



HAL
open science

Humanitaire et développement : risques d'une politisation des ONG humanitaires

Paul Guillaud

► **To cite this version:**

Paul Guillaud. Humanitaire et développement : risques d'une politisation des ONG humanitaires. Science politique. 2022. dumas-04103683

HAL Id: dumas-04103683

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04103683>

Submitted on 23 May 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial 4.0 International License

SCIENCES PO
Grenoble

UGA

Humanitaire et Développement

Risques d'une politisation des ONG humanitaires

GUILLAUD PAUL
SCIENCES PO GRENOBLE

Paul GUILLAUD

Humanitaire et Développement :
Risques d'une politisation des ONG humanitaires

Année 2021-2022

MASTER : « Politiques et Pratiques des Organisations Internationales »

Sous la direction de Franck Petiteville

« Il n'y a pas de solution humanitaire aux problèmes humanitaires »

Sadako Ogata, première femme, première japonaise, première universitaire à occuper le poste de
Haut-Commissaire pour les réfugiés

« L'humanitaire est la continuation de la politique par d'autres moyens »

Olivier Weber, Ecrivain, Grand Reporter, Diplomate, Président du prix Joseph Kessel

Acronymes

ABD : Banque Asiatique de Développement

ACF : Action contre la Faim

APD : Aide Publique au Développement

ARTF : Fonds pour la reconstruction en Afghanistan

BRAC : Bangladesh Rural Advancement Committee

CAD : Comité d'Aide au Développement (OCDE)

CARE : Cooperative for American Remittances to Europe

CHD : Coordination Humanitaire de Développement

CICR : Comité International de la Croix Rouge

ECHO : Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne

EUROPAID-DEVCO : Direction générale du développement et de la coopération

FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

GHD : Good Humanitarian Donorship

ISWAP : Islamic State's West Africa Province

LIFT : Livelihood and Food Security Funds (Myanmar)

LRRD : Linking Relief Rehabilitation and Développement

MdM : Médecins du Monde

MERCY : Malaysian Medical Relief Society

MRRD : ministère de la Réhabilitation rurale et du Développement (Afghanistan)

NPA : Norwegian People's Aid

NSP : National Solidarity Plan (plan de reconstruction en Afghanistan)

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

OCHA : Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

ONG/NGO : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PPRD : Plan Présidentiel de Reconstruction et de Développement (Cameroun)

RCA : République Centrafricaine

RDC : République Démocratique du Congo

RRC : Reduction et gestion des risques de catastrophe

Table des matières

Introduction.....	9
Partie 1 : Le développement comme évolution politique de l'action des ONG Humanitaires.....	14
1. Une évolution logique :.....	14
L'évolution des conflits.....	14
Un objectif de résilience.....	19
Les risques d'une action d'urgence isolée :.....	23
2. Une évolution encouragée :.....	26
L'approche Nexus Humanitaire-développement.....	26
Des besoins étatiques forts.....	27
3. Mais contradictoire ?.....	30
Une opposition Humanitaire / Développement.....	30
Une substitution des ONG aux services publics ?.....	31
4. Une politisation forcée.....	33
L'interaction avec un Etat :.....	33
Partie 2 : Le piège de la neutralité :.....	36
1. Une indépendance relative :.....	37
2. Neutre par rapport à quoi, par rapport à qui ?.....	39
3. La perception de la neutralité :.....	42
4. Une situation de blocage : un piège de la neutralité :.....	45
Partie 3 : Des blocages inévitables :.....	48
1. Une interaction avec des groupes armés :.....	48
2. Une légitimation impossible, le recul des bailleurs.....	53
Le refus de légitimer certains gouvernements :.....	53
Les règles anti terroristes : une protection politisée.....	55
3. Une instrumentalisation de l'aide :.....	58
Partie 4 : Quelles mesures à prendre ?.....	61
1. Un travail politique.....	61
2. Le mode de financement.....	63
3. Le mode de fonctionnement des ONG :.....	66
4. Le rôle des acteurs externes.....	69
Conclusion.....	74
Annexes :.....	78
Références :.....	78
Résumé :.....	84
Mots-clefs :.....	84

Introduction

Depuis la fin du 20^{ème} siècle (et notamment la fin de la guerre froide), les crises humanitaires ont connu une forte évolution, se traduisant par une multiplication et une mutation de ces situations de crise. Deux facteurs participent de cette évolution. D'une part un facteur naturel, causé en majeure partie par le réchauffement climatique. De l'autre, un facteur humain. Jean-Bernard Véron, rédacteur en chef de la revue *Afrique Contemporaine*, l'explique de la manière suivante : « *S'agissant des crises d'origine humaine, deux éléments factuels doivent être mentionnés. Le premier est l'affirmation d'un monde éclaté et multipolaire* »¹ : l'apparition de nouvelles puissances a bousculé les rapports de force, et affaibli la capacité de régulation par la communauté internationale. « *En second lieu, si les affrontements interétatiques ont fortement diminué en nombre, les guerres civiles et autres situations de violence opposant, sur un territoire national donné, soit un État à une insurrection interne, soit des acteurs armés non étatiques entre eux, se sont multipliées. De plus, ces phénomènes peuvent franchir les frontières, comme on le constate au Moyen-Orient avec l'État islamique ou en Afrique subsaharienne avec Boko Haram* »². Enfin, une autre caractéristique de ces crises est leur longévité. « *La multiplication de ces états de crises durables a des causes multiples, qui vont d'interventions armées internationales déstabilisatrices (Irak depuis 2003) aux tensions nées d'inégalités socio-économiques* »³.

Afin de répondre à ces crises, et pour apporter une aide le plus rapidement et de manière plus efficace aux populations, les ONG humanitaire ont donc dû évoluer en conséquence, et prendre en compte ces crises dans un temps long dans la construction de leurs programmes.

En 2017, Rony Brauman et Frabrice Weissman (deux anciens membres de l'ONG Médecins Sans Frontières) présentent une émission à propos de l'espace humanitaire, c'est-à-dire « *un espace symbolique de liberté d'intervention, caractérisé par des modalités de travail et le respect de principes préservant la nécessaire flexibilité, l'indépendance et l'impartialité de l'action humanitaire. Sa finalité est la sécurité et la protection des populations touchées par*

¹ Véron, Jean-Bernard. « Les humanitaires face aux enjeux du XXI^e siècle », Revue internationale et stratégique, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 121-128.)

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

les crises et l'accès à l'aide essentielle à leur survie »⁴. En introduction à cette émission, ils indiquent :

*« Des ONG internationales aux agences de l'ONU en passant par les bailleurs de fonds, le constat est unanime : « l'espace humanitaire se rétrécit ». Expulsion d'ONG du Niger et du Soudan, recrudescence des enlèvements et assassinats de personnel de secours, renforcement du contrôle des Etats sur les politiques d'assistance et la communication publique des humanitaires. En bref, il serait devenu plus difficile et plus dangereux de mener des actions de secours indépendantes, dans les pays en guerre comme dans les pays en paix ».*⁵

Le rétrécissement de cet espace humanitaire est une donnée importante pour les ONG, qui se retrouvent avec des crises de plus en plus nombreuses et délicates à gérer, et qui sont de plus en plus en difficulté, et en danger, pour intervenir. Il est alors important, pour trouver les solutions qui amèneront à un espace humanitaire plus ouvert et plus accueillant, de s'interroger sur les causes de ce rétrécissement. Celles-ci peuvent venir d'éléments exogènes (évolution des contextes internationaux et des crises), ou endogène (interne aux ONG ou à leur évolution). Ce mémoire part de la question suivante : qu'est-ce qui, dans l'évolution des ONG, a pu causer ce rétrécissement ?

Pour répondre à cette question - sans prétendre en trouver toutes les causes - cette étude se penche sur les programmes de développement menés par les organisations humanitaires, et la manière dont ils ont politisé l'action de ces dernières vis-à-vis des acteurs auxquels les ONG sont confrontées, sur le terrain et dans la conception des programmes.

Ce mémoire répond, pour cela, à la problématique suivante : comment l'évolution des ONG humanitaires a-t-elle amené à mener des programmes de développement ? Comment ces programmes politisent-ils l'action des ONG humanitaires ? Comment cette politisation se manifeste-t-elle et quels sont les blocages qu'elle cause ? Quelles sont les solutions possibles et envisageables pour répondre à ces blocages ?

⁴ Groupe URD : <https://www.urd.org/fr/thematique/espace-humanitaire/#:~:text=L'espace%20humanitaire%20peut%20se,impartialit%C3%A9%20de%20l'action%20humanitaire>, consulté le 10/09/2022

⁵ Rony Brauman, Fabrice Weissman, Rétrécissement de "l'espace humanitaire" ? 17 juin 2010, URL : <https://msf-crash.org/fr/blog/acteurs-et-pratiques-humanitaires/retrécissement-de-lespace-humanitaire>.

L'idée est ici de montrer, à travers le cas des programmes de développement qui ont connu un essor à partir des années 90, un système humanitaire anachronique, et qui pourrait menacer d'aller à la paralysie.

Pour cela toutefois, des précisions sont essentielles. Il est primordial d'expliquer avant toute chose ce que recouvrent les notions de « programmes de développement », « ONG » et « Occident », tels qu'elles seront utilisées dans ce mémoire, afin d'éviter tout amalgame.

A propos des programmes de développement, les termes de « développement » et « programmes de développement » concerneront les actions visant à renforcer les capacités étatiques, notamment en renforçant les services publics. Ces programmes sont multiples, et il sera expliqué en première partie de cette étude comment et pourquoi ils sont mis en place par les ONG. L'intérêt de cette précision est de reconnaître qu'il existe des programmes de développement qui ne rentrent pas dans ce cadre. En effet, la zone entre action d'urgence et de développement constitue une zone floue, où certaines actions, qui tentent de répondre à des problématiques de long terme, sont centrées non pas sur des problématiques structurelles mais sur des besoins et conditions individuelles (par exemple : distribution d'argent liquide, micro-crédit ...). Elles ne constituent pas directement un renforcement des capacités étatiques, et donc ne répondent pas aux critiques de ce travail.

Sur la notion d'ONG : tout au long de ce travail, il est question des organisations humanitaires. Il est important de préciser qu'il s'agit d'une réflexion portée sur les principales ONG humanitaires, à majorité issues des pays Européens et Nord-Américain. Pierre Micheletti indiquait en 2010 : « *le mouvement humanitaire des ONG internationales est largement dominé aujourd'hui par des ONG issues des pays occidentaux. Cela tient à l'origine des ressources que manipulent ces organisations non-gouvernementales aussi bien qu'à leurs pratiques administratives et de gestion d'équipes sur le terrain* »⁶. Il n'est pas question ici de faire une quelconque critique de ce constat, mais plutôt de clarifier l'utilisation du terme d'ONG dans le reste de ce mémoire.

A propos des ONG, d'autres précisions sont également importantes. Premièrement, même s'il n'y a aujourd'hui que peu d'exemples, il est possible que certaines ONG ne mènent pas

⁶ Pénélope Larzillière, P. Micheletti, Bernard Hours, F. Jacquet, M. Kabanda, et al. Faut-il "désoccidentaliser" l'humanitaire ? Revue Humanitaire : enjeux, pratiques, débats, Médecins du Monde, 2010, Humanitaire, pp.10-27

d'action de développement. N'ayant pas trouvé de cas précis de ce type d'association, le terme ONG désignera génériquement les ONG menant (entre autres) des actions de développement. De la même manière, ce travail se concentrant sur les ONG humanitaires, le terme d'ONG concerne également ces dernières, sans concerner les ONG d'autres domaines.

Une autre remarque importante à propos du terme « occident », qui sera repris de nombreuses fois dans ce mémoire. Il est ici question non pas d'un occident au sens de Samuel Huntington et de son Choc des civilisations⁷, mais plutôt de nommer un occident politique, tel que perçu dans le reste du monde. Cet occident n'est pas tant une construction culturelle et politique interne, que sa représentation par les pays dans lesquels les ONG humanitaires interviennent, et qui découle en partie du passé colonial de ces Etats.

Un dernier point, concernant ces organisations et leurs missions : contrairement au mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, le rôle des ONG ne leur est pas attribué par un traité (donc des Etats) mais par leurs propres adhérents, au travers d'une charte. On parle donc de mission et pas de mandat. Chaque ONG a une mission différente (avec des principes généralement similaires), et elles interviennent dans différents domaines (Santé, Nutrition, Assainissement ...) qui peuvent se chevaucher. Toutefois, ces domaines d'interventions peuvent représenter des facteurs de risques plus ou moins grands pour les travailleurs humanitaires. Ainsi, une ONG comme Human Right Watch, travaillant à la défense des droits humains et à la dénonciation des exactions à ces droits est plus à risque de subir des menaces qu'une ONG comme Médecins sans Frontières travaillant sur la santé (considérée plus généralement comme un droit universel) ou que Action contre la Faim travaillant sur la lutte contre la malnutrition (il est plus commun d'accepter le passage de camion de nourriture à destination d'un village que d'une délégation d'humanitaires promouvant les droits humains). De la même manière, au sein d'un même domaine de travail, certains programmes peuvent être moins acceptés : des programmes de santé psychologique ou de santé sexuelle et reproductive peuvent être moins bien perçus par des groupes religieux extrémistes que des programmes de santé d'urgence.

⁷ Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York :Touchstone, 1997

Cette remarque est importante pour comprendre comment certaines ONG peuvent, dans un même contexte, être plus à risque selon leur mission.

Afin de répondre à cette problématique, ce travail se découpe en quatre parties.

La première partie cherche à montrer comment les programmes de développement sont une évolution politique de l'action des ONG humanitaires. Il s'agira de montrer en quoi cette évolution est logique, encouragée, en quoi elle reste contradictoire, et finalement, en quoi elle constitue une politisation forcée de l'action des ONG.

La deuxième partie de ce mémoire, intitulée « le piège de la neutralité », cherche à montrer comment l'action des ONG humanitaires est, par essence, politisée, et pourquoi il est important qu'une réflexion soit portée sur ce caractère politique de l'action humanitaire. Les principes humanitaires incluant les principes de neutralité et d'indépendance, il est ici question de mettre en tension ces deux notions, pour comprendre comment cela peut impacter le travail des organisations, et en quoi cela peut réduire l'espace humanitaire. Pour cela, cette partie traite successivement de la notion d'indépendance, de neutralité et de perception de la neutralité, et tente de présenter un « piège de la neutralité ».

Dans un troisième temps, ce mémoire s'attache à présenter les différents blocages rencontrés par les ONG, en lien direct avec leurs programmes de développement. Dans cette partie, l'objectif est de montrer les blocages causés par les acteurs avec lesquels interagissent les travailleurs humanitaires, à savoir (dans ces situations) les groupes armés non étatiques mais également les bailleurs de fonds humanitaires. Il s'agit ici de montrer comment la politisation de l'action humanitaire rend l'interaction avec des groupes armés difficile, dans un deuxième temps un recul des bailleurs de fonds, puis, dans un troisième temps, une instrumentalisation de l'aide humanitaire.

Enfin, la quatrième et dernière partie cherche à présenter les solutions imaginables, et les initiatives des ONG pour pallier ces blocages. Cette partie se découpe elle-même en quatre parties. Il est question d'abord de montrer en quoi la recherche de solution est un travail éminemment politique, puis plusieurs points de réflexion essentiels, comme le mode de financement et le mode de fonctionnement des organisations. Enfin, dans une dernière sous-partie, cette étude tente de montrer dans quelle mesure le rôle des acteurs autres que les ONG est primordial dans une refonte du système international humanitaire.

Partie 1 : Le développement comme évolution politique de l'action des ONG Humanitaires

1. Une évolution logique :

L'évolution des conflits

L'élargissement de la mission des ONG humanitaires vers des activités de développement, en parallèle de leurs actions d'urgence, s'inscrit dans une évolution logique de ces missions. Cela répond en partie à l'évolution, à la fois du système humanitaire international, mais également à celle des crises et des conflits auxquels ce système prétend répondre.

Cette évolution a été incrémentale, et s'est faite au rythme de plusieurs crises humanitaires majeures, qui ont demandé, et imposé, un changement dans le fonctionnement et la structure du mouvement humanitaire mondial. Michel Maietta, spécialiste des questions de géopolitique du développement et des problématiques de solidarité internationale à l'IRIS, fait le constat suivant :

« Tout au long du XXe siècle, les événements géopolitiques continuent à influencer de plus en plus le système humanitaire international. Ces liens sont d'autant plus évidents chaque fois que celui-ci est incapable de faire face à l'Histoire et d'accéder aux plus démunis. Ces événements critiques constitueront des jalons évolutifs, qui marquent systématiquement une transformation progressive du système par la crise et l'innovation. »⁸

Il est essentiel, pour comprendre cette logique d'apparition des activités de développement dans la mission des ONG humanitaires, de comprendre comment ces acteurs ont évolué au fil des crises. Pour cela, il est nécessaire de faire un rapide retour sur les « phases » majeures de l'aide humanitaire.

On situe généralement comme point de départ au droit humanitaire et à la construction d'un système humanitaire international, la création du Comité International de la Croix Rouge et

⁸ Maietta, Michel. « Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international », Revue internationale et stratégique, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 53-59.

du Croissant Rouge (CICR) à la suite de la bataille de Solférimo et aux travaux de Henry Dunant et de l'Emir Abdelkader. Mais des structures de solidarités existaient avant cela. Michel Maietta le décrit de la manière suivante : « *Soigner les malades, les indigents et les victimes au sens large et alléger leurs souffrances sont des gestes de solidarité vieux comme l'humanité. L'histoire du système humanitaire international est beaucoup plus récente, puisqu'il naît en Europe pendant les guerres du XIXe siècle, avant de s'exporter très rapidement aux États-Unis à la suite de la guerre civile américaine (1861-1865). Il se renforcera par la suite tout au long des conflits et autres désastres du XXe siècle, pour finalement se mondialiser à la fin de ce dernier.* »⁹

Avant la création du CICR et l'établissement du droit humanitaire, il s'agit principalement de structures religieuses, que ce soit au travers de la charité chrétienne ou de la zakat dans l'islam. Les premières structures de solidarité internationales sont confessionnelles, (l'Ordre de Saint-Jean de Jérusalem). Et c'est en réaction à la colonisation de l'Algérie (1830) et aux horreurs de Solférimo (1859), que sera amené à être créé le CICR, en 1863. Ce dernier s'impose alors comme la première organisation humanitaire laïque. Mais cette période est aussi celle de l'engagement des États dans la solidarité internationale (Convention de Genève en 1864, Congrès de Francfort en 1908) qui s'inscrivent également, aux côtés du CICR, dans le système humanitaire international. L'action humanitaire est, à ce moment de l'Histoire, tournée vers la guerre, la protection des civils, et des soldats blessés.

C'est à la suite de la première guerre mondiale qu'est créée la « *première ONG Humanitaire Internationale* » (Maietta, 2015), : le Save the Children Fund. L'idée de cette nouvelle structure est de s'affranchir des barrières de souveraineté des États, et de porter assistance à tous les enfants, dont ceux des anciens ennemis. Plusieurs autres ONG suivent ce mouvement : Aide du Peuple Norvégien (NPA) en 1939 en réaction à la guerre civile espagnole et à la guerre en Finlande, le comité d'Oxford pour le soulagement de la Famine (Oxfam) en 1942 en réaction à la famine en Grèce.

Ces ONG se forment pour répondre à des blocages que rencontrent les premiers acteurs du système humanitaire international : les États sont parties prenantes de conflits, et le CICR est limité par les premières conventions de Genève auxquelles il répond (on notera par exemple

⁹ Maietta, Michel. « Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international », Revue internationale et stratégique, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 53-59. *Op Cit.*

l'absence d'action du CICR pour les prisonniers des camps de concentration et d'extermination nazis).

