

Action humanitaire : gérer et garantir la qualité humaine et professionnelle

Parce qu'elle repose d'abord sur des hommes et des femmes, l'action humanitaire est toujours un mélange d'actions ordinaires et extraordinaires. Située aux frontières entre le monde professionnel et celui de la compassion humaine, entre le salariat et le volontariat, elle échappe de ce fait à certains cadres habituels du droit et de la responsabilité. Il faut comprendre ce mélange et cette intrication pour en appréhender les forces et les faiblesses et identifier les modalités de gestion qui en assurent la qualité et l'efficacité.

► FRANÇOISE BOUCHET-SAULNIER*

L'action humanitaire n'est pas une activité professionnelle tout à fait comme les autres. Elle est largement perçue comme une aventure, un moment à part dans la vie, une contestation du monde tel qu'il va et tel qu'il est organisé par les systèmes politiques, juridiques et commerciaux établis. Cette perception est sans doute plus forte chez ceux qui regardent ou qui rêvent l'action humanitaire que chez ceux qui y sont engagés.

Actions ordinaires et extraordinaires

Pour de nombreuses personnes, l'action humanitaire devrait permettre de changer le monde, de réduire la souffrance, les injustices, les inégalités ou de favoriser la paix et la réconciliation. Mais dans la pratique, ces objectifs idéaux s'expriment à travers des actions concrètes humbles et modestes qui s'appuient sur des savoir-faire professionnels classiques. L'action humanitaire n'emploie pas des saints mais des professionnels de la santé, de l'assainissement, de l'administration et de la gestion de projet, du transport et de la logistique.

C'est le contexte dans lequel s'exercent les actions qui leur confère ce caractère extraordinaire : conflits armés, catastrophe naturelle et autres situations de chaos et de désorganisation sociale éventuellement liés à la très grande pauvreté. Ce contexte de violence et d'insécurité affecte le fonctionnement et l'action des organisations humanitaires. La disparition des cadres de réglementation et de régulation sociale, l'effacement des références à la loi et aux règles, ainsi que la dispari-

tion de fait de certains mécanismes judiciaires de sanction affectent l'action humanitaire. En conséquence, les structures doivent organiser elles-mêmes leurs propres références au droit et leurs propres mécanismes de contrôle de l'action.

À travers les conventions de Genève de 1949 et les protocoles additionnels de 1977, le droit humanitaire international fixe un cadre juridique à l'intervention des organisations de secours dans les situations de conflit armé. Mais ce cadre conventionnel ne recouvre pas tous les aspects de l'action. Il faut donc, dans la pratique, articuler la référence du droit international avec plusieurs autres droits nationaux : celui du siège de l'organisation de secours, celui des différents employés de l'organisation de secours, celui du ou des territoires où se déroulent les secours et, finalement, le droit national des victimes. Dans chacun de ces systèmes juridiques, il faudra aussi pouvoir mobiliser et articuler de façon cohérente des secteurs aussi différents que le droit du travail, le droit civil et la responsabilité professionnelle, le droit pénal, le droit social, le droit fiscal...

La référence à ces droits est essentielle pour éviter à l'action de secours le piège de l'arbitraire, de l'irresponsabilité et, peut-être même, de l'impunité. En effet, la disparition du cadre réglementaire et de contrôle classique propre aux situations de crise peut contribuer à la fascination de certains publics pour l'action humanitaire et favoriser les risques de dérapages liés à une certaine grisiererie de toute-puissance. Quelles que soient leurs intentions généreuses et louables, les organisations de secours doivent donc pouvoir rendre des comptes sur leurs actions. L'adoption de codes de

* Docteur en droit, directrice juridique de Médecins sans frontières (auteur du

Dictionnaire pratique de l'action humanitaire, éd. La Découverte, Paris, 3^e éd., 2006).

conduite s'est imposée dans divers domaines de l'action humanitaire pour couvrir à la fois les pratiques professionnelles et les comportements personnels¹.

Un cadre de gestion complexe : volontaires ou salariés, nationaux et expatriés

Comment faire en sorte que les personnes travaillant dans le même programme ne soient pas soumises à des droits du travail et à des garanties sociales trop différents, créant une discrimination entre des travailleurs humanitaires de première classe et les autres² ?

