uniquement à ceux perçus comme « loyaux » au gouvernement. Suite au tremblement de terre népalais de 2015, les différentes instances de secours et les donateurs s'inquiétaient de la bureaucratie envahissante et peu fiable du pays, alors que l'Etat centralisait leurs apports autour d'une Autorité Nationale de Reconstruction... dont le président fut accusé peu après de corruption. En 2017, le mouvement rebelle Boko Haram (Nigéria) détourna plusieurs camions d'aide alimentaire destinés à assister ses victimes ; cette même année au Yémen, des mouvements rebelles bloquèrent l'arrivée de l'aide afin d'affaiblir leurs ennemis. Quand ces biens humanitaires sont revendus, cela participe à entretenir la crise tout en enrichissant les groupes belliqueux. Le gouvernement éthiopien (derg), en 1984, utilisait l'aide humanitaire pour mener à bien un grand programme de déplacements forcés : les populations rurales, affamées, rejoignaient des zones de distribution alimentaire où elles étaient raflées et déportées. Ce cas souleva un grand débat dans la communauté internationale : faut-il rester, donc cautionner ce système, ou partir, mais abandonner les populations à leur sort (C. MAGONE, M. NEUMAN, F. WEISSMAN (dir.), *Partir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins sans frontières*, Paris, La Découverte, 256 p., 2011) ? Dans le même ordre d'idée, certains donateurs peuvent refuser une aide humanitaire pour « punir » un pays, laissant délibérément des populations en souffrance au nom de tactiques politiques (tel que les Etats-Unis refusant

d'aider le Chili et son régime socialiste en 1971). L'aide humanitaire est donc aussi à considérer comme un moyen de sanction ou de récompense, évoluant au gré des enjeux internationaux, pour lesquels la situation humanitaire devient moins une préoccupation qu'un prétexte, et moins un devoir d'assistance qu'un instrument politique.

4. — Une crise humanitaire se prépare et s'ordonne pour que l'intervention humanitaire soit efficace

Au-delà de la catastrophe en elle-même, en amont ou en aval, l'aide humanitaire est souvent rendue difficile ou inefficace en fonction de nombreux facteurs. Les pays mal préparés ou désorganisés peuvent amenuiser la qualité de l'intervention, qui peut aussi être instrumentalisée. Ces problèmes ne sont pas forcément liés à leur niveau de développement : même lors des catastrophes naturelles, les désastres ont souvent une dimension politique et sociale. Si certains facteurs sont difficiles à maîtriser tels que la manipulation de groupes armés ou dirigeants, d'autres, liés notamment à la prévention des risques, s'inscrivent aujourd'hui comme un enjeu majeur pour limiter les crises humanitaires futures.

○ Ouvrages

- C. MAGONE, M. NEUMAN, F. WEISSMAN (dir.), *Partir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins sans frontières*, Paris, La Découverte, 256 p., 2011
- P. RYFMAN, *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, La Découverte, 128p., 2008

○ Articles

- G. CAHIN, « Le droit international face aux Etats défaillants », *SFDI Colloque de Nancy, L'Etat dans la mondialisation*, Paris, Pedone, 2013, 592p., pp. 51-114, p.58.
- B. QUENAULT, « De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? », *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n°3, décembre 2015, mis en ligne le 18 décembre 2015, consulté le 29 janvier 2018. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11010>
- S. REVET, « La tempête au tribunal : Trajectoires de victimes et de prévenus au cours du procès de la tempête Xynthia en France », *Archivio Antropologico Mediterraneo*, Vol. 18, n°2, pp. 51-64, 2016

○ Documents

- F. THOMAS, « Cinq ans après le séisme, Haïti est toujours sous perfusion internationale », *Le Monde*, 14 janvier 2015