A la sortie de la seconde guerre mondiale, les Etats prennent conscience de l'importance de ce système international, et mettent en place des dispositions pour renforcer le droit humanitaire international et le mandat du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et créent de nouvelles agences spécialisées : l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Unicef, et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

On a donc une deuxième étape pour le système humanitaire mondial. Ce dernier est renforcé, à la fois dans son engagement, avec la défense et la protection des droits humains qui prédomine dans les relations internationales au sortir de deux guerres mondiales, et avec la formation de nouveaux acteurs transnationaux, qui s'extraient des jeux de politiques internationales et des questions de souveraineté.

L'après seconde guerre mondiale est un moment de plein essor pour les ONG humanitaires, laïques ou confessionnelles, avec la création de plusieurs centaines d'organisations. Ce développement important est lié aux besoins d'après-guerre (création de la Cooperative for American Remittances to Europe – CARE en 1945), et à la décolonisation. Les ONG du Nord, par leurs moyens, leur matériel et leurs compétences, ont pu servir à renforcer les capacités des nouveaux gouvernements du Sud, dont les ressources et les infrastructures étaient encore fragiles.¹⁰

La guerre du Biafra en 1967 est un autre moment de bouleversement dans le système humanitaire international. Décrite comme une guerre civile dans le pays, elle correspond à une tentative de sécession de la région du Biafra, au Nigéria, refusée par le gouvernement central qui pose un blocus sur la région, et cause une crise alimentaire sans précédent.

Face à cette crise, les Etats sont dans l'incapacité d'agir, sans porter atteinte à la souveraineté du Nigeria, et le mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge est empêché d'accéder aux populations en danger par le gouvernement qui le leur refuse. Les ONG humanitaires se retrouvent comme seuls acteurs ayant la capacité d'agir, et organisent un pont aérien

¹⁰ Davey, E., Borton, J., & Foley, M. (2013). A history of the humanitarian system: Western origins and foundations. (HPG Working Paper). Overseas Development Institute. p.11

(notamment Oxfam, CARE, et une coalition d'organisations confessionnelles : JointChurchAid).

Cette guerre est importante dans le mouvement humanitaire international car elle est à l'origine d'au moins deux ONG : Concern et Médecins du Monde (1971) qui placent au centre de leur action le témoignage, le plaidoyer et la dénonciation. Ces ONG donneront l'impulsion à de nombreuses autres ONG qui reprendront cette mission de témoignage, en opposition au CICR, relativement discret.

Dans les années 80-90, l'activité des ONG s'intensifie encore, et elles interviennent dans des zones où les gouvernements n'ont pas de pouvoir. Elles servent de vecteur au libéralisme, et encouragent l'action de la société civile, ce qui leur vaudra des critiques. « *L'instrumentalisation politique de l'aide humanitaire, entre fantasmes, réalité ou théorie du complot, commencera également à porter atteinte à la perception des ONG qu'ont les parties prenantes des conflits, et même les bénéficiaires* »¹¹.

Cette fin de siècle est donc porteuse de changement pour les ONG, Gregor Stangherlin, docteur en sociologie à l'Université de Liège et spécialiste de la problématique de l'action des organisations de la société civile dans la coopération au développement décrit ce changement : « *Les années 1980 et 1990 sont donc caractérisées par l'apparition en force d'ONG techniciennes, moins idéologiques, plus apolitiques et plus pragmatiques, ou par la réorientation des activités d'anciennes ONG, dans les secteurs de la santé, de l'agronomie et de la sécurité alimentaire, et des activités économiques (microfinance)* »¹²

C'est le génocide rwandais, en 1994, et l'échec du système humanitaire à prévenir ses horreurs, qui va mener à une nouvelle étape dans la structure du système humanitaire et particulièrement des ONG. À la suite de cet événement, le projet Sphère publie un *Manuel des standards minimaux* et une *Charte Humanitaire* en 1998¹³. Ces deux textes ont pour objectif d'inciter à une approche normative, dont les bailleurs de fonds sont, aujourd'hui

¹¹ Maietta, Michel. « Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international », Revue internationale et stratégique, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 53-59. *Op Cit.*

¹² Stangherlin, Gregor. « Les organisations non gouvernementales de coopération au développement. », Courrier hebdomadaire du CRISP, vol. 1714-1715, no. 9-10, 2001, pp. 5-69

¹³ Réseau Inter-agences pour l'Education en Situation d'Urgence, Le manuel Sphère: La Charte humanitaire et les Standards minimum de l'intervention humanitaire, URL : <https://inee.org/fr/resources/le-manuel-sphere-la-charte-humanitaire-et-les-standards-minimum-de-lintervention>, consulté le 10/09/2022

encore, demandeurs. En réaction à cette pression de la part des bailleurs institutionnels, les ONG se professionnalisent, et adoptent un modèle de gestion néo-libérale, qui vise à maximiser les impacts et limiter les risques (en particulier sécuritaires).

La crise syrienne est un nouveau point de changement pour les ONG. En 2011, en réaction aux printemps arabes et à la révolte en Syrie, la population est violemment réprimée, et la guerre civile éclate, avec plus de 4 millions de réfugiés et 7,6 millions de déplacés internes. L'accès pour les ONG humanitaires à ces populations est « *restreint par la violence des différentes forces en présence, mais également auto-restreint par les ONG elles-mêmes, dans un souci de maîtrise du risque* »¹⁴. Cette crise illustre l'entrée dans une période où les conflits sont de plus en plus violents et de plus longue durée, et où le mode d'action des ONG est remis en question. L'action d'urgence n'est plus suffisante.

Cette entrée dans une période de conflits de longue durée, dans des Etats avec des gouvernements fragiles, a imposé de mener, comme pendant la décolonisation, des actions de développement, à la fois pour aider les populations à faire face aux chocs, mais également pour renforcer les capacités des gouvernements à assurer la sécurité de leurs populations. Il s'agit ici de renforcer les systèmes de santé, de former, au niveau local, des agents sur les thématiques de santé sexuelle et reproduction, de mise en place de politiques agricoles, d'éducation sur le thème de la démocratie ...

Cette tendance à soutenir la construction d'Etats démocratiques semble logique, puisque la construction d'un Etat fort, représentatif et démocratique semble la seule issue aux conflits longs qui touchent les pays dans lesquels interviennent les ONG (Syrie, Libye, Afghanistan, Irak ...). Pourtant, en participant à cette construction politique (en menant des actions qui visent à renforcer les capacités étatiques), les ONG, qui tentaient depuis la fin du XXème siècle de sortir des jeux politiques, s'y replongent involontairement.

Plus récemment, les actions de développement ont connu une évolution dans le domaine environnemental, pour lutter contre les problématiques de réchauffement climatique (sécheresse, agriculture, catastrophes naturelles ...).

¹⁴ Maietta, Michel. « Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international », Revue internationale et stratégique, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 53-59. *Op Cit.*

Un objectif de résilience

Le concept de résilience fait son apparition dans les années 1980, avec la prise de conscience due aux catastrophes technologiques (Tchernobyl en tête) et aux famines récurrentes dans différents pays africains. Ces dernières vont mettre en lumière le besoin de trouver de nouveaux mécanismes dans la réponse humanitaire. Ces différents mécanismes, « *pour être pertinents, vont questionner dans un premier temps les facteurs de vulnérabilité des populations. Facteurs qui ne sont plus à chercher seulement dans les phénomènes naturels mais aussi au sein même des sociétés* ». ¹⁵

Ainsi, dans les années 1990, et en se basant sur des rapports montrant ses avantages financiers (ce serait moins onéreux que les opérations de secours ou de reconstruction) la prévention des catastrophes va connaître un développement important dans différents domaines de recherche et particulièrement en économie et en sciences politiques ¹⁶. « *Dans l'humanitaire, cela se traduit par de nombreuses études qui plaident pour une institutionnalisation des liens entre les secteurs de l'urgence et du développement. Comme le démontre la création du centre de recherche français Groupe URD (Urgence Réhabilitation Développement) en 1993* ». ¹⁷

C'est dans ce cadre, à ce moment, qu'émerge la notion de résilience appliquée à l'action humanitaire. D'après le Larousse en ligne, la résilience s'applique à plusieurs domaines, et a pour définition :

« **1.** Caractéristique mécanique définissant la résistance aux chocs d'un matériau. (La résilience des métaux, qui varie avec la température, est déterminée en provoquant la rupture par choc d'une éprouvette normalisée.)

Psychologie :

2. Aptitude d'un individu à se construire et à vivre de manière satisfaisante en dépit de circonstances traumatiques.

¹⁵ Camille Raillon. La résilience dans l'humanitaire, un concept pour penser autrement la gouvernance des catastrophes socio-climatiques. Science politique. Université Paris-Est, 2017. Français, p.42

¹⁶ *Ibid*, p.43

¹⁷ *Ibid*, p.44

Écologie :

3. Capacité d'un écosystème, d'un biotope ou d'un groupe d'individus (population, espèce) à se rétablir après une perturbation extérieure (incendie, tempête, défrichement, etc.) ».¹⁸

Il ressort plusieurs caractéristiques de cette définition. La résilience est une caractéristique propre aux individus, et concerne leur résistance à un ou des événements et leur capacité à les encaisser.

Du point de vue humanitaire, dans un rapport paru en 2018, Action contre la Faim (ACF) donne la définition suivante :

« Résilience : capacité d'une communauté, d'un ménage ou d'un individu à résister, à supporter et à récupérer des chocs, contraintes et stress pour répondre à ses besoins fondamentaux, maintenir ses fonctionnalités et développer ses capacités à apprendre, à faire face ou à s'adapter aux dangers et changements (Adapté de GIEC, 2007 et Mayunga, 2007) »¹⁹.

Il apparaît alors clairement que, dans l'humanitaire, il doit y avoir un objectif d'amélioration de la résilience des populations face aux « chocs, contraintes et stress », dans un objectif de prévention des crises. Comme indiqué plus haut, on a pu voir que les facteurs de ces crises et contraintes subies par les populations concernées sont à chercher à la fois dans les phénomènes naturels (et particulièrement en relation aux changements climatiques : sécheresse, températures extrêmes, éboulements ...), mais aussi dans les causes structurelles et les conditions socio-économiques et politiques des pays concernés.

La solution est donc, si l'on suit la logique, que les ONG travaillent à améliorer la résistance des populations, en travaillant sur des projets de long terme, sur les thématiques de changement climatique, mais également sur les conditions socio-économiques des pays, qui sont liées directement aux politiques gouvernementales. Dans son étude, Camille Raillon explique ainsi :

¹⁸ Larousse. (S. d.). Résilience. Dans Dictionnaire en ligne. Consulté le 04 août 2022 sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9silience/68616>

¹⁹ Document stratégique Action contre la Faim, La gestion des risques aux désastre pour les communautés, 2018, URL : https://www.actioncontrelafaim.org/wp-content/uploads/2018/01/acf_drm_policy_fr.pdf

*« Il convient par déduction d'améliorer le lien entre réponse humanitaire et intervention à long terme, en mettant en place des programmes à vocations multiples. L'idée de résilience se déclinerait alors comme un concept et comme une méthode parachutant l'humanitaire de simple sujet du politique à un véritable acteur de transformation des sociétés ».*²⁰

On aurait alors deux type d'intervention : soit les ONG viseraient une « *aide ponctuelle définie dans un but de restaurer les modèles sociaux existants avant la catastrophe* »²¹, soit elles viseraient « *des objectifs et des méthodes qui intègreraient des enjeux de développement et de transition des sociétés. Transitions qui seraient alors jugées nécessaires parce que reconstruire à l'identique signifierait que nous n'avons rien appris de la catastrophe* »²². Cela implique pour l'ONG, de travailler à renforcer les capacités étatiques existantes, ou même à travailler à la construction de nouvelles politiques. ACF a, par exemple, participé à la construction des politiques publiques de lutte contre la malnutrition en Afghanistan.

Dans le cadre de cet objectif de renforcement de la résilience des populations dans le besoin, Camille Raillon fait les deux observations suivante :

*« Si l'urgence humanitaire consiste à sauver des vies, à réduire les souffrances humaines et à préserver la dignité des hommes, dans certains cas et en complément, le développement répond quant à lui à des problématiques structurelles qui entravent le développement économique et social. »*²³.

*« Il est nécessaire de couvrir les besoins urgents mais aussi les besoins permanents, en ciblant les causes structurelles de la vulnérabilité et des stratégies parallèles contribuant à renforcer la résilience des populations menacées grâce au développement de leurs capacités à la fois au niveau institutionnel et communautaire ».*²⁴

Ces observations pointent l'importance de combiner urgence et développement, et comment cette combinaison d'actions à court et long terme est logique, dans l'évolution des ONG, des crises, et des besoin. Ce constat, que la notion de résilience permet de faire le lien entre aide

²⁰ Camille Raillon. La résilience dans l'humanitaire, un concept pour penser autrement la gouvernance des catastrophes socio-climatiques. Science politique. Université Paris-Est, 2017. Français, *op cit.* p.34

²¹ *Ibid*, p.32

²² *Ibid*

²³ *Ibid*, p.34

²⁴ *Ibid*.

d'urgence et aide au développement est également soutenue dans un texte sur les actions de résilience au Sahel de Ancey, Pesche et Daviron.²⁵

La résilience donne, par déduction, un rôle politique aux actions des ONG, puisqu'elles ont alors comme objectif de travailler à la construction ou à l'amélioration de capacités étatiques. Cette mission est même élargie, puisque « *L'usage de la notion de résilience justifie des interventions publiques dans des zones habituellement délaissées par les investissements et les politiques économiques* ». ²⁶

Toutefois, il est important d'apporter des nuances à l'action de développement comme renforcement étatique via la résilience, puisque dans certains cas, elle n'est pas vue comme un renforcement des capacités des gouvernements mais plutôt des individus (notion d'« empowerment »). Cette vision de la résilience « *comme renforcement des capacités individuelle fait plutôt baisser le rôle de responsabilité publique de l'état (très néo-libéral) en privatisant et en moralisant la charge, ces représentations et leur vocabulaire contribuent à dissoudre la notion de responsabilité publique et, par conséquent, celle de souveraineté* ». ²⁷

La résilience est donc une évolution dans le mode d'action des ONG, et justifie l'articulation urgence/développement. Mais des critiques sont à faire, comme le fait que l'utilisation de la résilience dans certains contextes tend à invisibiliser certaines notions qui lui sont pourtant essentielles. Christophe Buffet explique en effet : « *on remarque un réinvestissement du concept de résilience, en particulier chez les bailleurs, qui peut s'entendre comme la volonté d'intégrer à la fois la RRC et l'adaptation dans un « agenda positif ». Son inconvénient majeur est qu'il tend à invisibiliser la notion de vulnérabilité (et ses questions – « à qui ? », « à quoi ? » – qui soulignent les enjeux socio-économiques et les rapports de pouvoirs), notion qui soutient les cadrages de la RRC et de l'adaptation.* » ²⁸ (RRC : Réduction et gestion des risques de catastrophe).

²⁵ Ancey, Véronique, Denis Pesche, et Benoît Daviron. « Résilience et développement : complément, substitut ou palliatif ? Le cas du pastoralisme au Sahel », *Revue internationale des études du développement*, vol. 231, no. 3, 2017, pp. 57-89

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Christophe Buffet, « De l'urgence à la résilience : changements de cadrage », *Humanitaire*, 38 | 2014, 70-77

Les risques d'une action d'urgence isolée :

Dans une tribune parue le 15 août 2011 dans Pambazuka News²⁹ (une newsletter Panafricaniste libre d'accès), Renaud Duterme, chercheur en sciences du développement de l'Université Libre de Bruxelles, explique en quoi l'action d'urgence des ONG n'est pas suffisante. Selon ses mots, « *prétendre résoudre un problème qui touche de près ou de loin à la pauvreté n'est qu'illusion si on ne cherche pas à connaître et à s'attaquer au fond du problème, à savoir essentiellement la question des rapports de forces et de l'exploitation au niveau mondial et national* »³⁰, « *L'aide d'urgence a bien sûr son utilité mais elle ne peut avoir véritablement de sens que si elle cherche également à s'attaquer aux causes de la misère. Sans quoi ce genre de catastrophes est condamné à se reproduire encore et encore* »³¹, et « *l'aide d'urgence n'est qu'un palliatif destiné à soulager la misère mais sans la faire disparaître* ». ³²

A travers sa tribune, R. Duterme montre comment, si isolé, et sans prise en compte du contexte social, économique, et politique, l'action d'urgence est un pansement, qui ne résout pas les crises. Cette action d'urgence est évidemment importante et peut permettre de sauver des vies, avec des effets immédiats sur la qualité de vie des personnes concernées. Toutefois, si elle n'est pas combinée à une action qui vise à pérenniser la qualité de vie de ces personnes, elle nie l'aspect systémique et de longue durée des crises auxquelles elles veulent répondre.

Il est clair que les ONG humanitaires ne peuvent pas se permettre d'apporter une aide ponctuelle et de repartir, sans tenter d'améliorer les conditions de vie à long terme des personnes touchées par les crises (« empowerment » et résilience dont il était question dans la partie précédente). Les organisations actuelles ont pris en compte cette dimension dans leurs activités, ce qui se traduit par la multiplication des actions de développement.

Dans son texte « Cacophonie of aid », qui démontre les dégâts que peuvent causer le manque de communication entre différents acteurs de l'aide, Laura Zanotti, chercheuse en sciences politiques, donne un bon exemple de problèmes que peuvent causer une action d'urgence sans prise en compte de l'aide sur un temps long : « *The management of emergencies may also end up creating negative unintended consequences for the local capacity to provide*

²⁹ Duterme, Renaud, Pourquoi l'aide d'urgence est insuffisante ? Pambazuka News, 08/2010

³⁰ *Ibid*

³¹ *Ibid*

³² *Ibid*

durable services. While emergency relief NGOs are much needed for their capacity of being quickly operational when human lives are at stake, their mandates are limited in time and tied to an actual emergency situation. »³³. Elle utilise l'exemple de MSF lors de la crise à Haïti à la suite du tremblement de terre pour montrer comment, si l'action d'urgence ne prend pas en compte la suite des besoins dans la durée, elle peut créer un manque de ressources pour répondre à ces besoins.

En 2009, MSF est responsable de l'hôpital central de Port au Prince. A cause des conditions sécuritaires liées aux activités de gangs, les médecins de l'ONG sont forcés de quitter l'hôpital. A cause du manque de ressource de l'état haïtien, le manque de personnel médical n'est pas comblé, et les services hospitaliers sont restés vides, pendant au moins toute la durée de la visite de terrain de l'auteure.

Autre exemple en 2008, MSF a construit un hôpital de fortune aux Gonaïves (Haïti) après l'ouragan. A la demande de l'ONG, seuls les membres de MSF étaient acceptés comme médecins dans l'hôpital, ce qui a délogé les médecins qui étaient présent dans cette zone auparavant. Une fois l'urgence passée, l'hôpital a été démantelé, et s'est alors posé la question du personnel soignant pour la région, qui ne reposait plus que sur l'hôpital.

Il est évident que les ONG ont évolué en presque 15 ans sur ces questions, et que la gestion des crises n'est plus la même (plus de concertation avec les autres acteurs, prise en compte des locaux et mise en place de formations par exemple). Mais ces deux exemples montrent bien à quel point la prise en compte de crise sur un temps long a été une évolution importante et nécessaire dans la manière de fonctionner des ONG.

