

Les victimes de catastrophes naturelles et le droit à l'assistance humanitaire : point de vue d'un praticien

par Peter Walker

Selon un certain nombre d'auteurs — en particulier Hardcastle et Chua, dont un article figure dans la présente livraison de la *Revue*¹ — un droit international à l'assistance humanitaire devrait être établi au plus tôt, pour autant qu'il n'existe pas déjà.

Tant au travers de l'action menée sur le terrain par les Sociétés nationales que par le soutien qu'elle-même apporte, sur le plan international, à l'action de ses membres, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge figure parmi les principales organisations qui fournissent une aide humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles. Les discussions engagées sur la nécessité d'établir un droit international à l'assistance, s'il n'existe pas encore, ou sur sa légitimité, s'il existe déjà, suscitent au sein de la Fédération une réflexion plus générale, axée sur les problèmes de fond qui sont au cœur même de l'action humanitaire menée aujourd'hui à travers le monde, loin du tumulte des champs de bataille.

Peter Walker est directeur du Département des politiques en cas de catastrophes, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève.

Original : anglais

¹Rohan J. Hardcastle et Adrian T. L. Chua, « Assistance humanitaire : vers un droit d'accès aux victimes de catastrophes naturelles », *supra*, p. 633.

Qu'est-ce qu'une catastrophe naturelle ?

Toute discussion sur le droit à l'assistance achoppe inévitablement sur deux difficultés, la première étant de définir ce qui constitue une « catastrophe naturelle », la seconde étant d'en mesurer l'ampleur.

Évolution de la physionomie des catastrophes

La décennie qui s'achève aura été marquée, à travers le monde entier, par de profonds bouleversements politiques et économiques. Tout au long de cette période, c'est sur les situations de conflit, de troubles et d'effondrement des États que les organisations humanitaires ont surtout braqué leur attention, en particulier au moment de définir leur politique générale et leurs critères d'intervention. Les crises — qualifiées de « situations d'urgence complexes » — survenues en Somalie, en ex-Yougoslavie, au Libéria et dans la région des Grands Lacs africains semblent avoir accaparé la plus grande partie de notre énergie intellectuelle et de nos capacités opérationnelles.

Tel est le contexte général dans lequel ont été créés le Département des affaires humanitaires des Nations Unies et son successeur, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Or, en attachant un intérêt exclusif à ces situations de crise aiguës, très médiatisées et aux multiples facettes, il semble que la communauté des organisations humanitaires ait oublié que son action ne se bornait pas aux victimes de la guerre, aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur des frontières de leur pays. L'action humanitaire relève d'une « éthique » dont toutes les catégories de la population doivent pouvoir bénéficier, notamment les quelque 65,8 millions de personnes qui chaque année, en moyenne, sont victimes d'inondations ainsi que les 59,3 millions de personnes affectées par la sécheresse et la famine que celle-ci entraîne. Les inondations survenues récemment en Chine ont été les plus graves de ce dernier quart de siècle, bouleversant la vie de plus de 240 millions de personnes. Selon la presse, les inondations ont, à ce jour, causé au moins un milliard de dollars de dégâts.

Au cours de ces deux dernières années, la Fédération a observé une modification radicale de la physionomie des besoins sur le plan mondial. Ainsi, au début des années 1990, les victimes d'inondations et de cyclones représentaient environ 6 % du nombre total de personnes bénéficiant, à travers le monde, de l'assistance de la Fédération. Les réfugiés, les personnes déplacées et les victimes de crises économiques représentaient, quant à eux, entre 70 et 80 % des bénéficiaires de cette action. La Fédération continue à intervenir en faveur des réfugiés, des victimes de catas-

trophes technologiques et des populations affectées par de trop rapides changements économiques et sociaux. Toutefois, de manière générale, la physionomie de l'assistance se modifie rapidement : en 1997, près de 50 % des 22 millions de personnes ayant bénéficié de l'assistance de la Fédération avaient été victimes d'inondations ou de la sécheresse.

Certes, cette évolution est due en partie à une diminution du nombre total de réfugiés et de personnes déplacées, mais elle est aussi largement due à l'augmentation de la fréquence et de l'ampleur des catastrophes naturelles.