Le cas des employés nationaux est au cœur de cette problématique. En effet, ils travaillent dans leur propre pays et sont donc soumis à leur propre législation, notamment en matière de droit du travail et de protection sociale. Cette situation crée un nombre de disparités entre ce que le droit et la réalité nationale offrent au personnel local et les droits garantis aux expatriés. Pour éviter les différences de statut et de traitement, Médecin sans frontières (MSF) a développé une politique de protection sociale et de couverture médicale qui s'applique à tous ses employés de terrain. Objectif : garantir un minimum commun à tous, quels que soient son pays et la législation en vigueur.

Cette politique vient donc s'ajouter en complément du droit national, sous forme contractuelle. Elle concerne les droits ouverts pour l'employé et sa famille dans les domaines de la protection sociale, de la couverture maladie, des accidents du travail, des indemnités de licenciement, des assurances décès et invalidité.

S'agissant des expatriés, les choses ne sont pas plus faciles. Le terme d'expatrié donne la fausse impression d'une catégorie homogène. Or il n'en est rien. Tout d'abord, certains vont avoir un statut de volontaire et d'autres celui de salarié. Pour MSF, les personnes qui partent en mission pour la première fois ne peuvent pas être salariées. Elles sont considérées comme volontai-

res indemnisées pendant une première phase d'environ douze mois. Après cette phase, elles pourront bénéficier d'un contrat de salarié et des droits qui y sont attachés.

À Médecin sans Frontières, 48 nationalités différentes sont représentées parmi le personnel dit expatrié. Là encore, il faut harmoniser entre le droit national de l'employeur et celui du salarié pour ne pas affaiblir les droits sociaux des individus. En effet, c'est la nationalité de l'employeur et non pas celle du salarié qui détermine le droit applicable au contrat de travail, créant ainsi des disparités entre des Français et des Australiens ou Danois partant en mission avec MSF France. Les disparités de la couverture sociale applicable à ces personnes devraient ainsi être identifiées et compensées pour conserver une certaine équité entre les différentes nationalités. Cette compensation peut être laissée à la charge du salarié. Mais dans ce cas, il existe une inégalité et une discrimination entre les différentes nationalités pour l'accès à l'emploi dans les ONG. Cette compensation peut également être prise en charge par l'employeur. C'est ce que fait MSF, avec

**UNE MÊME POLITIQUE
DE PROTECTION SOCIALE
ET DE COUVERTURE
MÉDICALE S'APPLIQUANT
À TOUS LES EMPLOYÉS
DE TERRAIN PERMET
DE GARANTIR
UN MINIMUM COMMUN
À TOUS.**

un dispositif d'administration croisée de ses ressources humaines, à travers les 19 entités juridiques nationales existantes. Ce dispositif permet d'assurer au salarié le maintien de ses droits sociaux fondamentaux pendant le temps de sa mission humanitaire. Une ONG qui souhaite que les individus s'investissent plus de dix-huit mois dans l'action humanitaire doit veiller à ce que cela ne fragilise pas leur couverture maladie, leur droit à la formation professionnelle, aux allocations chômage ou à la retraite.

Le facteur humain : comment maintenir des mécanismes de responsabilité

Le renforcement du cadre salarié contractuel a aussi un impact en termes de garantie de la qualité de l'action humanitaire. Celle-ci est étroitement liée à la qualité de l'engagement humain des personnes concernées et

1. Voir à ce sujet : « Promoting mutual accountability in aid relationships », ODI Briefing Paper. Avril 2006 ; mais aussi le projet ALNAP (Active Learning Network for Accountability Project, réseau d'apprentissage accéléré pour la responsabilité et la performance) créé en 1997 pour améliorer la qualité des actions humanitaires (site : www.alnap.org), et le projet Sphere, également lancé en 1997 pour établir une charte humanitaire et des standards professionnels uniformisés entre tous les acteurs

humanitaires (site : www.sphereproject.org), ainsi que le code de conduite de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

2. MSF travaille dans 70 pays différents et emploie pour cela environ 24 000 personnes de nationalités différentes qui participent à la mise en œuvre des actions de secours. Parmi ces personnes, environ 2 000 sont expatriées et 22 000 sont qualifiées d'employés nationaux, c'est-à-dire travaillant dans leur propre pays.