Dans le même texte, L. Zanotti donne un autre exemple de l'importance de renforcer les capacités locales de production. En effet, elle cite les travaux de Timothy Schwartz, qui a montré comment l'aide alimentaire a pu, à terme, entraver le développement durable de l'agriculture locale. En effet, les ONG de distribution alimentaire, qui fonctionnaient sur une logique « food into cash » ont visé les zones qui étaient les plus rentables pour les ONG, plus que celles qui en avaient le plus besoin. Ces distributions ont fait baisser le prix de la nourriture dans certaines zones, rendant impossible aux agriculteurs locaux de vivre de leurs revenus :

³³ Zanotti, Laura (2010) 'Cacophonies of Aid, Failed State Building and NGOs in Haiti: setting the stage for disaster, envisioning the future', *Third World Quarterly*, 31: 5, 755 — 771, p.761

« Flooding fertile areas with internationally donated food during the harvest season draws the prices of local crops down and ultimately destroys the possibility for local growers to make a living out of their produce. »³⁴.

Ces exemples sont intéressants. Non seulement ils démontrent des problèmes de gestion des programmes, liés soit aux logiques néo-libérales sur lesquelles fonctionnent les ONG, mais ils pointent aussi les problèmes d'une action d'urgence isolée, qui peut non seulement se révéler insuffisante, mais aussi dangereuse.

Cette prise en compte des crises sur un temps long peut aussi se faire à priori de l'aide d'urgence, et il se développe même de plus en plus d'actions visant à réduire les risques de crises n'ayant pas encore eu lieu (et il est ici clairement question de résilience dans la dimension de résistance aux chocs). Cette dimension à priori apparaît notamment avec les problématiques de changements climatiques : sécheresse, catastrophes naturelles, agriculture ...

Il est apparu à un certain nombre d'humanitaires qu'il pouvait être utile de rester auprès des populations au-delà d'une urgence immédiate. Les phases d'urgence, de réhabilitation et de développement se devaient d'être articulées, ce que visait le concept de Linking relief rehabilitation and development (LRRD) (Bufet, 2010).³⁵

*« La plupart des grandes ONG internationales ont intégré la RRC de longue date. Les pionnières ont ensuite étendu leur cadrage à l'adaptation via des projets pilotes à partir de 2003. Depuis le 4e rapport du GIEC en 2007, on remarque un foisonnement de travaux engageant des ONG, universitaires et think tanks, et la construction d'expertise interne, que ce soit au sein de groupes internes décentralisés, de consortiums (par exemple Emergency Capacity Building), ou de structures ad hoc telles que le Climate Centre de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. »*³⁶

Notons que des critiques sont émises dès la construction de ce type d'action : *« Cet aspect présente d'ailleurs un défaut qui trahit son origine occidentale puisque, sur les terrains d'interventions, les populations aspirent non à une stabilisation dans une phase de « normalité*

³⁴ Zanolini, Laura (2010) 'Cacophonies of Aid, Failed State Building and NGOs in Haiti: setting the stage for disaster, envisioning the future', Third World Quarterly, 31: 5, 755 — 771, p.761

³⁵ Christophe Buffet, « De l'urgence à la résilience : changements de cadrage », Humanitaire, 38 | 2014, 70-77

³⁶ *Ibid.*

», mais surtout au développement et à une amélioration de leurs conditions de vie. D'où, en pratique, l'existence d'activités dites « sans regret », qui apportent des bénéfices aux populations quelle que soit l'occurrence de catastrophes. »³⁷

Du côté des acteurs dédiés aux urgences, ECHO a lancé un fonds spécifique à la RRC (DIPECHO) dès 1996 (avec un premier document cadre en 2013), et le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) a également produit un document relatif à la RRC intitulé « Sauver des vies aujourd'hui et demain » dans lequel il appelle à un changement dans la manière dont les acteurs humanitaires et de développement opèrent. Ces deux cas montrent comment ce besoin de développement atteint non seulement les ONG, mais également les organisations internationales, et les bailleurs internationaux, qui vont demander aux acteurs de l'aide d'agir dans ce sens.

2. Une évolution encouragée :

L'approche Nexus Humanitaire-développement

L'approche Nexus humanitaire-développement a été développée lors du Sommet Mondial Humanitaire en 2016. Cette approche vise à encourager les initiatives liant action humanitaire et de développement, dans l'objectif de répondre de manière plus adaptée, et plus efficacement aux crises. Dans une note du conseil de l'Union Européenne opérationnalisant le nexus Humanitaire-Développement, du 19 Mai 2017, ce dernier indique : « *The Council recalls its previous relevant conclusions and the outcome of the World Humanitarian Summit and underlines the need to strengthen resilience by better linking humanitarian assistance and development cooperation to anticipate, prepare for and respond to crises and disasters, man-made or natural.* »³⁸

³⁷ Christophe Buffet, « De l'urgence à la résilience : changements de cadrage », Humanitaire, 38 | 2014, 70-77

³⁸ Conseil de l'Union Européenne, conclusion du 19/05/2017, 9383/17, URL : <https://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf>

Cette approche, qui a par la suite été adaptée en Nexus Humanitaire-Développement-Paix (qui fait débat dans le milieu humanitaire), est soutenue par les grands organismes de l'aide : le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, les Nations Unies, la Banque Mondiale à travers les New Way of Working (cadre de travail) et l'Union Européenne. Cette approche a été développée lors du Sommet Mondial Humanitaire, signe de l'importance de cette double (ou triple) approche des crises. Les ONG sont donc encouragées à adopter des modèles de programmes qui répondent aux demandes du cadre Nexus.

Ces grands organismes étant des importants bailleurs de fonds, les ONG ont dû revoir leurs programmes, pour correspondre aux mieux aux attentes des bailleurs, qui conditionnent le financement.

Des besoins étatiques forts

Ce besoin de mener des activités de développement est donc basé sur une construction sur un temps long du système humanitaire. Cette évolution consiste à prendre en compte les besoins non seulement dans l'urgence, à la suite d'une crise ou d'une catastrophe naturelle, mais également à en prendre en compte l'aspect social, économique, politique.

Dans ce cadre, les missions de développement visent à permettre à la fois au niveau local, et au niveau central, de renforcer les capacités étatiques des pays dans lesquelles elles interviennent. Il s'agit de renforcer des systèmes de santé, par la prise en charge d'hôpitaux publics (MSF à Haïti par exemple), de renforcer les capacités économiques à l'échelle locale par du micro-financement, de renforcer les infrastructures (acheminement d'eau, construction d'écoles, construction de route ...), ou même de renforcer les connaissances des populations quant aux questions de démocratie.

Si les missions de développement sont « encouragées » au même titre que les actions d'urgence, c'est notamment parce qu'on a vu depuis la fin du 20^{ème} siècle, de plus en plus de problématiques liées à des crises étatiques, avec des gouvernements relativement faibles, et avec des capacités limitées pour répondre aux besoins de leurs populations sur tout leur territoire. Comme indiqué dans un article de la revue Défis Humanitaires : « *Faute d'efforts de*

*développement suffisants dans ces contextes fragiles, les humanitaires ont souvent dû étirer leurs mandats et aller parfois au-delà de leur expertise initiale pour combler des gaps ».*³⁹

Il faut comprendre que les missions, qu'elles soient d'urgence ou de développement, viennent en support à un Etat qui n'a pas la capacité de remplir ses fonctions de protection et de prise en charge de sa population. Les ONG agissent toujours en remplacement d'une action étatique (sauf cas particulier où une minorité est opprimée par le gouvernement). Les missions de développement, toutefois, ont pour but de renforcer à long terme les capacités des populations, et des Etats pour répondre aux crises ou aux futures crises.

L'accroissement de ces besoins étatiques, liés à la fois à des crises, à des catastrophes naturelles et à des contextes socio-économiques dégradés ou fragiles, a fortement encouragé la mise en œuvre conjuguée de programmes d'urgence et de développement.

Un des exemples les plus criants de ces besoins est la crise humanitaire afghane, et notamment avec la reprise du pouvoir des Talibans à l'été 2021. Ce contexte politique a compliqué les opérations humanitaires, alors qu'en Afghanistan le système de santé reposait jusqu'alors sur les ONG.

Dans un article de France 24 du 1^{er} septembre 2021, Thomas Nobre, directeur adjoint d'ACF en Afghanistan indiquait la situation suivante :

*"Les centres de santé sont gérés par ces organisations en coordination avec le ministère de la Santé parce que le gouvernement précédent n'avait pas le contrôle de toutes les zones du pays. Mais aujourd'hui, on n'a pas de visibilité sur l'avenir de ce système de santé".*⁴⁰

La situation du système de santé afghan, comme présenté dans cet article, montre bien l'importance pour les ONG de mener des actions conjointes pour soutenir les infrastructures publiques du pays.

³⁹ Rahal, Sonial, Le Triple Nexus à l'épreuve du terrain : humanitaire-développement-paix, Défis Humanitaire, 01/2021.

⁴⁰ Fillon, Tiffany, Personnel, stocks, financements... les ONG en Afghanistan plongées dans l'incertitude, France 24, 09/2021

Un autre bon exemple de la mise en application de missions de développement des ONG en Afghanistan a été via le National Solidarity Program (NSP). Dans un rapport de 2014, ACF décrit ce programme de la manière suivante :

« Le programme sans doute le plus emblématique de cette volonté d'installation des administrations afghanes que ce soit à l'échelle nationale comme locale est sans doute le National Solidarity Program (NSP) dont les 4 objectifs principaux sont :

- 1. La création de Conseils de Développement Communautaire (CDC) ;*
- 2. Le renforcement des capacités de ces CDC ;*
- 3. Le financement de petits projets de développement soumis par ces CDC ; et*
- 4. La mise en relation de ces CDC avec les autres acteurs de développement (ministères, agences, ONG, bailleurs).*

L'objectif avant tout politique de création d'une gouvernance locale est donc clair, les projets de développement n'étant qu'un moyen d'installer cet échelon local. »⁴¹

Lancé en 2003, ce programme était principalement financé par la Banque mondiale, par l'entremise du Fonds pour la reconstruction en Afghanistan (ARTF), et géré par le ministère de la Réhabilitation rurale et du Développement (MRRD). La mise en œuvre du projet a été assurée dans chacun des districts par vingt-neuf partenaires, qui comprennent une agence des Nations unies, vingt et une ONG internationales et sept ONG nationales⁴², parmi lesquelles : CARE, Oxfam, People in Need ou Relief International.⁴³

Ce qui apparaît ici, c'est la capacité des ONG à agir dans des territoires où l'Etat n'a plus la capacité de le faire, et de mener des actions d'urgence, comme des actions de long terme. Ce genre de programmes sont visible dans beaucoup de pays (Cameroun, Nigeria, République Démocratique du Congo, Myanmar ...) Dans ces régions, les ONG peuvent avoir à faire avec

⁴¹ Grosjean Lucile, Afghanistan : revenir à la réalité des besoins, Action contre la Faim, 09/2014.

⁴² Monsutti, Alessandro. "La Banque mondiale et le développement rural en Afghanistan : promotion de la démocratie, participation locale et gouvernamentalité transnationale". Petric, Boris. La fabrique de la démocratie : ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2012. (Pp. 169-192)

⁴³ Banque mondiale, URL : http://web.worldbank.org/archive/website01513/WEB/0_CO-14.HTM, consulté le 10/09/2022

des groupes armés, de revendications différentes (politiques, pécuniaires, religieuses), avec lesquels elles doivent interagir pour accéder aux populations .

3. Mais contradictoire ?

Une opposition Humanitaire / Développement

Au niveau des ONG, il existe une différenciation forte entre action humanitaire et développement. Ainsi, ACF, qui mène les deux types d'actions, se présente comme une ONG humanitaire et de développement, séparant bien les deux notions.

Dans un article de Cooperation Concept (une organisation d'accompagnement de financement des projet pour les associations et organismes publiques), la différence entre humanitaire et développement revêt à la fois une dimension historique : liée à l'action des ONG humanitaire dans les contextes d'urgence, mais aussi une dimension pratique.

Le terme humanitaire est lié à une situation d'urgence et/ou à une intervention dans une zone de crise⁴⁴. Les populations concernées font alors face à un danger immédiat (famine, guerre ...) qui découle de la crise ou de ses conséquences. Ce danger peut être ponctuel ou durer dans le temps. Qualifier d'humanitaire un projet de développement est donc un abus de langage. Les deux types d'actions visent à venir en aide aux personnes dans le besoin, mais les modalités d'approche et les problématiques diffèrent.

La différenciation est aussi faite à l'extérieur des ONG, puisque l'Union Européenne a créé deux directions distinctes : ECHO pour l'aide d'urgence, et EUROPAID-DEVCO pour l'aide au développement.

Cette différenciation est d'ailleurs importante, puisque certains règlements peuvent être différents pour l'un ou l'autre. En 2021, l'ONU a par exemple adopté une résolution en vertu de laquelle l'aide humanitaire apportée à ce pays n'est pas considérée comme une violation du régime de sanctions visant des entités liées aux Taliban⁴⁵. Cette exemption ne concerne

⁴⁴ Ryfman Philippe, La question humanitaire, Histoire, problématique, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale. Paris, Ellipses, 1999, p.18

⁴⁵ ONU, Résolution 2615 du 22/12/2021

que l'aide humanitaire, et des ONG de développement pourraient y voir une possibilité de mener des programmes de développement, qui pourraient, à termes, être bénéfique pour le gouvernement taliban (renforcement d'infrastructure, de routes ...).

On voit donc apparaître une contradiction dans le fait que les ONG soient poussées à faire du développement en parallèle de leurs actions d'urgence (via des mécanismes comme le Nexus humanitaire-développement), et le fait qu'il existe une réelle distinction entre les deux, en interne au sein des ONG, mais également chez les bailleurs qui font la différence entre humanitaire et développement (dans l'Union européenne, et à l'ONU).

Une substitution des ONG aux services publics ?

Une autre contradiction au fait que l'on encourage les ONG à articuler leurs programmes humanitaires avec des programmes de développement tient dans le fait que le développement consiste en grande partie à renforcer les capacités étatiques. On l'a vu avec l'exemple des hôpitaux à Haïti, ou du système de santé et du NSP en Afghanistan, il arrive qu'en remplissant cette fonction, les ONG finissent par se substituer aux services publics du pays dans lequel elles interviennent.

Comme expliqué précédemment, l'action des ONG est toujours en remplacement de l'action étatique. Bien entendu cette substitution n'est pas pensée comme une solution à long terme, et répond généralement à une urgence. Elle peut toutefois poser des problèmes, si elle crée des effets pervers.

En Afghanistan, le soutien des ONG au ministère de la santé est énorme. L'action des ONG n'est pas d'y construire des hôpitaux et d'y faire travailler ses employés expatriés, mais plutôt de s'intégrer au système existant, et de combler les manques, en amenant du personnel qualifié, et en formant et en employant du personnel local pour faire fonctionner les infrastructures. Les ONG comme ACF travaillent également à la révision des politiques publiques (politiques de nutrition par exemple), sur lesquelles elles sont sollicitées⁴⁶.

⁴⁶ Anonyme, entretien réalisé le 28/07/2022

Aujourd'hui, le départ des organisations serait une catastrophe pour le système de santé afghan. En effet, elles jouent un rôle de soutien, mais aussi de gestion des hôpitaux, de formation de personnel, et d'employeur important. A titre d'exemple, ACF emploie en 2022 près de 1000 personnes dans le pays, avec un budget avoisinant les 25M d'euros.

Le fait que les ONG aient une part si importante dans le système de santé peut empêcher le développement du service public correspondant. L'Etat en arrive à se reposer sur les ONG et ne va pas mettre en œuvre des transformations dans son service public, pour permettre le désengagement progressif des ONG, qui ont vocation à se retirer. A Haïti par exemple, « *par la capacité limitée du gouvernement haïtien et les faibles institutions nationales, les ONG ont pris un rôle si prédominant qu'on pourrait caractériser cette situation d'une privatisation de l'État* »⁴⁷.

Mais il existe un autre effet qui peut être induit par cette substitution, c'est le désengagement des Etats dans l'aide publique au développement (ou l'aide bilatérale) pour mettre en œuvre ses programmes via les ONG humanitaires (et/ou de développement). Cela peut poser un problème si un Etat préfère augmenter sa participation à l'effort en réduisant son aide publique au développement. Il se désengage politiquement de l'action de développement (puisque l'ONG mène les actions en son propre nom), et délègue la mise en œuvre de ces programmes à des organisations humanitaires.

Le risque de ces effets pervers, est de se retrouver dans un cercle vicieux, dans lequel les ONG, du fait de leurs valeurs, se retrouvent obligées de se placer en substitution aux Etat, et de gérer à leur place des services publics, mais dans le même temps, n'ont pas accès à un financement suffisant pour transformer de manière durable ce service et s'en dégager.

En effet, seuls les Etats ont accès à des échelles de financement suffisantes pour cela, et le risque si les Etats préfèrent déléguer les actions de développement aux ONG, serait que ces dernières se retrouvent bloquées dans des situations dont elles ne peuvent pas sortir. C'est le cas en Afghanistan : les ONG sont engagées dans le service de santé, mais ne peuvent pas s'en dégager sans risquer de causer une crise humanitaire majeure.

⁴⁷ Hugo Delisle, La mission de peacebuilding à Haïti, un défi des Nations-Unies, Collège des Forces Canadiennes, 2014

L'aide publique au développement doit, pour rester (devenir ou redevenir) efficace, être une interaction d'Etat à Etat, bilatérale ou multilatérale, dans laquelle les gouvernements aident ceux dans le besoin à construire et renforcer leurs services publics. Le fait de déléguer aux ONG humanitaire le soin de faire du développement, et les encourager, par le biais d'organisations internationales, mène à une politisation de leur action.

Une critique à la notion de résilience présentée plus haut est que « *l'usage proliférant du terme de résilience risque de se faire au détriment de réflexions et de financements soutenant une autre conception de la responsabilité publique, des dynamiques de changement social et donc de formes de régulation au service de l'intérêt général.* »⁴⁸

4. Une politisation forcée

L'interaction avec un Etat :

Comme on a pu le voir dans les parties précédentes, l'évolution du système humanitaire (les acteurs de ce système et les enjeux : crises, contextes politiques) a amené les ONG à mener des actions de développement en parallèle de leurs actions d'urgence. Cette décision vise à impacter de manière plus durable, plus efficace, et plus efficiente les populations touchées par les crises, et à risque d'en subir d'autres (d'où l'apparition de la notion de résilience).

Dans le cadre des missions de développement, les ONG interagissent directement avec les gouvernements des Etats dans lesquels elles interviennent, et participent au renforcement des capacités de ces Etats, par un travail de renforcement des services et infrastructures publiques.

En partant de ces deux constats, on comprend rapidement que l'action des ONG, qui se veulent pourtant neutres et indépendantes, est, à cause de cette interaction, politisée.

Et cette politisation est un fait de chaque côté de l'action humanitaire. En effet, l'image des ONG est impactée à la fois du côté des bailleurs, puisqu'elles interagissent directement avec

⁴⁸ Ancy, Véronique, Denis Pesche, et Benoît Daviron. « Résilience et développement : complément, substitut ou palliatif ? Le cas du pastoralisme au Sahel », Revue internationale des études du développement, vol. 231, no. 3, 2017, pp. 57-89, *Op Cit.*

des Etats qui peuvent être dénoncé par les mêmes Etats ou groupes d'Etats qui fournissent les fonds pour les missions (Union Européenne en Afghanistan, en Corée du Nord par exemple, USA en Palestine, au Yémen ...). Du coté des Etats avec lesquels les ONG interagissent, il peut également y avoir un biais, puisque les ONG sont amenées à travailler avec les gouvernements qui peuvent les considérer (à tort) comme des alliés. Du côté des groupes d'opposition, ces derniers peuvent aussi les considérer à tort comme des alliés du gouvernement et enfin, et c'est également une problématique importante, les ONG peuvent acquérir une image politique auprès des populations auprès desquelles elles interviennent, et notamment du fait de leur pays d'origine ou de leur bailleur (sentiment anti-français au Mali, en RCA ...), ou de leur soutien programmatique au gouvernement.