Les inondations en Chine et la sécheresse en Afrique peuvent, à juste titre, être qualifiées de phénomènes naturels catastrophiques, mais peut-on aussi qualifier de « naturelles » les catastrophes qu'elles entraînent dans leur sillage ? Les conséquences désastreuses des inondations résultent souvent tout autant du volume des précipitations que du mode d'utilisation des sols, hier comme aujourd'hui. Au cours de cette décennie, la plupart des famines survenues en Afrique « par suite de sécheresse » ont coïncidé avec des conflits, de plus ou moins forte intensité ; de même, une catastrophe d'origine aussi naturelle que le *tsunami* qui a frappé la Papouasie-Nouvelle-Guinée l'été dernier n'aurait pas eu des effets aussi meurtriers sans le déboisement excessif de la région dû à l'exploitation forestière.

Dans de nombreux cas, c'est donc bien l'activité humaine — celle de l'individu, celle du secteur privé ou celle de l'État — qui transforme un phénomène naturel spectaculaire en une catastrophe aux conséquences tragiques.

Ampleur des catastrophes

La deuxième difficulté réside dans la manière de mesurer l'ampleur d'une catastrophe. Il n'existe, à l'échelon international, aucune définition généralement acceptée, qui permette de savoir quel degré de gravité une tragédie doit atteindre pour être baptisée « catastrophe ». Il n'existe de même aucun consensus quant aux paramètres à utiliser pour déterminer l'étendue d'une catastrophe. Dans certains cas, comme lors d'un tremblement de terre ou au paroxysme d'une famine causée par la sécheresse, le taux de mortalité élevé tient lieu de critère. Dans d'autres cas, comme lors des inondations qui viennent de frapper la Chine, des millions de personnes voient leur vie bouleversée et deviennent vulnérables à d'autres maux, mais le nombre de morts est relativement peu élevé. Quel critère faut-il donc utiliser pour définir une catastrophe ? Le nombre de décès effectifs, le nombre de personnes dont la vie est en danger, le nombre de sinistrés, ou l'ampleur des pertes enregistrées sur le plan économique à la suite de la catastrophe ?

Toute action visant à déterminer si les victimes de catastrophes naturelles jouissent d'un « droit à l'assistance » doit tenir compte de ces diverses façons de juger ce qui constitue une catastrophe naturelle.

Qui fournit l'assistance ?

De nombreux observateurs internationaux partagent, tacitement, l'idée selon laquelle l'assistance humanitaire est en fait l'assistance fournie par les organismes internationaux. En réalité, les premiers secours qui arrivent sur place — et qui, souvent, sont les plus efficaces — sont en général mobilisés à l'échelon local. Hardcastle et Chua font référence au séisme qui a frappé l'Iran en 1990, au lendemain duquel de nombreux observateurs extérieurs se sont déchaînés contre les retards apparents de l'aide internationale. En fait, la population locale et les organismes nationaux comme le Croissant-Rouge iranien sont intervenus très vite. De plus, étant donné le peu de temps dont disposent les sauveteurs pour rechercher et secourir les victimes d'un tremblement de terre, seules les organisations locales étaient réellement en mesure d'agir.

Il en va de même pour la plupart des catastrophes qui surviennent dans les pays industrialisés, qu'il s'agisse d'avalanches dans les Alpes ou d'inondations le long du Mississippi: les organisations locales sont les premières à intervenir.

Notre propos n'est pas ici de nier le rôle de l'assistance internationale, mais bien de souligner que cette aide est d'une plus grande efficacité lorsqu'elle prend la forme d'un appui apporté aux structures locales.

Cela dit, nous pouvons scinder le problème en deux et distinguer, d'une part, le droit de recevoir une assistance *per se* et, d'autre part, le droit des organisations internationales de franchir les frontières pour apporter une telle assistance. Il convient peut-être d'examiner séparément ces deux types de « droits ».

La légitimité du prestataire d'assistance

Toute discussion ayant trait au renforcement du droit, pour les organisations, de fournir une assistance doit, à un moment ou à un autre, aborder la question de la légitimité et de la compétence de ces organisations. Avant de poursuivre dans cette voie, nous nous pencherons cependant sur un problème fondamental, dont l'existence doit être admise à la

fois par les individus et par les organismes impliqués dans l'assistance humanitaire .