à leurs compétences professionnelles. Ces deux éléments doivent faire l'objet d'une attention renforcée de la part de l'organisation de secours incluant des mécanismes d'évaluation et éventuellement de sanctions. Cette attention est d'autant plus nécessaire que, là encore, les mécanismes habituels de contrôle risquent d'être rendus inopérants par le contexte de crise dans lequel se déroule l'action humanitaire. En outre, l'action de secours ne s'adresse pas à des « clients » classiques qui pourraient se plaindre d'éventuels préjudices devant les tribunaux ou au sein d'associations de consommateurs. Les victimes, que certains appellent bénéficiaires de l'action humanitaire, sont dans un rapport de dépendance vis-à-vis des actions de secours, ce qui ne leur permet pas de jouer un véritable rôle de protestation ou de pression pour en améliorer la qualité. Il est donc essentiel que les organisations assurent elles-mêmes une évaluation régulière de leurs pratiques et qu'elles mettent en place des mécanismes de vigilance vis-à-vis de la qualité du service professionnel rendu ainsi que vis-à-vis d'abus de pouvoir ou de toute autre forme d'abus dont certains de leurs employés pourraient être responsables.

Le contrôle de la qualité professionnelle et humaine s'effectue normalement par l'intermédiaire du droit du travail et de la notion de faute professionnelle, ou à travers le droit pénal pour des comportements constitutifs de délits ou de crimes tels que le harcèlement sexuel ou moral, la fraude ou le détournement de fond, etc. Dans le contexte de l'action humanitaire, les organisations, la plupart du temps, ne peuvent pas s'appuyer sur les autorités de police ou de justice des pays concernés pour régler ce type de délits. Ces autorités sont très souvent elles aussi affectées par la situation de conflit ou de chaos.

L'organisation doit donc fréquemment gérer ces situations uniquement sur la base du droit du travail et des procédures disciplinaires. Cela n'est certes pas satisfaisant, mais c'est la seule option effectivement disponible. Il est donc impératif que des éléments de déontologie professionnelle et d'éthique personnelle soient intégrés dans les contrats de travail et les règlements intérieurs pour pouvoir constituer un fondement légi-

time à d'éventuelles sanctions disciplinaires au sein de l'organisation.

Il est également possible de renforcer cette vigilance interne en mettant en place des systèmes d'alertes professionnelles qui permettent à tous les employés d'avertir l'organisation en dehors de la chaîne hiérarchique en cas de comportement contestable de l'un d'entre eux. Ces mécanismes sont aujourd'hui réglementés dans le cadre de la CNIL (Commission informatique et liberté) pour garantir les droits des individus tout en évitant les dérives liées à des pratiques de délation³.

Enfin, les organisations humanitaires gèrent la plupart du temps leurs employés au moyen d'une succession de contrats à durée déterminée qui couvrent le temps de chaque mission de terrain. Dans ces conditions, la rupture anticipée du contrat n'a qu'un effet de sanction très relatif qui n'entrave en rien la poursuite d'une « carrière » humanitaire. Il est donc particulièrement nécessaire que les organisations humanitaires procèdent à des évaluations professionnelles à la fin de chaque mission. Ces évaluations devraient intégrer les éventuelles observations et sanctions disciplinaires relatives aux pratiques professionnelles ou aux comportements individuels, et permettre ainsi de garder une continuité sur ces éléments entre plusieurs contrats successifs. Ces données ne peuvent être conservées de façon objective et légale que si elles sont obtenues dans le cadre de procédures prévues par le droit du travail et en accord avec les réglementations de la CNIL à ce sujet.

L'ensemble de ces éléments constitue une révolution de la culture de gestion des ressources humaines pour la plupart des organisations humanitaires. Cependant, cette culture évolue actuellement, notamment sous la pression de certains scandales publics relatifs aux abus sexuels et aux autres comportements abusifs commis par des acteurs humanitaires⁴, mais aussi en raison des exigences de professionnalisation et d'amélioration de la qualité de l'action humanitaire.

LA QUALITÉ
DE L'ENGAGEMENT HUMAIN
ET LES COMPÉTENCES
PROFESSIONNELLES
DOIVENT FAIRE L'OBJET
D'UNE ATTENTION
RENFORCÉE DE LA PART
DE L'ORGANISATION
DE SECOURS.

3. Voir document d'orientation adopté le 10 novembre 2005 par la Commission informatique et liberté relatif aux procédures d'alerte professionnelles. Voir également le dossier spécial dans JA n° 357/2007, p. 13.

4. UNHCR, 26 février 2002 : *Note for Implementing and Operational Partners by*

UNHCR and Save the Children-UK on *Sexual Violence & Exploitation : The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone based on Initial Findings and Recommendations from Assessment Mission 22 October – 30 November 2001 (February 2002).*