Il est intéressant de voir comment, par leur évolution, et à l'encontre de leurs principes initiaux, les ONG sont amenées à une politisation de leur action.

Il a jusqu'ici été question de montrer comment l'évolution du système humanitaire international, et les encouragements des bailleurs de fonds ont amené à une quasi-systématisation des actions de développement des ONG, en parallèle de leurs actions d'urgence. Et l'on voit maintenant comment, par ces actions, les actions des ONG humanitaires ont acquis une dimension politique, en interagissant non plus « seulement » avec les populations concernées par les crises, mais directement avec des acteurs étatiques, sous influence directe ou indirecte des bailleurs de fond (composés à très large majorité de gouvernement eux aussi).

Les ONG sont donc prises dans un jeu de politiques internationales, dont elles tentent de s'extirper, en se donnant comme missions et comme principes, la neutralité et l'indépendance. Malgré cela, c'est en partie par leur évolution logique, ainsi que par l'évolution de l'environnement humanitaire que les ONG sont amenées à interagir, en particulier via les programmes de développement.

L'action des ONG reste toutefois limitée à leur mission. C'est une nuance importante car même si en action les ONG peuvent être amenées à remplir des fonctions de l'Etat, ces programmes sont rattachés à leur mission. Pour ACF par exemple, il faut qu'un lien direct soit fait entre leurs programmes et la lutte contre la faim. Ainsi, leurs missions de santé mentale,

d'EHA (eau, hygiène, assainissement), ou même de distribution de cash, ont un rapport avec la lutte contre la malnutrition. Cela n'empêche pas l'ONG d'être instrumentalisée, ou de gagner un rôle politique vis-à-vis des différents acteurs, mais ces dernières se sont imposé un cadre et n'en sortent pas. Elles ne peuvent pas être utilisées comme bon leur semble par les bailleurs ou les Etats receveurs de l'aide, si les actions demandées ne rentrent pas dans ce cadre.

Partie 2 : Le piège de la neutralité :

On a montré dans la partie précédente que, par son évolution, et par le fait de mener des actions de développement, les ONG se sont retrouvées dans une situation de politisation « forcée ». Il est important de rappeler que, dans le fondement même de ces organisations, un des objectifs premiers est de rester « neutre et indépendant ». Ces deux notions font partie de ce qu'on appelle les « grands principes humanitaires », et qui sont adoptés par la plupart des acteurs de ce système. Ainsi « *Les principes humanitaires fondamentaux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance constituent les quatre principes communs au droit international humanitaire (DIH) et au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi qu'aux résolutions des Nations unies et d'autres organisations régionales telles que l'Union européenne et l'Union africaine* ». ⁴⁹

Ces deux notions sont importantes, la notion de neutralité (chez ACF par exemple) correspond à traiter les victimes « *dans le respect d'une stricte neutralité et impartialité politique et religieuse* » ⁵⁰. L'indépendance correspond (également chez ACF) à agir « *en fonction de ses propres principes et ne se [déterminer] en aucun cas en fonction d'intérêts de politiques intérieur ou étrangère ou d'un gouvernement, quel qu'il soit* » ⁵¹. Ces définitions peuvent varier en fonction des ONG et de leurs missions, certaines incluant par exemple le fait de dénoncer les exactions et atteintes aux droits Humains.

Cette deuxième partie cherche à mettre en lumière le fait que, malgré ces volontés affichées de rester neutres et indépendantes, les ONG, et leurs actions, ne peuvent pas l'être totalement. Sur la question de la neutralité toutefois, il convient de faire une remarque. En effet, si les ONG indiquent comme un de leurs grands principes le fait de traiter chaque victime comme une autre, et sans distinction relative à des questions politiques, religieuses ou ethniques, il serait non seulement malvenu, mais également faux de leur prêter des intentions inverses. Ainsi, si dans cette partie il est question de nuancer la neutralité et l'indépendance des ONG, il s'agit plus précisément de traiter de la perception de cette neutralité par les

⁴⁹ Dictionnaire Pratique du Droit humanitaire, en ligne, Médecins Sans Frontières, <https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/principes-humanitaires/>, consulté le 10/09/2022

⁵⁰ Charte d'Action contre la Faim, URL : <https://www.actionagainsthunger.org/about/acf-international/international-charter>

⁵¹ *Ibid.*

différents acteurs concernés (Etats, bailleurs, populations dans le besoin, groupes d'opposition). La volonté de neutralité des travailleurs humanitaires, elle, n'est à priori pas remise en question, dans la mesure où elles se tiennent à ce principe dans leurs programmes.

Il est question, dans cette partie, de comprendre la position des ONG humanitaire en termes de neutralité et d'indépendance, pour comprendre comment les actions de développement peuvent modifier la perception de ces notions par les différents acteurs en jeu, et mettre en difficulté les organisations.

1. Une indépendance relative :

La définition d'indépendance qui correspond le mieux aux ONG parmi celles du dictionnaire est la suivante : « *État de quelqu'un, d'un groupe qui juge, décide, etc., en toute impartialité, sans se laisser influencer par ses appartenances politiques, religieuses, par des pressions extérieures ou par ses intérêts propres* ». ⁵²

Par définition l'indépendance est relative à son référentiel. Ainsi, lorsque la charte d'Action contre la Faim indique agir « *selon ses propres principes* » et en aucun cas en fonction « *d'intérêts de politique intérieure ou étrangère ou d'un gouvernement* », elle correspond à la définition du Larousse. Toutefois, il faut garder à l'esprit qu'en agissant « selon ses propres principes », l'ONG base ses décisions sur des principes qui sont issus de la construction politique et idéologique occidentale. Ainsi, les ONG humanitaires, qui se sont construites principalement dans l'Europe et l'Amérique du Nord des 19^{ème} et 20^{ème} siècle, ont pour fondements idéologique des valeurs communes. Ces valeurs sont celles de démocraties libérales, de défense des droits humains, et d'une « universalité » humaine. Elles se sont construites à la suite des différents conflits européens et aux deux guerres mondiales, notamment au travers du mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (les sept principes du mouvement sont : Humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité⁵³). On voit notamment ces valeurs transparaître dans les missions de promotion de la démocratie, et/ou dans les organisations qui participent aux efforts de

⁵² Larousse. (S. d.). Indépendance. Dans Dictionnaire en ligne. Consulté le 09 août 2022 sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ind%C3%A9pendance/42534>).

⁵³ CICR : Les principes fondamentaux du mouvement de la Croix Rouge et du croissant Rouge, 08/2015.

« construction de la paix », en promouvant notamment ces valeurs démocratiques dans des pays qui ne les appliquent pas forcément (l'ONG Norwegian People's Aid a par exemple mené un projet de renforcement de la démocratie pour les jeunes Gazaouis de 2012 à 2016⁵⁴).

« L'Union africaine, le Fonds monétaire international, les Nations unies, la Banque mondiale, les États-Unis ou diverses ONG [...] partageraient une même culture mondiale (world-polity culture) adossée à des valeurs libérales occidentales, dont la prépondérance dans les arènes internationales favoriserait la convergence des stratégies et la défense d'un agenda libéral pour la paix comprenant la tenue d'élections, l'instauration d'une économie de marché et la promotion des droits de l'homme et de l'État de droit »⁵⁵.

Mais ces valeurs impliquent une partialité dans le traitement des situations. Ainsi, en suivant ces valeurs, les ONG se retrouvent dans des situations dans lesquelles les bases idéologiques et politiques peuvent – historiquement – être différentes. Dès lors, les actions basées sur les principes des ONG ne sont plus impartiales et indépendantes, même si les influences de ces valeurs sont inconscientes. Michel Maietta indique : *« Les ONG humanitaires, déjà accusées de promouvoir l'internationalisme libéral du temps du rideau de fer, ne sont plus perçues comme neutres dans le monde post-mondialisé et la figure de l'humanitaire-sauveur est désormais devenue une cible politique banalisée »⁵⁶.*

Cette observation sur l'indépendance relative des acteurs est un constat assez facile à faire, et, avec du recul, la plupart des ONG sont conscientes de ce biais. Il est toutefois important de le prendre en compte, pour adapter son comportement et ses actions afin de respecter les principes humanitaires. Il est essentiel de reconnaître ce biais pour comprendre en quoi la perception de la neutralité des ONG est différente de ce qu'elles veulent afficher, et pourquoi cela peut leur porter préjudice.

⁵⁴ NRC, Principes sous pressions, l'impact des mesures antiterroristes et de prévention/lutte contre l'extrémisme violent sur l'action humanitaire basée sur les principes, 2018. P.17

⁵⁵ Autesserre, Séverine. « Construire la paix : conceptions collectives de son établissement, de son maintien et de sa consolidation », Critique internationale, vol. 51, no. 2, 2011, pp. 153-167

⁵⁶ Maietta, Michel. « Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international », Revue internationale et stratégique, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 53-59. *Op. Cit*

2. Neutre par rapport à quoi, par rapport à qui ?

L'indépendance et la neutralité sont donc biaisées par la construction identitaire des ONG. Si leur regard sur le monde, les crises, et les acteurs, est influencé par leurs valeurs, il est aussi important de voir comment les acteurs externes aux ONG influencent leurs actions.

La position des ONG humanitaires dans le système international a beaucoup évolué depuis la création de ce système et du CICR. A l'origine, et comme il a été présenté dans la première partie, ce système humanitaire avait pour mission d'assister les blessés de guerre, et les civils affectés par ces conflits. A cette période de l'Histoire, et particulièrement pour les conflits européens, les combats avaient lieu entre deux parties, identifiées et avec des stratégies - relativement – classiques et des armées régulières. Dans ce cadre, le CICR, identifié car les conventions de Genève de 1864 ont été ratifiées par la plupart des Etats européens, n'a donc pas de mal à se placer comme acteur indépendant. Dans un article pour Médecins Sans Frontières publié en 2000, Fiona Terry indique « *The notion [of neutrality] gained currency in the 19th century in the context of wars fought between professional armies on a battlefield. A third party could be engaged as arbiter, and required the confidence of both sides to play such a role effectively. Thus, the concept of neutrality pertained to such arbitrage at a time when wars were fought according to certain rules and at a time when there was a clear distinction between combatants and non-combatants* ». ⁵⁷

C'est le cas également pour les deux guerres mondiales, qui voient la création des premières ONG internationales, comme Oxfam ou Save the Children. Les échanges sont d'autant plus faciles entre les acteurs humanitaires et les gouvernements parties au conflit qu'ils partagent des valeurs communes.

La crise du Biafra, tournant majeur de l'humanitaire, est un moment important dans la prise de position des ONG. Le gouvernement Nigérian refusant le passage du CICR, ce sont les ONG humanitaires qui interviennent dans la zone. A ce moment, malgré leur position qui est pourtant pacifique, neutre et indépendante, elles interviennent dans le contexte d'une guerre civile, et vont à l'encontre de la souveraineté nigériane en allant porter secours à une population sur

⁵⁷ TERRY, Fiona. 2001. The principle of neutrality: Is it relevant to MSF? Les cahiers de messages, 113: 1–5. p.1

son sol. Elles prennent également position, en dénonçant les exactions commises par un gouvernement.

L'évolution des conflits joue donc un rôle important dans le positionnement des ONG. Les crises sont passés de conflits « classiques », entre deux parties, dans lesquelles les ONG humanitaires, acteurs nouveaux, pouvaient facilement passer pour neutres ; à des conflits longs, qui concernent des parties multiples, internes et externes aux contextes nationaux (conflits internes internationalisé⁵⁸). Ces conflits sont de longue durées avec des causes structurelles, qui impliquent un investissement de longue durée des ONG, et sont des contextes de guerre totale au sens de Léon Daudet, pour qui ce concept concerne une violence qui a dépassé le cadre militaire (Daudet, 1918), ou de Ludendorff, pour qui « *Peuple et armée ne [font] qu'un* »⁵⁹, où même les civils sont impliqués. Contrairement aux conflits « classiques » de la fin du 19^{ème} et début du 20^{ème}, le rôle des ONG (et c'est ce que la première partie s'est attachée à montrer) devient politique, et il est plus difficile pour ces derniers de s'afficher comme acteur neutre et indépendant auprès de toutes les parties au conflit. Les ONG ne sont plus qu'un acteur parmi une multitude, et puisqu'elles ont pour mission de venir en aide à chaque personne dans le besoin, elles interagissent avec tous (dans la mesure du possible) et peuvent rapidement être accusées par différents acteurs de soutenir les autres.

*« Neutral humanitarian action is impossible in situation of total war, where the displacement or death of segments of the population is a goal of the war itself. Any assistance brought to such populations which permits their survival and allows them to remain in situ necessarily impacts on the course of the conflict [...] both intervention and non-intervention have political impacts »*⁶⁰.

Chaque acteur du conflit peut tenter d'instrumentaliser l'aide en sa faveur : en empêchant par exemple les ONG d'accéder à certaines zones du pays (dans le nord Est du Cameroun par, les équipes de Médecins sans Frontières ont été expulsées du pays après 8 mois de suspension, par les autorités camerounaises qui les ont accusées de soutenir les groupes sécessionnistes⁶¹)

⁵⁸ Vité, Sylvain. "Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités." *Revue Internationale De La Croix-Rouge* (2009) p.2

⁵⁹ Ludendorff, Erich. *Der Totale Krieg*. München: Ludendorffs Verlag, g.m.b.h, 1935. Print

⁶⁰ TERRY, Fiona. 2001. The principle of neutrality: Is it relevant to MSF? *Les cahiers de messages*, 113: 1–5. p.2

⁶¹ MSF, Au Cameroun, Médecins Sans Frontières contrainte de retirer ses équipes de la région du Nord-Ouest, communiqué de presse du 25/08/2021

en profitant de l'image et des actions d'aide (en Afghanistan, les Talibans ont profité de l'aide des ONG pour se faire bien voir des populations locales) ...

Mais cette influence n'est pas uniquement dans l'interaction avec les acteurs locaux (que ce soient les gouvernements ou les groupes armés d'opposition), et on voit aussi un fort pouvoir d'influence du côté des bailleurs de fonds. Lors d'un entretien mené en interne au sein d'Action contre la Faim, un employé de l'ONG a ainsi indiqué « *on est pas du tout indépendant on est financé par des gouvernements* »⁶². Dans les faits, Action contre la Faim était financée en 2021 à 76,4% par des subventions et concours publics, contre 19,4% de dons privés⁶³. Chez médecins du monde, 47,8% du financement est issu de fonds publics et 48,9% de fonds privés⁶⁴, pour l'ONG Care France, cette part est de 60% de financement publics et 36% privés⁶⁵. Enfin pour Solidarités international, pour l'année 2020, 87% des financements étaient publics pour 3,5% de fonds privés.

Il apparaît clairement que si quelques ONG parviennent à garder une part importante de leurs financements privés (avec en tête MSF, financée à 76% de fonds privés et à 1,4% de fonds publics⁶⁶), ce qui leur assure une certaine indépendance en terme de prise de décisions sur les programmes, une grande majorité d'ONG sont financées en grande, voire en majeure partie par des bailleurs institutionnels, le plus souvent : USAID (gouvernement américain), Union Européenne (ECHO et DEVCO), les financements publics des gouvernements (France, Canada, Suède ...). La plupart de ces bailleurs de fonds sont originaires de pays occidentaux, et versent chaque année des sommes importantes pour les programmes humanitaires. Toutefois, ces contrats passés entre les ONG et les bailleurs sont soumis à des conditions et évaluations. Dans un article sur la performance opérationnelle des ONG humanitaires paru en 2003, Erwan Quéinnec fait une observation d'ECHO, et fait le constat suivant, il observe un : « *glissement d'une exigence initiale (et minimale) de conformité de l'action humanitaire à un certain nombre de critères formels vers un souci d'implication dans l'action, qui se traduit notamment*

⁶² Anonyme, entretien réalisé le 28/07/2022

⁶³ Action contre la Faim, rapport financier 2021 : <https://www.actioncontrelafaim.org/wp-content/uploads/2022/07/Rapport-financier-2021.pdf>

⁶⁴ Médecins du Monde, rapport financier 2021 :

<https://www.medecinsdumonde.org/app/uploads/2022/07/Rapport-financier-2021.pdf>

⁶⁵ CARE France, rapport financier 2021 : https://www.carefrance.org/wp-content/uploads/2022/07/RapportAnnuel_CARE_2021.pdf

⁶⁶ Médecins Sans Frontières, rapport financier 2021 : <https://www.msf.fr/sites/default/files/2022-06/Rapport%20Financier%20MSF%202021.pdf>

par une programmation régionale pluriannuelle des besoins humanitaires (« plans globaux ») et un investissement plus résolu dans l'activité de contrôle/évaluation. [...] Dépassant son rôle traditionnel de « banquier » bienveillant de l'aide humanitaire européenne, il semble donc qu'ECHO mette en œuvre, depuis quelques années, une véritable stratégie d'accumulation informationnelle [...] qui constitue un signal clair à destination de son environnement : il s'agit bel et bien de s'immiscer dans le pourquoi et le comment de l'action humanitaire internationale et de conditionner ses allocations financières à un examen d'opportunité et de pertinence des projets entrepris. ».⁶⁷

Ce qui apparaît clairement dans cette analyse, c'est l'emprise croissante des bailleurs de fonds sur les conditionnements des fonds humanitaires. En plus de cette implication qui a des objectifs de d'efficacité et d'efficience (liés à la professionnalisation des ONG et aux restructurations en termes de management, on a également vu apparaître des conditionnements liés aux risques sécuritaires (règles anti-terroristes).

Ce conditionnement est problématique pour l'indépendance des organisations, car il permet aux états, responsables des fonds, ou membres de bailleurs internationaux, d'intégrer aux conditions, des intérêts de politique étrangère. C'est d'autant plus visible avec les règles anti-terroristes, qui conditionnent l'aide au fait de ne pas interagir avec des groupes terroristes, groupes qui sont eux-mêmes défini par les pays à l'origine des fonds. Par le financement, les Etats bailleurs peuvent influencer sur les programmes des ONG. Leur indépendance est donc conditionnée en partie à un financement privés, qui leur permettrait de tenir tête aux bailleurs publics.

3. La perception de la neutralité :

Si dans les fait les ONG parviennent toutefois à imposer aux bailleurs de respecter leurs missions, et de ne pas toujours se plier à leurs conditions (question du screening des travailleurs notamment), l'origine et le financement des ONG joue aussi sur la perception de la neutralité de ces ONG.

⁶⁷ Quéinnec, Erwan. « La performance opérationnelle des ONG humanitaires : une analyse en termes d'enjeux institutionnels », Revue Tiers Monde, vol. 175, no. 3, 2003, pp. 657-681

Il est important de parler ici de perception de la neutralité. En effet, comme indiqué au début de cette partie, il n'est pas question ici de remettre en cause les valeurs de neutralité des ONG, mais plutôt de voir si les différentes parties prenantes aux crises les considèrent comme neutre, et si leurs comportements à l'égard de ces ONG sont influencés par cette perception. D'après Fiona Terry, c'est la perception de cette neutralité qui permet réellement de mesurer la neutralité des ONG. « *Aid organisations can declare they are neutral, but it is how they are viewed that counts, when ensuring the safety of their personnel or access to victims* ». ⁶⁸

Du fait de leur origine, et qu'elles restent en majorité financées par des puissances occidentales (ce qui est évidemment à nuancer au cas par cas), l'image des ONG peut varier pour chaque acteur.