Un auteur a écrit que deux types de préceptes moraux guidaient l'assistance humanitaire : ceux du prêtre et ceux du prophète. À maints égards, l'esprit humanitaire équivaut à une éthique : au sein de la communauté humanitaire, les prêtres ont tendance à vouloir le codifier, définir les modes d'intervention, fixer des critères et spécifier qui peut, ou ne peut pas, fournir une assistance. De leur côté, les prophètes, estiment que l'assistance humanitaire relève de la responsabilité de chaque individu. C'est là le message qu'ils s'efforcent de diffuser et ils encouragent les initiatives humanitaires à l'échelon local.

Bien sûr, ces deux approches sont aussi nécessaires l'une que l'autre. Le credo des prêtres ne peut survivre que si un certain degré d'engagement est atteint grâce aux prophètes. On pourrait en outre légitimement affirmer que, certes, tous les individus ont le devoir de fournir spontanément une assistance, au mieux de leurs possibilités, lorsqu'ils sont témoins de souffrances, mais qu'il est nécessaire de sauvegarder les droits de l'individu, par des codes, des règles et des normes, dès lors que cette assistance prend la forme d'un programme organisé et professionnel.

Les mécanismes internationaux visant à assurer la qualité de l'assistance

Il doit exister, dans tout ensemble de droits destinés à légitimer le rôle des prestataires d'assistance autres que les États, un dispositif permettant de s'assurer de la légitimité et de la compétence de ces intervenants et de vérifier que leur action sert les intérêts des victimes de catastrophes. Il n'existe pas, à ce jour, de mécanisme de ce type. Le Code de conduite² élaboré en 1994 — qui est aujourd'hui largement reconnu à la fois par les ONG et par les États — a permis de faire quelques progrès dans cette direction, mais beaucoup reste encore à faire.

Une initiative récente, due à une large coalition d'organisations humanitaires, promet de nous rapprocher bien davantage du but que constitue une « assurance qualité » objective en matière d'action humanitaire.

² « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe », reproduit dans *RICR*, No. 817, janvier-février 1996, p. 124. Voir aussi <http://www.ifrc/pubs/code>.

Le *Projet Sphere*

Le *Projet Sphere* — *Charte humanitaire et Normes minimales* est le résultat de la coopération entre diverses organisations indépendantes, actives dans le domaine de l'assistance humanitaire³, parmi lesquelles figurent la plupart des grandes ONG ainsi que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge. Le but du projet consiste à définir les normes de base, d'ordre pratique, devant régir l'assistance humanitaire, plus particulièrement les normes qui ont un rapport direct et immédiat avec les efforts qui visent à sauver des vies (secteurs de l'eau et de l'assainissement, de l'aide alimentaire, des soins de santé et des abris, notamment). Ce type de normes minimales existe déjà dans de nombreux secteurs de l'action humanitaire, mais il arrive souvent que les différentes normes se fassent concurrence ou que les normes en vigueur soient obsolètes ou incomplètes. Le *Projet Sphere* est la première initiative qui présente un ensemble cohérent et complet de normes qu'une large gamme d'organisations sont prêtes à adopter, tout en sachant que ces normes permettront de mesurer leur performance.

Le *Projet Sphere* s'efforce de construire un édifice dont les fondations sont constituées par les droits fondamentaux de la personne humaine et les étages par les différents niveaux, clairement définis, de l'assistance fournie ainsi que des compétences requises pour mener de telles activités. Les organisations humanitaires devraient ainsi disposer désormais d'un cadre de référence pour leurs activités de planification et d'évaluation.

Répondre aux besoins humains les plus fondamentaux et restaurer la dignité humaine constituent les principes de base qui motivent toute action humanitaire. La « Charte humanitaire et les Normes minimales » du *Projet Sphere* 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.

Responsabilité financière et efficacité

La « Charte humanitaire et les Normes minimales » reflètent aussi la volonté des organisations humanitaires de travailler avec davantage

³ « Le *Projet Sphere* — Charte humanitaire et Normes minimales », <http://www.ifrc.org/pubs/sphere>.

d'efficacité et d'améliorer la manière dont elles rendent compte de leurs actions à ceux qui les financent. En acceptant de se conformer à ces normes, les organisations humanitaires s'engagent non seulement à fournir des services d'un niveau de qualité défini, mais aussi à être tenues responsables de leurs actions. Les normes ont été élaborées dans ce dessein et chacune d'entre elles est assortie d'une série d'indicateurs mesurables, importants non seulement pour la planification et l'exécution des programmes d'une agence humanitaire, mais aussi pour donner aux victimes de catastrophes, au personnel des organisations, aux donateurs et au grand public, notamment, la possibilité d'évaluer les services fournis dans le cadre de ces programmes. Ainsi, la « Charte humanitaire et les Normes minimales » constituent un cadre de référence pour l'exercice de la responsabilité financière.