En effet, le fait d'être associé à des puissances occidentales et chrétiennes va influencer la vision qu'on les différents acteurs de l'ONG et de son action. Ainsi, Dans le conflit dans les îles Molucca en Indonésie, c'est la population chrétienne qui avait le plus besoin d'aide humanitaire. En tant qu'ONG européenne, Médecins Sans Frontières y était perçue comme pro-chrétienne, et a dû mener autant d'actions auprès de populations musulmanes (qui en avaient moins besoin) qu'auprès des populations chrétiennes, sous peine de se voir refuser l'entrée sur le territoire (Terry, 2000)⁶⁹.

La question de l'origine géographique est aussi importante. Dans les pays d'Afrique notamment, les pays comme la France peuvent être associés au passif colonial, et les ONG originaires de ces pays peuvent créer de la méfiance, en passant, malgré leur volonté, pour des outils de néo-colonisation.

Dans certains pays, il y peut même y avoir un sentiment anti-occidental qui se développe, en réaction aux passifs de ces pays (souvent des anciennes colonies) avec la puissance occidentale. Ces sentiments ont pu être exacerbés depuis quelques années avec l'émergence de puissances alternatives (Chine avec les Nouvelles Routes de la Soie, ou Russie avec les milices Wagner qui gagnent de l'influence, notamment en Afrique centrale et Afrique de l'Ouest), et avec l'échec des luttes contre le djihadisme⁷⁰. On voit par exemple un sentiment

⁶⁸ TERRY, Fiona. 2001. The principle of neutrality: Is it relevant to MSF? Les cahiers de messages, 113: 1–5. p.5

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Akindes, Francis, Le ressentiment antifrçais, ou comment se défausser de ses responsabilités, Jeune Afrique, 09/01/2022.

anti-français se développer : au Mali en réaction à l'opération militaire (Serval puis Barkhane), en République Centrafricaine avec la présence de milices russes qui exacerbent ce sentiment, ou au Burkina Faso. Certains groupes armés participent également de ce sentiment anti-occidental. Cela peut également porter préjudice, et menacer la sécurité des travailleurs humanitaire, et notamment les occidentaux (rappelons tout de même que les travailleurs les plus concernés par les incidents de sécurité restent les travailleurs locaux). Les ONG, qui peuvent être associées à ces puissances du fait de leur origine, peuvent alors voir la perception de leur neutralité altérée.

Cela peut aussi être le cas, quand les puissances qui financent les programmes sont impliquées, plus ou moins directement, dans les conflits. Ainsi, plusieurs ONG ont par exemple longtemps refusé les financements américains pour les programmes en Afghanistan (au moins le temps de la présence américaine sur le terrain), ou au Yémen.

Cette perception peut aussi être affectée par les différents scandales qui ont pu avoir lieu : scandale de Mano River, Oxfam, l'arche de Zoé ...⁷¹

C'est dans ce contexte que les missions de développement, qui sont le sujet de cette étude, entrent en jeu. En effet, par l'implication des ONG dans le renforcement de capacités étatiques, ces dernières peuvent également voir la perception de leur neutralité altérée.

En menant ces actions, les ONG interagissent directement avec l'Etat et peuvent être perçues comme associées au gouvernement qu'elles participent à renforcer. Il paraît alors logique que les groupes d'opposition à ce gouvernement ne les considèrent plus comme indépendants. Leur neutralité est alors remise en cause. Les humanitaires peuvent alors se retrouver dans des situations dans lesquelles ils ne sont pas considérés comme neutre, et cela peut leur empêcher l'accès à certaines zones et populations, ou même mettre les humanitaires en danger, car perçus comme alliés du gouvernement. Pour Action contre la Faim, le problème s'est posé dans plusieurs pays : au Burkina Faso, où les groupes armés effectuent régulièrement des contrôles sur les humanitaires, ou au Cameroun, dans les régions Nord-Ouest et Sud-Ouest, où les groupes armés sécessionnistes soupçonnent les ONG d'être alliées

⁷¹ Françoise Duroch et Emmanuel Noyer, « Abus sexuels commis par des acteurs humanitaires : du relativisme moral à la concurrence des victimes », Alternatives Humanitaires, n°16, mars 2021, p. 58-70

du gouvernement, et où les humanitaires peuvent également rencontrer des blocages ou des tensions.

Les ONG peuvent également voir la perception de neutralité altérée du côté des bailleurs, pour qui le fait de renforcer certains gouvernements va à l'encontre des principes des Etats ou organisations bailleurs : c'est le cas notamment au Myanmar, où dès la prise de pouvoir par la junte militaire en février 2021, les bailleurs ont coupé les fonds pour les programmes de soutien au système public de santé⁷², ou en Afghanistan depuis la reprise du pouvoir par les Talibans.

Enfin, et c'est un point à ne pas négliger, la perception de la neutralité des ONG peut être atteinte auprès des populations et des publics des programmes humanitaires. Cela peut être du fait de leur interaction avec les groupes armés, ou de leur origine occidentale : en Ukraine par exemple, si la question se pose de mener des programmes dans les zones russes, il serait possible que les publics de ces programmes soient méfiants des ONG à majorité financées par l'Union Européenne et les Etats Unis, qui sont pro-ukrainien. L'aide d'urgence reste essentielle pour ces populations, mais la question se pose pour les ONG de garder une légitimité à apporter cette aide, et à garder une image indépendante et neutre.

4. Une situation de blocage : un piège de la neutralité :

Les ONG humanitaires se retrouvent donc dans une situation de blocage. C'est en grande partie un dilemme moral, mais qui entraîne des conséquences dans leur traitement par les différents acteurs. En effet, elles tentent de rester neutres et indépendantes (et de garder cette image) mais ne le peuvent pas réellement : que ce soit conscient ou non, elles ne sont pas neutres pour les populations auprès desquelles elles interviennent, et ne le sont pas non plus auprès des gouvernements ou des bailleurs. Même si dans les faits, elles mettent en œuvre les programmes de manière à ne pas supporter une partie au conflit plus qu'une autre, pour reprendre les termes de Fiona Terry : la décision d'intervenir ou de ne pas intervenir a

⁷² Anonyme, entretien réalisé le 28/07/2022

des impacts politiques, et notamment sur la perception qu'on les acteurs de la neutralité des ONG.

Ce que cette étude tente de définir par « piège de la neutralité » est le fait que ces organisations se sont enfermées dans des principes qu'elles ne peuvent plus respecter. Même en appliquant le plus strictement possible les grands principes humanitaires, elles ne sont pas perçues comme neutre à cause de leurs origines géographique (qui implique des idéologies et des valeurs qui ne sont pas universelles – au sens strict du terme -), à cause de leur financement qui ne leur permet pas une totale indépendance des Etats bailleurs (et donc implique une participation aux jeux de politique étrangère), et par leur interaction avec différents acteurs parties au conflits (avec le gouvernement via les activités de développement, et les groupes armés dans les négociations pour accéder aux populations en besoin).

Pour sortir de ces logiques, il faudrait alors que les ONG ne respectent pas totalement ces grands principes humanitaires. Cela pose tout de même un problème car les principes étant inscrits dans le droit humanitaires, les organisations seraient alors en porte-à-faux vis-à-vis des bailleurs (qui exigent le respect du droit humanitaire) mais aussi vis-à-vis des financements privés qui exigent (implicitement) de l'ONG qu'elle respecte ce droit humanitaire. Moralement, il serait difficilement tenable pour une ONG de s'afficher ouvertement comme allant à l'encontre du droit humanitaire.

C'est une situation qui n'a pas de fin, d'où l'idée de piège. Cette idée vient compléter ce que présente Fiona Terry dans son étude sur MSF, dans laquelle elle pose la question suivante : Dans une situation de guerre totale, la neutralité est-elle morale ? Pour défendre son point de vue, elle prend l'exemple de situations dans lesquelles MSF ne s'est pas montrée neutre : en travaillant avec les Mujaheddins en Afghanistan dans les années 80s, avec les non-Khmer Rouges au Cambodge ...

Elle dénonce à travers son rapport ce qu'elle appelle le côté pervers de la neutralité (perverse side of neutrality⁷³) : les ONG humanitaires ne sont pas vouées à être des spectateurs inactifs des crises, et c'est ce qui a poussé nombre d'entre elles à inclure le témoignage comme partie intégrale de l'action humanitaire. Cependant, cette action de témoignage va à l'encontre de

⁷³ TERRY, Fiona. 2001. The principle of neutrality: Is it relevant to MSF? Les cahiers de messages, 113: 1–5. p.4

la définition de neutralité. Les ONG sont prises dans une contradiction entre neutralité et dénonciation, ainsi qu'entre neutralité et impartialité.

Un bon exemple de ces contradictions est l'exemple utilisé de MSF au îles Molucca, et qui montre comment le besoin de s'afficher comme neutre, pour avoir accès aux populations en danger, s'est fait au détriment de ces mêmes populations, l'aide devant être répartie équitablement et pas en priorité vers ceux qui en avaient le plus besoin.

Cette ambiguïté entre la volonté affichée des ONG de se présenter comme neutre et la réalité est bien résumée par l'auteure : « *Neutrality does not only need to be asserted, it need to be proved by aid organisations, and believed by parties to the conflict.* »⁷⁴. Les actions de développement participent à dégrader la perception de neutralité des ONG humanitaires, et il est important que le système humanitaire prenne en compte ces blocages pour avoir une action plus efficace. Fiona Terry conclut son article de la manière suivante : « *Either MSF is neutral or it is not. MSF has not been neutral throughout its 30-year history, so perhaps it is time that we assume this decision and remove neutrality from the MSF charter* »⁷⁵. L'évolution du système humanitaire, et des crises auxquelles il prétend répondre, implique de revoir les fondement même de ce système, pour lui permettre d'avoir une approche plus efficace, plus ciblée, et plus résistante aux pressions des différentes parties aux conflits.

⁷⁴ TERRY, Fiona. 2001. The principle of neutrality: Is it relevant to MSF? Les cahiers de messages, 113: 1–5. p.7

⁷⁵ *Ibid.*

Partie 3 : Des blocages inévitables :

Les deux premières parties de cette étude cherchaient à démontrer dans un premier temps comment les ONG sont amenées à faire des programmes de renforcement étatiques, et comment le fait de mener de tels projets politise leur action. Dans un second temps, nous avons tenté de montrer comment la politisation de l'action des ONG peut porter atteinte à leur indépendance et à la perception de leur neutralité. Mais si ces constats sont importants, c'est parce qu'ils ont un impact concret, et direct, sur les marges de manœuvre des organisations, et sur la sécurité des travailleurs humanitaires.

Il est question ici de montrer comment cet impact est multidimensionnel, puisqu'il touche à la fois à l'action sur le terrain des organisations, et particulièrement dans leur interaction avec les groupes armés opposés aux gouvernements, mais également auprès des bailleurs, qui profitent de l'interaction directe des ONG avec un gouvernement pour imposer certaines conditions, ou pour empêcher l'aide à ces gouvernements, profitant de ce canal pour imposer leur politique étrangère.

1. Une interaction avec des groupes armés :

Comme nous l'avons expliqué plusieurs fois déjà, les actions de développement, qui participent au renforcement des services publics et donc des gouvernements, placent les ONG humanitaires comme partenaires directs de ces gouvernements. Cela peut porter préjudice aux organisations, qui sont alors considérés comme des associés du gouvernement. Dans certains contextes, cela peut entraîner des blocages, ou des violences à l'encontre des travailleurs humanitaires.

Dans un texte sur les actions de résiliences au Sahel, Ancy, Pesche et Daviron expliquent par exemple comment les actions de renforcement de la résilience peuvent servir à mener des actions pro-gouvernementales dans des zones qui ne sont plus sous le contrôle de ce gouvernement : « *Certaines parties du Sahara [...] sont habitées par des nomades pastoraux [...], mais abritent également un nombre croissant de djihadistes. Pour limiter leur influence, il sera nécessaire de mettre en œuvre des stratégies immédiates [...] afin de reconstruire*

l'économie pastorale du Nord. [...] Une société pastorale plus robuste, soutenue par une force frontalière, pourrait contrôler la menace djihadiste potentielle et contribuer à la réconciliation nationale » (IIED, 2013) »⁷⁶. Les ONG peuvent alors être perçues comme partie au conflit, travaillant même à la lutte contre les groupes extrémistes.

Action contre la Faim par exemple a subi des incidents de sécurité visant ses employés, en relations avec une potentielle participation au renforcement des capacités du gouvernement. En septembre 2020, la mission Burkina Faso de l'organisation a subi un contrôle de la part d'un groupe armé (probablement Al Qaeda). Ce genre de checkpoint irrégulier est assez fréquent dans le pays, dans les zones d'action de ces groupes. Alors dans un transport public, les travailleurs ACF ont été sortis du bus par les hommes armés pour les questionner sur leur mission. Lors de l'incident, les membres du groupe armé ont « *laissé entendre qu'ils ne sont pas d'accord avec la mission de l'équipe car elle est selon eux une activité en appui aux actions de l'Etat* »⁷⁷. Constatant que ce n'était finalement pas le cas, les travailleurs ont été relâchés sans violence.

En réaction à cet incident, la mission sur place a décidé d'adapter son action (notamment les itinéraires), et de surveiller la perception des groupes extrémistes. Selon le rapport d'incident, le risque opérationnel d'un tel évènement pourrait être la suspension des activités dans la zone.

Un autre exemple a eu lieu dans la région Ouest du Cameroun en février 2020⁷⁸. Durant l'incident, les travailleurs ACF qui travaillaient dans la zone ont subi une attaque armée et essuyé une fusillade (sans blessé ni mort). En cherchant à comprendre pourquoi le groupe armé responsable de l'attaque l'avait menée, ils ont appris que le groupe en question avait pris le véhicule pour un véhicule gouvernemental. Cet exemple est particulier car l'attaque sur les humanitaires était bien une erreur, mais elle montre bien l'attitude des groupes armés dans cette région envers le gouvernement, et les risques que prennent les ONG si elles sont associées à ce dernier.

⁷⁶ Ancy, Véronique, Denis Pesche, et Benoît Daviron. « Résilience et développement : complément, substitut ou palliatif ? Le cas du pastoralisme au Sahel », *Revue internationale des études du développement*, vol. 231, no. 3, 2017, pp. 57-89.

⁷⁷ Action contre la Faim, Rapport d'incident, 2020, URL : <https://siro.acf-e.org/Incident.aspx?PostId=106368>

⁷⁸ Action contre la Faim, Rapport d'incident, 2020, URL : <https://siro.acf-e.org/Incident.aspx?PostId=106034>

Ces exemples ne servent pas à faire une généralité, mais bien à montrer que même dans des cas isolés, les ONG peuvent être prises à parti par des groupes armés d'opposition, et même menacés ou attaqués par ces derniers, pour avoir mené des actions de développement, en appui aux pouvoirs publics.

Oxfam, dans un rapport sur l'approche Nexus paru en juin 2019, indique également « *Lorsque les acteurs sont associés à l'État, il peut se révéler très difficile pour eux d'intervenir avec impartialité dans les zones où règne une certaine insécurité en lien avec les agissements de groupes armés. Au final, une grande partie de la population dans le besoin ne peut pas accéder à l'aide. C'est ce que constate Oxfam au Burkina Faso et au Mali.* ». ⁷⁹

Le fait de mener des actions de développement augmente un risque d'être perçu comme partie au conflit, et d'être menacé par les groupes armés. Ces menaces impliquent, si elles sont prises en considération, que l'ONG (qui doit respecter un *Duty of care* vis-à-vis de ses employés) doive abandonner ces zones, et donc renoncer à apporter de l'aide aux personnes qui en ont besoin, ce qui est à l'encontre de sa mission initiale.

L'organisation peut adopter le comportement inverse, et refuser de mener des projets de développement pour garantir son accès aux populations dans le besoin. Dans ces situations, le fait d'être associé à l'État empêche d'accéder à des zones qui demandent une aide, et il est donc plus facile pour une ONG de se présenter comme indépendante et n'apporter qu'une aide d'urgence.

En Afghanistan, où a été mis en place le National Solidarity Plan (NSP), ACF a par exemple choisi de se distinguer de ce programme, pour être certaine d'accéder aux populations en zones de conflit.

Le contexte politique de l'Afghanistan, à ce moment, a rendu l'adhésion au programme de développement compliqué. En effet, si le pouvoir central avait une autorité relative sur Kaboul, et menait des actions contre les groupes talibans disséminés dans le reste du pays, ces derniers sont restés forts, notamment dans les provinces rurales, où ils avaient un fort contrôle.

⁷⁹ Document de discussion d'Oxfam, LE NEXUS HUMANITAIRE-DÉVELOPPEMENT-PAIX, Quelles implications pour les organisations multi-mandatées ? Juin 2019. p.39

Il a été nécessaire pour les ONG humanitaire voulant travailler dans ces zones, de passer des accords avec des leaders locaux talibans. De 2003 à 2021 (jusqu'à la reprise de l'Etat Afghan par les talibans), ACF a mené des programmes humanitaires dans les provinces occupées par les talibans. Pour éviter tout problème lié à son indépendance, ACF a préféré agir individuellement jugeant que cela leur porterait préjudice auprès de ces autorités talibanes, qui leur refuseraient l'accès aux populations demandeuses d'aide, ou pourraient même poser des problèmes de sécurité pour les travailleurs humanitaires.

La question des missions de développement trouve dans cet exemple une bonne application, car les talibans n'ont pas refusé l'aide humanitaire, et y sont même plutôt favorable (même avant 2021), mais ils ont conditionné son apport au fait de ne pas soutenir la construction de l'Etat afghan (par la construction de routes par exemples).

D'autres exemples reprennent cette logique. Ainsi, au Cameroun, une initiative similaire à celle menée en Afghanistan, le Plan Présidentiel de Reconstruction et de Développement (PPRD) a été lancée pour mener des actions de développement dans les région nord-ouest et sud-ouest du pays. Le PPRD a pour vocation « *d'exécuter des projets dans les deux régions en vue de : la réhabilitation et l'aménagement des infrastructures de base, la revitalisation économique, la promotion de la cohésion sociale* »⁸⁰. Aujourd'hui, « *le Cameroun revendique à travers la mise en œuvre du PPRD, la réhabilitation de 19 points d'eau au bénéfice de plus de 170 000 personnes et 16 centres de santé pour une population de plus de 5 000 patients. 22 écoles ont également été réhabilitées au profit de plus de 7 000 apprenants tout comme 4 ponts reconstruits vont à nouveau servir à plus de 4 000 personnes* ».⁸¹

Ce programme, lancé en 2020 par le cabinet du premier ministre camerounais, a pour partenaire principal le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Ce dernier indique travailler avec « *le Gouvernement du Cameroun, les Partenaires au développement, les autres Organismes du Systèmes des Nations Unies, la Société Civile et les Communautés Locales* »⁸². De manière générale, le PNUD « *travaille avec les organisations de la société civile pour la mise en œuvre des programmes et des politiques* ».⁸³

⁸⁰ Arrêté n°31 CAB/PM du 03/04/2020, République du Cameroun

⁸¹ Tjeg, Paul, Reconstruction du NOSO : l'Etat veut contracter un prêt de 20 milliards auprès de la BID pour la poursuite du projet, EcoMatin, 13/07/2022

⁸² PNUD, URL : <https://www.undp.org/fr/cameroon/propos>

⁸³ PNUD, URL : <https://www.undp.org/fr/partenaires>

Mais du côté des ONG, participer au PPRD est plus compliqué. Ainsi, le référent sécurité pour le Cameroun chez ACF a indiqué que l'organisation « *se tient le plus loin possible de ça [le programme]* »⁸⁴, pour éviter d'afficher les travailleurs humanitaires comme partenaires officiels du gouvernement, et faire d'eux des cibles.

Ces situations montrent un premier blocage pour les ONG qui ont le choix entre mener des actions de développement car elles sont nécessaires à la résolution des crises et au renforcement de la résilience des populations, mais au risque de se faire interdire l'accès aux populations dans le besoin, ou de ne pas mener de telles opérations, mais n'apporter dans ce cas que de l'aide d'urgence, qui n'est pas forcément suffisante pour les contextes dans lesquels elles interviennent.

Il est toutefois important de noter dans cette partie qu'il est difficile d'évaluer dans beaucoup de situations, et notamment lorsqu'il s'agit d'extrémistes religieux (comme ISWAP au nord du Nigeria), si les attaques contre les humanitaires ont un lien avec des programmes en partenariat avec le gouvernement, ou s'ils sont visés en tant que membres d'ONG humanitaires. Dans ce cas, les attaques peuvent aussi avoir lieu pour faire passer un message, ou obtenir des rançons. Il peut alors être compliqué de savoir si la nature des programmes a eu un impact sur l'hostilité des groupes.

Un autre point qu'il peut être intéressant de soulever, est l'acceptation des ONG auprès des populations locales et receveuses de l'aide. La relation des organisations avec les groupes armés dépend en grande partie de leur acceptation auprès de ces groupes (chez ACF c'est par exemple le premier objectif en termes de sécurité, avant la protection et la dissuasion). La confiance de la population locale peut jouer un rôle dans l'acceptation des ONG auprès des groupes armés (elle peut les défendre auprès de ces derniers, ou plaider en leur faveur). Si les populations sont méfiantes vis-à-vis des ONG car elles ne les pensent pas impartiales, cela pourrait jouer sur la relations avec les groupes armés.

⁸⁴ Entretien réalisé auprès de Romain Céruse, référent Sécurité Régional du pool Afrique centrale d'Action contre la Faim, le 29/07/2022

2. Une légitimation impossible, le recul des bailleurs

Du côté des bailleurs de fonds, les ONG rencontrent également des blocages lorsqu'elles cherchent à mener des programmes de développement. Ces blocages peuvent avoir lieu pour différentes raisons, mais elles relèvent du refus des bailleurs de financer le renforcement d'Etats qu'ils jugent contraire à leurs valeurs. Ce refus de légitimer se traduit au travers différents mécanismes, selon qu'il s'agisse d'Etats militaires, ou de groupes définis comme terroristes par les pays bailleurs. Ce refus est visible dans les interactions bilatérales des Etats ou des organisations internationales qui cessent leur soutien aux gouvernements (ainsi la banque mondiale a par exemple suspendu son aide au Soudan du sud en novembre 2021, après la récupération du pouvoir par l'armée⁸⁵) mais également dans les rapports à l'aide humanitaire et à son financement.

Le refus de légitimer certains gouvernements :

On a expliqué jusqu'à présent que les besoins des personnes ont évolué et sont très souvent liés à des causes structurelles, qui trouvent leurs sources dans les conditions socio-économiques de leurs pays, et donc dans les contextes politiques et géopolitique. Mais ces contextes, en plus d'avoir un impact fort sur le terrain pour les ONG (formation de groupes d'opposition, opposition parfois même du gouvernement vis-à-vis des ONG) peuvent également avoir un impact sur les intentions des bailleurs à leur égard.

Lorsqu'un gouvernement prend le pouvoir par la force, et que les bailleurs ne peuvent pas publiquement le soutenir et le légitimer (toujours en rapport avec les valeurs occidentales de promotion des démocraties libérales et de défense des droits de l'Homme), cette opposition aux gouvernements peut se retrouver dans le rapport des bailleurs aux ONG, ces derniers refusant de financer des programmes qui pourraient renforcer un Etat illégitime.

C'est le cas par exemple au Mali, en 2012, après le coup d'Etat. En moins de 24 heures, la France avait alors gelé sa coopération au développement. Après le deuxième coup d'Etat, en août 2020, les ONG ont dû interpeller les bailleurs pour leur demander de ne pas suspendre

⁸⁵AFP, La Banque mondiale suspend son aide au Soudan après le coup d'Etat, Ouest France, 27/10/2021

l'aide : « Les ONG internationales ont interpellé la Cédéao pour lui demander de « soustraire du champ des sanctions les financements des projets et initiatives humanitaires afin d'assurer la continuité des services sociaux de base attendus par les populations » »⁸⁶. Les bailleurs n'ont alors pas suspendu leur aide, mais commencé à discuter du gel de certains financements, « Après l'arrêt des formations militaires, les projets qui touchent au champ régalién, comme le renforcement de l'Etat ou de la justice, seraient les premiers visés ».⁸⁷

Cet exemple montre bien l'impact des bailleurs sur les projets de développement des ONG dans des pays contrôlés par des gouvernements qui ne sont pas légitimes aux yeux de la communauté internationale.

Un cas similaire a eu lieu au Myanmar, après le coup d'Etat de la junte en février 2021. A partir de ce moment, plusieurs bailleurs ont cessé de financer des programmes. Dans un entretien avec un membre d'une des principales ONG françaises, ce dernier a indiqué qu'à partir du coup d'Etat, « les bailleurs nous ont dit « on arrête tout financement au système de santé » »⁸⁸. Dans le même élan, pour d'autres ONG, alors que les bailleurs « d'urgence » n'ont pas modifié leurs activités, les bailleurs finançant habituellement les missions de développement ont changé de comportement. Éric Martin, responsable géographique chez Triangle Génération Humanitaire, témoignait du fait que l'ABD (la Banque Asiatique de Développement) a par exemple « stoppé net tous les projets ».⁸⁹

Ce problème se pose dans d'autres pays dans lesquels des actions de développement ne sont pas soutenues par certains bailleurs. Ainsi, pour son programme en Corée du Nord, Triangle Génération Humanitaire fait essentiellement appel à des bailleurs européens (DEVCO, Gouvernement Suédois, ...), mais pour certains bailleurs comme l'AFD, le financement de l'aide dans ce pays est inenvisageable.

Les actions de développement, lorsqu'elles viennent en soutien à un pays qui va à l'encontre des valeurs des pays bailleurs, peut donc bloquer l'apport de l'aide, par un refus des bailleurs de financer ces programmes.

⁸⁶ Caramel, Laurence, Le dilemme des donateurs étrangers après le putsch au Mali, Le Monde, 03/09/2020

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Anonyme, entretien réalisé le 28/07/2022

⁸⁹ Entretien réalisé auprès d'Éric Martin, responsable géographique chez Triangle Génération Humanitaire, le 22/08/2022.

Ce mécanisme de blocage, qui relève en réalité de politique internationale, peut s'afficher de plusieurs manières. Comme on l'a vu précédemment, il peut apparaître sous forme d'un refus public de soutenir un Etat militaire, mais il se retrouve également dans les mesures anti-terroristes lancées notamment par les Etats-Unis après les attentats de 2001, et qui ont pour objectif de limiter les contact entre des organisations financées par les bailleurs et des personnes ou organisations qualifiées de terroristes⁹⁰. Sous couvert de mesures prévues pour s'assurer de la sécurité des travailleurs, et pour éviter de financer des organisations terroristes, ces règles forment un corpus intrinsèquement politique.

Il est alors intéressant, dans le cadre de cette étude de se pencher sur les cas dans lesquels ces règles sont utilisées pour limiter l'aide au développement à des gouvernements qui sont parties aux listes d'organisation terroristes des pays bailleurs.

Les règles anti terroristes : une protection politisée

Dans certains cas, les gouvernements que les ONG aident à se renforcer via des actions de développement (et toujours dans l'objectif d'améliorer les conditions de vie des personnes dans le besoin) peuvent être considérés par des bailleurs comme des organisations criminelles ou terroristes. Dans ce cas, l'ONG peut également être confronté à des blocages, qui vont l'empêcher de mener des actions de développement dans ces pays.

Plusieurs exemples viennent rapidement en tête lorsque l'on parle de gouvernement « terroristes », en particulier l'Afghanistan depuis le retour à la tête du pays des Talibans, et la bande de Gaza, gouvernée par le Hamas.

L'exemple de l'Afghanistan est un cas particulier. En effet, l'aide humanitaire, et le soutien aux ONG travaillant dans le pays n'a pas été arrêtée après la reprise du pouvoir par les Talibans. Néanmoins, il s'agit d'une exception, la résolution 2615⁹¹ a été proposée pour stipuler « *que*

⁹⁰ Ces organisations sont qualifiées de terroristes par un autre Etat, cette mise à distance relève donc déjà d'une décision politique – la Foreign Terrorist Organization List aux Etats-Unis par exemple.

⁹¹ ONU, Résolution 2615 du 22/12/2021 : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/413/84/PDF/N2141384.pdf?OpenElement>

« le paiement de fonds, d'avoirs financiers » comme « la fourniture de biens et services nécessaires » pour répondre aux « besoins humains fondamentaux en Afghanistan » [soient] « autorisés » et « ne constituent pas une violation » des sanctions imposées à des entités liées aux talibans. ».⁹²

Pierre Micheletti, président d'Action contre la Faim, s'exprimait à propos des bailleurs pour l'Afghanistan : « [il] reste à savoir quelle décision vont prendre nos financeurs (l'Union européenne, les Nations unies, les agences de coopération des gouvernements britannique et suédois) face à cette nouvelle donne politique en Afghanistan. ACF met en œuvre un projet de plus de 5 millions d'euros par an. C'est dire combien l'attitude des financeurs qui nous soutiennent peut avoir des conséquences immédiates gravissimes pour toutes les personnes qui dépendent de nos actions ».⁹³

L'aide humanitaire en Afghanistan est donc conditionnée à la volonté des bailleurs, et limitée du fait de la reconnaissance du gouvernement comme une organisation terroriste. Des Etats bailleurs qui reconnaissent ces organisations comme terroristes interdisent ainsi tout transfert d'argent qui finirait de facto dans les caisses de l'Etat en question. Or, puisqu'il s'agit d'un gouvernement, toutes les taxes (incluant la location d'une habitation, les impôts des travailleurs embauchés localement, les taxes sur l'essence ...) sont couvertes par les loi anti-terroristes. Ainsi, le gouvernement Canadien empêche actuellement presque toutes les ONG canadiennes (parmi lesquelles World Vision, CARE Canada, la Croix Rouge Canadienne) de travailler dans le pays. Dans un article du New Humanitarian de juillet 2022, il est ainsi indiqué que « *Without a humanitarian exemption, the law creates the possibility that banks could drop NGOs, or freeze their accounts, or – in extreme cases – that employees working in places like Afghanistan could be exposed to criminal charges when they return to Canada* ».⁹⁴ Les ONG sont donc clairement empêchées de travailler avec ces gouvernements. Le président de World Vision Canada déclarait à l'occasion : « *They have the tools at their disposal to do something, yet there's a political unwillingness to actually take those steps* »⁹⁵. Il apparaît encore une fois

⁹² AFP, Le Conseil de sécurité de l'ONU va accorder une aide humanitaire à l'Afghanistan des talibans, Le Monde, 22/12/2021

⁹³ Hofnung, Thomas, Afghanistan : poursuivre l'aide humanitaire, à quel prix ? ID4D, 01/09/2021

⁹⁴ Sparks, Riley, A year after Taliban return, Canadian anti-terror law still bars NGOs, The New Humanitarian, 06/07/2022

⁹⁵ Sparks, Riley, A year after Taliban return, Canadian anti-terror law still bars NGOs, The New Humanitarian, 06/07/2022

que les ONG rentrent (contre leur volonté) dans des jeux de politique internationale, au lieu de poursuivre leur missions de façon neutre et indépendante, qui supposerait (à condition de pouvoir exercer leur travail librement et dans des conditions qui permettent une aide humanitaire utile) de travailler librement avec tous les gouvernements, indépendamment du fait qu'ils soient considérés par d'autres comme terroristes.

Ces dérives des règles anti-terroristes sont dénoncées par Pierre Micheletti, dans son ouvrage *0,03%*, paru en 2021⁹⁶, à travers ce qu'il appelle une « tentation sécuritaire » des bailleurs à empêcher l'interaction (pourtant essentielle aux ONG) avec toutes les parties au conflits, ce qui amène, finalement, les ONG dans une situation où elles ne sont plus perçues comme neutres et peuvent être menacées de ce fait.

Ces règles ont des effets pervers, puisqu'elles demandent systématiquement un *screening* des staff humanitaires, des prestataires, et peuvent même aller jusqu'à une vérification des personnes concernées par les programmes. Ainsi, une personne receveuse de l'aide, mais qui serait un ancien combattant d'une force d'opposition (comme ça a pu être le cas dans des camps de réfugiés en Syrie) se verrait écarter des programmes, contrairement aux articles de la convention de Genève de 1864, et du principe humanitaire d'impartialité.

Les ONG refusent jusqu'ici d'effectuer des vérifications sur ce public, mais il est possible que les bailleurs mettent plus de pression, et cela pourrait à terme poser des problèmes de financement. Ces problématiques se retrouvent à la fois dans les actions d'urgence et de développement. Toutefois, les actions de développement sont un risque particulier, puisqu'en s'associant à une organisation qualifiée de terroriste par un Etat, une ONG se met en position d'être condamnée par cet Etat.

Le cas le plus connu est la condamnation de Norwegian People's Aid (NPA), condamné par le gouvernement américain à verser plus de deux millions de dollars pour violation du False Claim Act. Dans son procès, il a été reproché à l'organisation de financer des groupes terroristes et affiliés.

L'ONG, qui a reçu un financement pour ses actions au Soudan par l'USAID (gouvernement américain), a organisé, à partir de 2010, des ateliers visant à promouvoir la démocratie (Youth

⁹⁶ Micheletti, Pierre, « 0,03 % ! Pour une transformation du mouvement humanitaire international », Éditions Parole, La Seyne-sur-Mer, 2020, 282 pages

of the Day, Leaders of Tomorrow) à Gaza. Il a été jugé que ces ateliers avaient permis d'apporter un support pratique et de renforcer les organisations partenaires, parmi lesquelles le Hamas, le Front Populaire de Libération de la Palestine, et le Front Démocratique de Libération de la Palestine. Toujours selon le gouvernement américain, ces ateliers ont permis d'adapter leurs comportements pour être plus attractifs envers la jeunesse, et bénéficier de son soutien.

NPA a indiqué qu'elle avait compris que les règles liées au financement d'USAID ne s'appliquaient qu'aux programmes au Soudan (pour lesquels le financement avait été signé), mais a tout de même été condamnée.⁹⁷

Un autre exemple marquant est évoqué par Pierre Micheletti dans son entretien avec le journal ID4, dénonçant des mesures abusives en Iran : « *si vous utilisez un smartphone en Iran, qui dépasse un certain pourcentage de matériaux produits aux États-Unis, vous pouvez faire l'objet de sanctions* »⁹⁸.

Il est clair que les règles anti-terroristes contraignent les ONG dans leur travail avec les gouvernements qui sont considéré comme des organisations terroristes. Si les associations continuent de refuser le screening, et de lutter contre les dérives de ces règles, le financement reste entre les mains des bailleurs, qui pourraient refuser de verser l'aide.

3. Une instrumentalisation de l'aide :

Un autre obstacle que peuvent rencontrer les ONG dans leurs travaux de renforcement des services publics, et dans leur association à un gouvernement est l'instrumentalisation de cette aide, par les groupes armés ou les autorités.

Le cas des Talibans en Afghanistan (avant la reprise du pouvoir en 2021) est particulièrement intéressant, puisqu'ils ont toujours accepté l'aide humanitaire, et même avant 2021, ils ont été favorable au passage des ONG. Mais cette aide a pu servir à leur donner une bonne image auprès des populations locales receveuses de l'aide (les habitant voyant les Talibans comme

⁹⁷Norwegian People's Aid Funding to Terror Affiliated NGOs, NGO Monitors, 11/04/2018

⁹⁸ Hofnung, Thomas, Afghanistan : poursuivre l'aide humanitaire, à quel prix ? ID4D, 01/09/2021

ceux qui « laissent passer l'aide humanitaire »). Ce type d'instrumentalisation de l'aide pour redorer l'image des groupes armés est visible dans de nombreux pays, et il pourrait même être intéressant de se poser la question du rôle des ONG dans le renforcement de groupes armés.

Mais le gouvernement peut aussi utiliser les programmes de l'ONG à son avantage. Il va d'un côté profiter du renforcement de ses capacités, mais va empêcher les ONG d'accéder à des populations dans le besoin. C'est le cas par exemple au Cameroun, dans les régions nord-ouest et sud-ouest, où les ONG sont parfois accusées de travailler avec les groupes sécessionnistes et interdites d'accès à ces régions (le départ de MSF du pays, demandé par le gouvernement, en est un bon exemple). Un autre exemple est celui de l'Irak, où des travailleurs humanitaires ont été contraints d'arrêter de proposer des services aux familles accusées par les autorités d'avoir des liens avec l'Etat Islamique.⁹⁹

Dans un autre registre, mener des actions en association avec l'Etat peut rendre difficiles certains programmes (dont de santé), avec des communautés qui sont méfiantes à son égard. C'est le problème qu'a observé Oxfam dans le nord Kivu, dans la réponse à une épidémie d'Ebola en 2018. Lors de cette campagne, *« La réponse apportée à l'épidémie d'Ebola est supervisée par le gouvernement et l'OMS, par l'intermédiaire du système de santé national. Cet aspect est critique pour desservir au mieux la population et apporter une réponse systématique. On observe une tendance compréhensible à travailler de manière descendante avec et par le biais des autorités publiques sous leurs différentes formes, dont certaines (comme les médecins) inspirent fortement confiance à la population, tandis que d'autres (comme les services de sécurité) sont responsables de la majorité des violations des droits humains auxquelles la population est confrontée au quotidien. Néanmoins, cette approche descendante gérée par l'État n'a pas permis de promouvoir la confiance indispensable pour que les communautés s'approprient la réponse et luttent contre la propagation du virus »*.¹⁰⁰

L'aide humanitaire a toujours été plus ou moins instrumentalisée par les différentes parties au conflit, mais il est important de voir comment, dans certaines situations, les acteurs peuvent

⁹⁹ Iraq: Officials Arrest, Abuse, Harass Aid Workers, Human Right Watch, 25/02/2019

¹⁰⁰ Document de discussion d'Oxfam, LE NEXUS HUMANITAIRE-DÉVELOPPEMENT-PAIX, Quelles implications pour les organisations multi-mandatées ? Juin 2019. p.25

se servir des liens entre l'ONG et l'Etat pour limiter l'aide et empêcher la réponse à des population dans le besoin, au mépris du droit humanitaire et des grands principes.

L'aide humanitaire, et avec une action combinée urgence-développement, est donc sujette à des blocages, liés à son association directe avec des gouvernement. Que ce soit du côté des groupes d'opposition ou des bailleurs de fonds, les acteurs utilisent cette association pour justifier un conditionnement de l'aide, qui amène les ONG, à transgresser leurs principes. Il est question de comprendre comment l'interaction des ONG avec les différentes parties au conflit peut modifier le comportement de ces mêmes parties, et de comprendre également que le rôle des ONG dans la lutte pour l'apport d'une aide humanitaire : 1. Ne peut pas se faire sans interaction directe avec les parties au conflit (si l'objectif est bien d'apporter une aide à tous ceux dans le besoin) 2. Ne peut pas être dénuée d'impacts politiques.