Application des « Normes minimales »

Les « Normes minimales » s'appliquent à toute situation où par suite d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, la population a perdu les moyens qui lui permettent normalement de subvenir à ses besoins avec un certain degré de dignité. S'appliquant spécifiquement à la phase aiguë des situations d'urgence, les normes décrivent ce que la population est en droit d'attendre pendant cette période. Elles précisent les niveaux minimaux acceptables en termes d'approvisionnement en eau, d'assainissement, de nutrition, d'aide alimentaire, d'abris, de sélection de sites et de soins de santé. Elles ont été énoncées avec la plus grande précision possible, tout en restant largement applicables à différentes situations d'urgence.

Les communautés qui accueillent les personnes déplacées en raison d'une catastrophe ou d'un conflit sont, par définition, affectées elles aussi par de telles calamités et peuvent donc, elles aussi, avoir besoin d'assistance : c'est la raison pour laquelle les « Normes minimales » s'appliquent à ces deux catégories de population.

La responsabilité de fournir une aide humanitaire repose sur de nombreuses épaules. Les personnes directement affectées par une catastrophe sont toujours, avec leurs voisins, les premières à réagir. Pourtant, c'est aux gouvernements et aux organismes internationaux qu'il appartient de démontrer l'existence d'une réelle volonté politique de prévenir les catastrophes et d'en atténuer les effets partout où cela est possible. De leur côté, les organisations humanitaires doivent intervenir lorsque la population et ses systèmes de soutien habituels ne sont plus en mesure de répondre aux besoins humains.

Et maintenant ?

Il ne fait aucun doute que la «Charte humanitaire et les Normes minimales» vont susciter au moins autant de questions qu'elles donneront de réponses. Les questions les plus importantes ont trait à la diffusion, à la mise en application et au respect des normes, ainsi qu'à la formation qui devra être dispensée dans ce domaine. Il conviendra aussi de se souvenir que, paradoxalement, l'établissement de normes pour les interventions humanitaires risque parfois de déboucher sur la décision de ne pas intervenir si l'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que l'action engagée réponde aux exigences minimales.

La prochaine phase du *Projet Sphere* sera notamment axée sur la promotion et la diffusion extensives des «Normes minimales». L'accent sera mis sur l'importance que revêtent la formation et la mise en place des systèmes requis pour pouvoir fournir des services à la hauteur des exigences fixées par les «Normes minimales». Les différentes manières d'évaluer le respect des normes, et de réagir en cas de plainte, seront examinées. Les «Normes minimales» sont applicables non seulement à chacune des organisations prise séparément, mais aussi à la communauté humanitaire dans son ensemble. Le degré d'interdépendance de tous les acteurs est tel que si un groupe de personnes affectées par une catastrophe ne recevait pas l'assistance requise, c'est nous tous qui aurions échoué à l'examen de passage.

Les normes du *Projet Sphere* représentent une opportunité extraordinaire pour les organisations humanitaires. Aujourd'hui, le défi consiste à s'assurer que l'on en tire le meilleur parti possible, que les normes sont mises en œuvre et que les organisations, les donateurs et les gouvernements hôtes sont tenus responsables de leur respect.

Conclusion

Du point de vue du praticien, il est clair que tous les efforts visant à définir et à promouvoir le droit à l'assistance humanitaire doivent être assortis d'une action menée au sein de la communauté humanitaire pour vérifier que nous disposons bien des moyens d'intervenir de façon adéquate en cas de catastrophe. Pour répondre à cette exigence, nous devons disposer de normes claires, de procédures internationales permettant de mesurer la qualité de l'intervention, de mécanismes permettant d'atteindre le niveau de qualité requis ainsi que de systèmes prévoyant que les organisations impliquées répondent de leurs actions auprès des

personnes qu'elles s'efforcent d'assister ainsi qu'auprès des États et des donateurs.

La poursuite de ces buts pourrait bien, elle-même, contribuer à renforcer la légitimité des appels en faveur de l'établissement d'un droit à l'assistance humanitaire.