Il est alors important d'engager des réflexions sur le mode de fonctionnement des ONG, sur leur financement, sur les conditions de l'aide humanitaire, et sur le caractère politique que portent ces acteurs qui se revendiquent apolitiques, mais également sur l'implication des autres acteurs dans l'aide humanitaire et l'accès humanitaire (gouvernements, bailleurs, groupes d'opposition).

Partie 4 : Quelles mesures à prendre ?

Ayant constaté que l'évolution des ONG, tant par leur nature que par l'évolution du système au sein duquel elles existent, entraîne ces organisations dans des blocages du fait de leur politisation, il apparaît essentiel, alors, de repenser le modèle humanitaire. Cette partie, loin de définir un nouveau modèle ou de prétendre donner des orientations sur les changements nécessaires à un meilleur fonctionnement des ONG, cherche à mettre en lumière des points de réflexion essentiels à une action plus juste, plus efficace, plus pertinente et plus humaine. Il n'est pas question ici de faire une critique ouverte de l'aide humanitaire, ou d'en pointer tous les défauts, mais plutôt, en soulignant son importance, de remettre en cause les fondements qui semblent anachroniques et d'engager un questionnement sur des améliorations à apporter au système humanitaire international.

1. Un travail politique

La première des observations sur le changement à appliquer à ce système humanitaire international est que ce travail sera un travail éminemment politique. La première des réflexions à engager concerne le rôle des ONG dans un système international qui n'est plus le même depuis la fondation du système humanitaire international. Il est question de réfléchir à leur place et leur interaction avec les autres acteurs, et les potentiels impacts que cela peut avoir sur leur action.

Il est nécessaire pour les ONG d'accepter leur rôle d'entité politique. Les ONG ont un impact sur les populations auprès desquelles elles interviennent. Qu'elles décident d'agir ou non, leur présence (ou non) a un impact sur les situations de conflit ouvert dans lesquelles elles agissent. Il est donc important que les ONG embrassent pleinement cette position, sans chercher à se présenter comme « apolitique », « neutre et indépendant » comme c'est encore beaucoup le cas. Cette prise de position n'est pas problématique en soit dans leur action, et elle est même nécessaire, pour s'identifier comme un acteur séparé des Etats et gouvernements. La politisation des ONG est un fait qui ne doit pas être caché derrière une charte. Il est important que les ONG assument leur rôle d'acteur politique, sans pour autant renoncer à leurs

revendications politique (interaction avec tous les acteurs, assistance à toute personne dans le besoin et sans discrimination).

La reconnaissance de ce caractère politique des ONG questionne l'application des grands principes humanitaire de neutralité et d'indépendance, mais elle permet justement d'engager des discussion sur la pertinence de ces grands principes, tels qu'édicte en 1864, au prisme des nouvelles crises et conflits que rencontrent aujourd'hui les humanitaires.

Expliciter ce rôle politique permettrait également aux ONG d'être plus transparentes vis-à-vis de leurs actions, et de travailler à une réelle internationalisation du système humanitaire international, qui n'avait jusqu'alors connu qu'un quasi-monopole occidental (Européen et Nord-Américain¹⁰¹).

C'est également un travail politique dans le sens où la part de lobbying/plaidoyer sera très importante de la part des ONG pour tenir leurs engagements (les principes de leurs chartes) face aux bailleurs, aux gouvernement et aux groupes d'opposition. Toutefois, ce travail de plaidoyer sera essentiel dans la lutte contre le conditionnement de l'aide. Les ONG sont certes des acteurs politiques, mais elles ont une position qu'un Etat ou un groupe armé ne peut pas occuper puisqu'elles peuvent se situer (relativement) comme un acteur « extérieur » au conflit, et qui interagit avec toutes les parties. Comme il a été présenté dans la deuxième partie de cette étude, les ONG ne sont pas forcément perçues comme neutre, mais dans les faits, les travailleurs tentent (autant que possible) de respecter cet engagement. C'est cette position que les ONG peuvent (et doivent) mettre en avant pour tenir tête aux conditions des bailleurs, et refuser le conditionnement de l'aide humanitaire au screening, au respect stricte des mesures anti-terroristes ...

Cette position des ONG est essentielle à un apport de l'aide efficace et pertinent, et doit être défendu auprès des acteurs politiques (gouvernement, organisations internationales).

¹⁰¹ En volume monétaire et de programme, et non pas en nombre d'ONG

2. Le mode de financement

Une des points les plus impactés par cette évolution des ONG est le système de financement. Au cœur des programmes, il est également le levier des bailleurs pour assurer leurs conditions à la délivrance de l'aide.

Il existe pourtant certaines initiatives mises en place par les ONG, qui permettent de contourner certains blocages de financement. Ainsi au Myanmar le LIFT (Livelihoods and Food Security Funds) a été mis en place pour contourner les difficultés de certains gouvernement à financer des programmes dans un pays contrôlé par une junte. Ce fond, financé par des Etats et géré par le bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, redistribue aux ONG dans le pays les fonds alloués pour des programmes d'aide humanitaire. Lancé en 2009, le LIFT a depuis rassemblé près de 539 millions de dollars¹⁰², notamment pour des projet de développement dans le pays. Cette initiative pourrait être une piste pour contourner les premiers problèmes de blocages de financement. Toutefois, il faut nuancer ce constat, en prenant en compte le fait que ce genre de fond aurait plus de mal à fonctionner dans des pays ayant à leur tête une organisation considérée comme terroriste.

Des fonds groupés de financement sont également mis en place dans le monde, géré par des organes de l'ONU. Ainsi, en RDC en 2006, le financement groupé a permis de financer près de quatre fois la somme qui était espérée. Parmi ses recommandations aux ONG internationales, Oxfam recommande de « *continuer à soutenir et à investir dans les mécanismes de fonds groupés de l'ONU aux niveaux actuels, tout en se montrant prêts à exiger des preuves d'impacts réels, démontrables et mesurables sur les communautés concernées* »¹⁰³. Il reste donc des points de questionnement sur l'efficacité de ces fonds.

Une autre solution, pour contourner encore les blocages de financement liés à des questions de politiques étrangère, pourrait être de renforcer au maximum la part de financement privés dans le budget des ONG, ce qui leur permettrait une plus grande indépendance et une marge de manœuvre vis-à-vis des gouvernements. On peut notamment citer l'exemple de Médecins sans Frontières, qui a réussi à faire parvenir la part de financements privés de son organisation

¹⁰² LIFT, URL : <https://www.lift-fund.org/en/about-us>

¹⁰³ Schuemer-Cross, Tanja, Heaven Taylor, Ben, "Le droit de survivre, le défi humanitaire du 21^{ème} siècle », Oxfam International, 2009, 148p, p.120

à 76% de fonds privés et seulement 1,4% de fonds publics¹⁰⁴. Il faut également nuancer cette option, puisque les financements privés restent limités par rapport aux financements publics, et une bataille entre ONG pour obtenir ces financements privés serait une perte de temps et d'argent que ces dernières ne peuvent pas se permettre. Augmenter le volume relatif de financements privés pour l'humanitaire mondiale est difficile (sans contrainte publique de financement par des grandes fortunes par exemple), et refuser les financements publics pour adapter la part privée/publique dans leur budget serait contraire à l'objectif des organisations.

D'un point de vue global, on a pu observer une internationalisation des financements, qui sortent de plus en plus du cadre du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, avec des bailleurs hors OCDE (Chine, Arabie Saoudite, ABD ...). *« L'aide de ces bailleurs de fonds hors OCDE représente une occasion considérable d'accroître le financement de l'aide humanitaire au 21^{ème} siècle, mais – à l'instar de celle des pays du CAD – elle devra être mieux coordonnée et distribuée de façon plus impartiale si l'on veut qu'elle donne toute sa mesure »*.¹⁰⁵

On peut également citer parmi les initiatives concernant le financement des ONG la signature par la Commission européenne et 35 pays donateurs de l'Initiative pour les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (Good Humanitarian Donorship – GHD), un ensemble de 23 principes qu'ils s'engagent à respecter (parmi lesquels : financer selon les besoins et non les intérêts politiques, promouvoir le droit humanitaire et le respect des droits humains). D'une manière extensive, cette initiative pourrait engager les pays signataires à faire pression sur les gouvernements qui empêchent l'accès à certaines populations. Toutefois, il faut nuancer ce progrès puisque *« Jusqu'à présent, la GHD ne s'est pas montrée à la hauteur de ses promesses »*.¹⁰⁶

Le financement (et le sous-financement) de l'aide humanitaire est aussi le sujet central de l'ouvrage 0,03% de Pierre Micheletti. Ce dernier y fait 10 propositions pour changer le système de financement des ONG. Les dix propositions sont les suivantes :

¹⁰⁴ Médecins Sans Frontières, rapport financier 2021

¹⁰⁵ Schuemer-Cross, Tanja, Heaven Taylor, Ben, "Le droit de survivre, le défi humanitaire du 21^{ème} siècle », Oxfam International, 2009, 148p, p.97

¹⁰⁶ *Ibid.*, p.103

1. *Une contribution financière à destination de l'aide humanitaire organisée par l'assemblée générale des Nations Unies.*
2. *Abolir le principe de contribution "volontaire" et obliger la participation à hauteur de 0,03% du RNB pour les 100 pays à revenu élevé à destination de l'aide humanitaire internationale.*
3. *Sortir de la logique de dons "affectés" à certaines crises/pays par les bailleurs de fonds*
4. *Donner le contrôle à une instance tripartite OCHA/Mouvement de la Croix Rouge/Coordination des ONG internationales*
5. *Exempter les ONG de l'application des lois antiterroristes*
6. *Revoir à la hausse le cadre de financement des ONG.*
7. *Mettre en place de façon contraignante les recommandations du sommet d'Istanbul (gestion à hauteur de 20% de l'enveloppe annuelle des ONG par les acteurs locaux).*
8. *Financer le "transfert de compétence" des grandes ONG aux réseaux locaux dans les pays émergents.*
9. *Assurer la perspective de financements pluriannuels pour prendre en charge les crises durables.*
10. *Mettre en place une "Haute autorité aux affaires humanitaires" à l'ONU, issue du CICR, pour assurer l'indépendance des agences spécialisée de l'ONU vis-à-vis du conseil de sécurité dans les conflits armés.¹⁰⁷*

Ces 10 mesures visent à permettre un financement total des besoins humanitaires, une autonomie et une liberté plus grandes pour les ONG internationales, et engage une réelle réflexion sur le fonctionnement de l'aide humanitaire, au 21^{ème} siècle, et les obstacles qu'elle rencontre.

Mais cette analyse reste limitée, puisqu'il n'y a pas de garantie qu'avec un financement total et indépendant (et sans grippage administratif au niveau d'une administration centrale de redistribution des fonds) les ONG et organismes humanitaires parviendraient à assurer l'aide

¹⁰⁷ Micheletti, Pierre, « 0,03 % ! Pour une transformation du mouvement humanitaire international », Éditions Parole, La Seyne-sur-Mer, 2020, 282 pages

nécessaire là où elle est demandée. La question du financement est centrale dans la réflexion sur les ONG et les améliorations nécessaires à apporter au système humanitaire mondiale, mais elle n'est pas la seule. Il faut repenser le mode de fonctionnement, et l'image des humanitaires et des ONG pour empêcher une paralysie.

3. Le mode de fonctionnement des ONG :

Toutes ces observations mènent également à remettre en cause le fonctionnement des ONG, et la répartition de l'aide humanitaire. Il est important de se questionner sur la manière de travailler des ONG, leur perception, et les mécanismes qui peuvent aider à leur intégration (voir acceptation) et à un travail plus efficace, durable et pertinent.

Cette réflexion doit prendre en compte les initiatives qui sont déjà mises en place par les ONG. En effet, ces dernières ont, au fil des années, tenté de mettre en place différentes mesures pour adapter l'aide, et la rendre plus efficace, comme le fait de travailler avec des travailleurs locaux (embauche sur place, dans le pays), et avec des organisations locales pour une meilleure prise en compte des besoins, et un ancrage local qui permet à la fois une meilleure compréhension du contexte et des enjeux, mais aussi une meilleure acceptation auprès des populations locales. Oxfam en fait le témoignage au Myanmar : *« Le risque de contribuer aux objectifs politiques de tiers ou de légitimer involontairement certains acteurs dans le conflit est omniprésent. Pour tenter d'atténuer ce risque, nous nous sommes notamment gardé-e-s de toute précipitation et avons fait preuve de la plus grande prudence quant à notre engagement avec les autorités étatiques et non étatiques. Ici encore, les relations avec les organisations locales, plus compétentes pour composer avec la complexité des administrations parallèles et des dispositions de gouvernance locale contestées, ont été cruciales pour la crédibilité, l'accès et la réussite du programme »*.¹⁰⁸

Ces deux mesures ont toutefois une nuance, puisqu'elles mettent aussi en avant le risque de perdre la notion de neutralité face aux conflits. Les populations locales sont forcément

¹⁰⁸ Document de discussion d'Oxfam, LE NEXUS HUMANITAIRE-DÉVELOPPEMENT-PAIX, Quelles implications pour les organisations multi-mandatées ? Juin 2019. p.28

investies (engagées ou non, elles auront un biais) dans le conflit. Pour son intervention en Ukraine, Action contre la Faim évite par exemple l'embauche de trop de travailleurs ukrainiens, qui pourraient refuser d'aider de populations russes dans le besoin, et pourraient potentiellement être des cibles si l'organisation ouvrait des programmes dans des régions pro-russes.

Un autre point intéressant est celui du monopole occidental de l'aide humanitaire. Si en termes de nombre d'ONG ou d'employés, les continents européens et nord-américains ne sont pas forcément prédominants, on observe toutefois une domination totale des volumes d'opération et des financements alloués à l'aide humanitaire internationale à destination des ONG occidentales. Il est important, à un moment où cette origine occidentale peut poser des problèmes d'acceptation, de réfléchir à une meilleure distribution de l'apport de l'aide entre des ONG occidentales, et des ONG venant d'autres continents. Parmi les ONG les plus importantes aujourd'hui, on compte par exemple l'ONG indienne Ashoka, la Malaysian Medical Relief Society (MERCY), l'organisation caritative bouddhiste Tzu Chi Foundation, ou le *Bangladesh Rural Advancement Committee* (BRAC) qui agit dans plus de 13 pays, et emploie plus de 120 000 personnes¹⁰⁹. Une réflexion doit être engagée sur une réorganisation des actions humanitaires, et sur le développement d'ONG d'autres régions, qui pourront agir sans pour autant être impliquées dans les conflits, mais en ayant une approche géographique, politique, et historique différente des ONG occidentales. Il serait alors intéressant par exemple d'avoir la possibilité pour une ONG bangladaise de mener des programmes dans des pays où les occidentaux ont une mauvaise image (Mali par exemple), et qu'en retour les ONG occidentales s'occupent de programmes dans les pays où le Bangladesh ne peut pas agir (Myanmar). Hypothétiquement, il est imaginable que l'ONG occidentale, qui agit aujourd'hui à la fois au Mali et au Myanmar perdrait une partie de ses fonds (alloués au Mali), mais gagnerait à se concentrer sur un contexte. De l'autre côté, l'action d'une ONG bangladaise au Mali pourrait être plus efficace car l'acceptation serait plus facile. Ce cas de figure a déjà fait ses preuves, puisque « *les organisations occidentales [étant] embourbées dans des négociations avec les autorités birmanes après le passage du cyclone Nargis, la Tzu Chi*

¹⁰⁹ Lambert, Baptiste, Voici les 10 ONG les plus puissantes au monde, Business AM, 28/06/2018

*Foundation était parmi les premières organisations à venir en aide aux victimes sur le terrain ».*¹¹⁰

On l'a vu dans les parties précédentes, la politisation des ONG relève en partie de l'évolution de ces dernières vers des actions de développement. En associant ONG et gouvernement, il est logique que ces dernières aient un rôle et un fonctionnement qui ne permettent plus une action « neutre et indépendante », et il est donc essentiel de réfléchir sur ce duo humanitaire/développement. Les récents questionnements sur le triple nexus humanitaire/développement/paix interrogent également sur la place des ONG dans des processus politiques d'instauration de la paix (notion directement reliée aux questions militaires, à l'opposé de ce que souhaitent représenter les associations civiles). Une solution pourrait alors être une séparation totale des organismes de développement et des ONG humanitaires, et améliorer, en conséquence, le travail conjoint des deux. Cette solution a également des inconvénients puisqu'elle augmente le nombre d'associations, multiplie le nombre de programmes, et empêche en partie les programmes à la limite de l'action d'urgence et de développement.

La coalition d'ONG pourrait également représenter une bonne opportunité d'organisation des programmes humanitaires, permettant une bonne répartition des actions urgence/développement, et permettant, avec une prise de décision centrale, une meilleure coordination des programmes. Cette solution est déjà mise en place avec plusieurs initiatives comme la coalition Eau, la coordination humanitaire de développement (CHD), le réseau coordination Sud ou le collectif Alliance Urgences. Au sein de ces coalitions, les missions très définies des ONG (secteur de la santé, nutrition, agriculture, eau ...) permettent une répartition efficace des programmes. Miser sur ces spécificité est également une piste de réflexion, qui viserait à accorder plus d'importances aux ONG spécifiques, et moins aux ONG à missions « globales » et à travailler dans un format de coordination d'ONG. Cette proposition a également des limites puisqu'elle réduit la vitesse d'intervention des acteurs, augmente les coûts de prise de décision, et entrave un peu le libre arbitre des ONG présentes dans les coalitions.

¹¹⁰ Schuemer-Cross, Tanja, Heaven Taylor, Ben, "Le droit de survivre, le défi humanitaire du 21^{ème} siècle », Oxfam International, 2009, 148p, p.105

Enfin, il faut absolument revoir le concept d'universalité, qui a trop longtemps été associé et utilisé pour asseoir un modèle occidental de démocratie libérale chrétienne et européenne. Il n'est plus question d'intervenir et de considérer l'aide comme une dynamique allant uniquement des pays développés d'Occident vers les pays en développement. Elle doit correspondre aux dynamiques mondiales, qui se sont développées depuis le début du siècle, avec un nombre d'échanges croissant entre ces pays, et avec de nouveaux pôles de puissance. « *L'universel n'existe pas en dehors de son énonciation. À ce titre, l'énonciation de l'universel est toujours le produit d'un discours particulier, qui le limite. Et en le limitant, elle produit de l'exclusion, l'exclusion d'autres particuliers* »¹¹¹. L'apport de l'aide doit être le reflet des relations internationales, et doit permettre aux ONG, acteur transversaux, de participer à ce système. Si elles ne sont pas en accord avec cette dynamique, alors elles ne pourront pas continuer sans rencontrer un nombre croissant de blocages, que ce soit du côté des bailleurs, ou du côté des populations locales (gouvernement, groupes d'opposition, personnes concernées par les programmes). « *Ce qu'il faut, c'est que les organisations occidentales et non occidentales qui travaillent ensemble créent des objectifs humanitaires véritablement plus universels, qui respectent les principes traditionnels d'impartialité et d'humanité d'une façon qui revête un sens dans toutes les traditions culturelles ou religieuses* »¹¹². Cette réflexion est déjà prise en compte par les ONG, qui essaient d'aller dans ce sens (cet extrait a par exemple été tiré d'un rapport Oxfam). Il est important d'encourager les initiatives qui y sont liées, et d'accompagner les travaux visant à redonner à l'aide humanitaire un caractère plus représentatif de chacun et chacune.

4. Le rôle des acteurs externes

Si les modes de financement et de fonctionnement des ONG humanitaires doivent être repensés, il est également important de revoir l'image et l'interaction de ces dernières avec les autres acteurs liés à l'apport de l'aide humanitaire (gouvernement, groupes d'opposition ...), mais également le comportement de ces acteurs vis-à-vis de l'aide humanitaire. Les ONG

¹¹¹ Kisukidi, Nadia Yala. « L'universel dans la brousse », *Esprit*, vol. -f, no. 1-2, 2020, pp. 47-59.

¹¹² Schuemer-Cross, Tanja, Heaven Taylor, Ben, « Le droit de survivre, le défi humanitaire du 21^{ème} siècle », Oxfam International, 2009, 148p, p.106

ne pourront pas changer le système de l'aide sans une participation active de ces acteurs, qui participent également, d'une manière plus ou moins directe, à des mécanismes d'aide internationale.

Plusieurs points sont alors à soulever : les problématiques de respect des droits humanitaires et droits humains, le respect des Etats vis-à-vis des différentes conventions et traités qu'ils ont signés et/ou ratifiés, le rôle des nations unies dans l'aide humanitaire, l'instrumentalisation de l'aide, et les relations bilatérales.

Une des premières bataille pour les ONG sera, comme il a été dit plus tôt dans cette partie, politique. Elle sera de faire pression (autant que faire se peut) sur les gouvernement pour les pousser à respecter le droit humanitaire, l'accès libre des ONG aux personnes dans le besoin (ce qui implique également d'exempter les ONG du respect des règles anti-terroristes, comme proposé par Pierre Micheletti), et de promouvoir les droits humains auprès de ces gouvernements. Du côté des gouvernements, il sera également demandé d'avoir une réflexion sur leur propre comportement, pour promouvoir à leur tour le respect de ces droits (il semble étrange que la France puisse, par exemple, faire des critiques sur le respect des droits humains à ses homologues d'Europe de l'Est, Africain, ou Chinois quand elle est elle-même condamné à de multiples reprises par la CEDH).

La question des règles anti-terroristes est également centrale dans le blocage qui se profile pour les ONG humanitaires. Ces règles, qui sont d'abord une question de sécurité pour les travailleurs, permettent également au bailleur d'extérioriser sa politique étrangère, et de l'exprimer au travers des organisations. Il est nécessaire que les ONG puissent en être exemptées. L'interaction avec toutes les parties à un conflit, à égalité, est une des conditions à l'accès à toutes les personnes dans le besoin, et aller à l'encontre de cet objectif met en danger les populations et les travailleurs.

Les différents acteurs liés aux conflits et à l'apport de l'aide doivent accepter l'intervention d'organismes d'aide internationale, et si c'est bien leur comportement, notamment vis-à-vis des ONG, qui doit changer, ce changement ne pourra venir que d'un travail de plaidoyer et de revendications des ONG elles-mêmes. Il est essentiel que les Etats respectent les traités qu'ils se sont engagés à appliquer (Conventions de Genève, Sommet d'Istanbul, traité de création de la CIDH et CEDH ...), et que les groupes d'opposition acceptent de négocier avec les ONG

pour permettre l'apport de l'aide. Les changements de fonctionnement des ONG ont en partie pour objectif d'avoir un meilleur rapport avec ces groupes, et permettre une meilleure acceptation des organisations auprès de groupes armés. Cette notion d'acceptation doit être centrale dans la refonte des rapports entre humanitaires et acteurs externe. L'aide ne doit pas être conditionnée, et le meilleur moyen pour éviter cela est que chaque acteur accepte, sans condition, les travailleurs humanitaires et leurs missions.

Il reste toutefois très important de surveiller l'instrumentalisation de l'aide humanitaire, et de réfléchir aux manières de limiter ce détournement du travail humanitaire, en particulier lorsqu'il sert à renforcer des groupes armés, non-respectueux des droits de l'Homme.

Le rôle des nations unies doit également être revu. L'organisation, qui apparaît aujourd'hui comme un symbole politique, est souvent critiqué pour ses influences occidentales, et son manque de considération pour les pays en développement. En pratique ce n'est pas forcément le cas à l'assemblée générale, mais il est difficile de rejeter complètement l'accusation, quand le conseil de sécurité est composé uniquement de puissances économiques, politiques, et militaires, avec des intérêts dans la plupart des pays demandant de l'aide humanitaire. L'ONU doit jouer un rôle de plaidoyer, en support de celui des ONG, pour contraindre les Etats à accepter des changements dans leur apport d'aide humanitaire (en termes de budget, en termes de respect des conventions, et d'accès aux populations). L'ONU doit servir de coordinateur de l'action des ONG, autant dans l'action d'urgence que de développement, et trouver un moyen d'être plus acceptée par les populations locales. Une des critiques adressées aux nations unies est également le caractère lent et procédurier (et coûteux) et ce problème doit aussi être pris en considération.

Un dernier point (mais pas des moindres), et qui concerne particulièrement les actions de développement, est la question de l'Aide Publique au Développement (APD). On a parlé plus tôt dans cette étude du risque que l'action de développement des ONG finisse par se substituer à l'action étatique. Si des théories pointent plutôt vers une complémentarité des ONG aux pouvoirs de l'Etat (en remplissant les tâches « ingrates » et en permettant ainsi à l'Etat de se concentrer sur les pouvoirs régaliens), d'autres théories, néo-marxistes, dénoncent une autre vision du phénomène. Marc Antoine Pérouse de Montclos explique ainsi cette vision : « *Les ONG consolident aussi les pouvoirs nationalistes en place lorsqu'elles canalisent et endiguent les revendications de la population en matière d'accès au logement ou*

à l'emploi (HEARN, 2001). *Acheter la paix sociale contribue certainement à stabiliser l'État. De plus, l'activisme des ONG de « plaidoyer » ne revient pas forcément à contester les fonctions régaliennes des pouvoirs publics* »¹¹³. Il est difficile de dire quelle théorie est la plus proche de la réalité, puisqu'elles correspondent toutes les deux à une lecture différente de cette réalité, mais elles restent importantes dans la réflexion sur le rôle des ONG dans les actions de développement.

Si une réflexion doit être faite sur une substitution des ONG aux pouvoirs publics dans ces Etats, il paraît important d'engager également une réflexion sur l'APD dans ces pays. Les ONG répondent à un besoin auquel l'Etat ne peut pas répondre. Mais les relations bilatérales, au travers de l'APD ont aussi pour objectif de répondre à ces besoins. Ainsi, si l'objectif premier de l'APD est « *de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement* »¹¹⁴ (OCDE), on a pu observer une certaine dérive de cet outil à la fois dans les objectifs (qui se sont multipliés, avec des agendas officiels, et politisés), mais aussi dans la forme, avec une aide conditionnée et sous forme de prêts, une comptabilisation opaque, et un impact difficile à mesurer. Cette aide devrait pouvoir permettre de remplacer l'action de développement des ONG, mais dans l'état actuel des choses, elle ne le permet pas. Stéphane Madaule fait le constat suivant dans son article « *L'aide publique au développement : l'envers du décor* » (2021)¹¹⁵ : l'aide publique au développement sert plus un but de rentabilité que de charité. Il ne rejette pas totalement l'outil, qu'il considère intéressant, mais indique un besoin fondamental de le repenser pour relégitimer l'aide et avoir un réel impact positif sur les populations touchées.

Les Etats ont donc un travail important à effectuer pour renforcer cette aide bilatérale, qui est « remplacée » car inefficace par les ONG (ce qui leur crée des blocages), et pour lui donner un sens plus humain, une portée plus humanitaire.

Dans son rapport de 2009, Oxfam indique que « *Tous les pays du CAD de l'OCDE se sont engagés à consacrer 0,7 pour cent de leur produit intérieur brut (PIB) à l'aide publique au*

¹¹³ Pérouse de Montclos, Antoine. « Pour un développement « humanitaire » ? Les ONG à l'épreuve de la critique » Marseille : IRD, 2015, 184 p. p.91

¹¹⁴ OCDE : URL : <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/aide-publique-au-developpement.htm>

¹¹⁵ Madaule, Stéphane. « L'aide publique au développement : l'envers du décor », L'Économie politique, vol. 90, no. 2, 2021, pp. 83-92.

développement (APD) d'ici à 2015 »¹¹⁶. Or pour la France, il ne s'agit encore, en 2022, que de 0,55%, avec un objectif de 0,7% en 2025¹¹⁷.

S'il est indispensable de repenser le modèle des organisation humanitaire, il est également essentiel de repenser le système international humanitaire, et tous les mécanismes d'aide, qu'il s'agisse d'actions d'urgence, mais également, et particulièrement, des actions de développement. Ces dernières revêtent par essence une dimension politique, et sont de plus en plus importantes avec le développement de nouvelles crises, structurelles, plus longues, et qui découlent à la fois de problématiques politiques (et souvent en lien avec des pays anciennement colonisés, à l'économie fragile), mais également de problématiques environnementales, qui demandent des solutions systématiques et à long terme.

¹¹⁶ Schuemer-Cross, Tanja, Heaven Taylor, Ben, "Le droit de survivre, le défi humanitaire du 21^{ème} siècle », Oxfam International, 2009, 148p, p.95

¹¹⁷ Ministère de l'Economie, France, <https://www.economie.gouv.fr/cedef/aide-publique-au-developpement>

Conclusion

Les actions de développement des ONG ont un impact direct sur la capacité des ONG à intervenir dans tous les contextes, et avec tous les acteurs en jeu dans les crises humanitaires. Dans le même temps, elles relèvent d'une évolution logique, essentielle, et encouragée par les mêmes bailleurs qui conditionnent l'attribution de fonds au refus d'interagir avec des protagonistes trop controversés.

Du point de vue des organisations humanitaires, ce blocage est donc un problème puisqu'il remet en question les mêmes principes qui ont servi à construire les missions de ces ONG. D'un point de vue externe, les actions de développement des ONG sont aussi problématiques puisqu'elles viennent en remplacement, dans un temps plus long, à l'action des Etats qui n'arrivent plus à subvenir aux besoins de leurs populations.

Les ONG sont dès lors des acteurs politiques. S'il serait sans doute intéressant de réfléchir au rôle politique des ONG avant même les actions de développement (en partant du principe que décider d'agir ou non est déjà une décision politique en soit), cette politisation a quelque chose de particulier puisqu'elle montre un obstacle au développement des ONG telles que nous les connaissons. Cette étude s'est attachée à faire le constat de cet obstacle, et à montrer comment il appelle à une refonte des ONG, de leur fonctionnement, et plus généralement du système humanitaire international.

En effet, il a ici été question de montrer comment le système d'aide est anachronique, dans son fonctionnement, mais également dans son approche des conflits et de l'apport de l'aide. Un peu plus tôt, nous avons pris le temps de montrer dans quel cadre avaient été créées les organisations humanitaires : pour intervenir dans des conflits entre deux parties (souvent deux Etats souverains), reconnaissant le droit humanitaire et l'intervention des humanitaires comme acteur « tier », neutre et indépendant. Les ONG, filles du mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, ont suivi ce modèle. Incarnant une nouvelle génération d'acteurs plus indépendants dans leur prise de décision (il est important de le reconnaître), elles ont commencé à intervenir en suivant les mêmes principes.

Depuis, la situation a beaucoup évolué, et les contextes auxquels les ONG font face aujourd'hui ne sont plus les mêmes. Ils ne répondent plus aux mêmes codes, avec des crises

qui sont plus longues, plus structurelles, et souvent intra-étatiques. Les acteurs eux-mêmes ne répondent plus aux codes rencontrés jusqu'alors : des acteurs multiples, parfois transnationaux, avec des intérêts croisés, et des biais culturels qui peuvent amener à associer les ONG humanitaires aux puissances occidentales, leur enlevant cette image « neutre et indépendante ». Le besoin d'actions de développement, qui impliquent alors un renforcement des capacités étatiques et donc un soutien matériel à une des parties au conflit, termine de transformer l'action des ONG dans les conflits en une action politique et politisée, et de limiter leur champ d'action.

Du point de vue des parties aux conflits, ou des Etats bailleurs, il s'agit « simplement » d'une évolution dans les modes de conflits (ce qui reste toutefois à nuancer puisque les Etats tentent de mettre en place des actions de peacebuilding), mais pour les ONG, il s'agit d'un changement total de paradigme, puisque leur intervention (telle qu'imaginée à leur création) n'est plus permise par les autres acteurs. Dans le même temps, une action d'urgence n'est plus suffisante, mais les programmes de développement peuvent aller à l'encontre des principes de neutralité et d'impartialité.

Depuis plusieurs années, les ONG ont mis en place des mesures pour améliorer leur acceptation, et pour avoir un ancrage plus local, qui permette une approche plus efficace des besoins des populations. Mais cela ne permettra pas de résoudre les problèmes liés à la politisation de ces organisations. Le décalage entre la réalité, sur le terrain, et la marge de manœuvre des ONG est trop grande. Si elles parviennent pour l'instant à intervenir dans un nombre de contextes différents, qui ne peut que forcer l'admiration, elles prennent toutefois des risques d'être attaquées par des parties au conflit, ou, du côté des bailleurs, quand ces derniers conditionnent l'aide à sa conformité avec leurs intérêts de politique étrangère. Pour ce dernier point, les ONG parviennent à ce jour à résister, mais il est imaginable que les principaux bailleurs (USAID ou ECHO par exemple) en viennent, face aux refus des ONG, à ne plus accorder de fonds si les conditions qu'ils demandent n'étaient pas acceptées.

L'enjeu pour les ONG est alors d'accepter que leur rôle est pleinement politique, et, tout en assumant complètement cette variable, qu'ils regagnent un levier sur les bailleurs de fonds, en tant qu'acteur politique, certes, mais toujours « tiers » dans les conflits, dans le sens où il n'émane pas des ONG une volonté de politique étrangère qu'elles pourraient imposer dans un conflit. Pour cela, il est nécessaire de revoir leur fonctionnement, la répartition des moyens

pour l'aide humanitaire et la participation d'ONG non-occidentales, mais également le rôle des autres acteurs avec lesquels les organisations interagissent. La solution pour les ONG est donc avant tout politique, et doit, pour avoir un levier suffisant, les placer comme acteurs capable d'approcher toutes les parties à un conflit, et à s'afficher comme protagonistes détachés des enjeux du conflit en question (en dehors de l'impact sur les populations). Evidemment, venir en aide aux populations en danger, aux blessés de guerre, est une intervention dans un conflit, mais cette seule intervention peut être plus facile à accepter pour les groupes armés. Du côté de ces groupes armés, c'est la négociation et le travail sur l'acceptation des ONG qui fera le sera l'objectif, en attendant de trouver de nouveaux mécanismes plus durables pour les faire reconnaître comme acteur d'une aide « universelle ».

Le sujet du développement et le blocage qu'il entraîne, sont un des symptômes du changement de paradigme du système d'aide humanitaire. D'autres réflexions pointent des symptômes d'un système humanitaire en difficulté : le manque de financement (Micheletti, 2021¹¹⁸), les questionnements d'ordre organisationnels, éthiques et sur le comportement mercantile des acteurs (Manset, Hikkerova, Sahut, 2017¹¹⁹), sur la désoccidentalisation des ONG¹²⁰, sur l'impact environnemental de l'aide (Bécue, Denis, Diack, Diouf, Revault, 2021¹²¹). Autant de réflexions qu'il est intéressant de mettre en perspective, pour tenter de d'imaginer l'humanitaire de demain.

Cette étude avait pour but de voir comment, par une évolution logique de l'objectif des ONG, de l'action d'urgence vers une action combinée urgence/développement, ces dernières rencontrent un nombre croissant de blocages qui réduisent l'espace humanitaire. Il peut être intéressant de se demander, si l'évolution des ONG pourrait mener vers une paralysie de l'aide internationale ? Comment, alors, repenser une système humanitaire de manière à éviter cette paralysie, et comment effectuer une transition sans mettre en danger les populations qui demandent cette aide ?

¹¹⁸ Micheletti, Pierre, « 0,03 % ! Pour une transformation du mouvement humanitaire international », Éditions Parole, La Seyne-sur-Mer, 2020, 282 pages

¹¹⁹ Manset, David, Lubica Hikkerova, et Jean-Michel Sahut. « Repenser le modèle humanitaire : de l'efficience à la résilience », Gestion et management public, vol. 5/4, no. 2, 2017, pp. 85-108

¹²⁰ Pénélope Larzillière, P. Micheletti, Bernard Hours, F. Jacquet, M. Kabanda, et al. Faut-il "désoccidentaliser" l'humanitaire ? Revue Humanitaire : enjeux, pratiques, débats, Médecins du Monde, 2010, Humanitaire, pp.10-27

¹²¹ Bécue, Denis, Diack, Diouf, Revault, « Aide humanitaire : changer de paradigme, vivre avec le trouble », Groupe URD, 2021.

Repenser l'humanitaire implique également de repenser la place de l'Etat dans l'aide internationale. Ainsi, la réflexion sur l'APD dans la dernière partie de ce mémoire vient replacer l'Etat comme acteur central de l'aide, puisqu'il s'agit du seul acteur à disposer de moyens aussi conséquents. Dans un monde « idéal » les ONG humanitaires n'existent pas. Les Etats parviennent à combler les besoins de leurs populations et à intervenir lors des crises, pour aider ses habitants en danger. A l'inverse, dans le pire des cas, les ONG pourraient se voir privées de fonds publics, sauf si elles acceptent d'appliquer la politique étrangère de l'Etat bailleurs, ce qui mettrait directement en danger les travailleurs humanitaires.

A une époque où la souveraineté des Etats est l'intérêt premier de ces derniers, et où des individualités étatiques fortes « émergent » de plus en plus, la relation bilatérale semble un moyen direct et privilégié de l'aide, en particulier de l'aide au développement. Il est donc encore une fois question d'une décision politique, pour renforcer ce volet de l'aide, et « soulager » les ONG de cette tâche.

Tous ces constats pointent donc dans une direction : le changement nécessaire à l'aide humanitaire, pour une aide plus efficace, pertinente, durable, correctement financée, et indépendante (autant que possible) est un changement politique. Est-il, alors, envisageable qu'un tel changement ait lieu dans un contexte de politiques libérales, avec une résurgence des nationalismes dans les pays occidentaux (les mêmes qui, pour l'instant, sont les principaux bailleurs de fonds), et avec une logique de professionnalisation et un management des organisations humanitaires tournés vers des logiques de concurrence et de rentabilité ? Les ONG à leur échelle peuvent (et tentent déjà) mettre en place des mesures pour atténuer les critiques qui leur sont faites, mais dans la mesure où l'on observe un changement de paradigme pour l'aide, il faut se poser la question du besoin d'un changement de paradigme politique, plus global, pour répondre aux défis qui se dressent devant l'aide internationale, et éviter une possible sclérose du système humanitaire.

Annexes :

Références :

Bibliographie :

- Ancey, Véronique, Denis Pesche, et Benoît Daviron. « Résilience et développement : complément, substitut ou palliatif ? Le cas du pastoralisme au Sahel », Revue internationale des études du développement, vol. 231, no. 3, 2017, pp. 57-89
- Autesserre, Séverine. « Construire la paix : conceptions collectives de son établissement, de son maintien et de sa consolidation », Critique internationale, vol. 51, no. 2, 2011, pp. 153-167
- Buffet, Christophe, « De l'urgence à la résilience : changements de cadrage », Humanitaire, 38 | 2014, 70-77
- Davey, E., Borton, J., & Foley, M. (2013). A history of the humanitarian system: Western origins and foundations. (HPG Working Paper). Overseas Development Institute. P.11
- Delisle, Hugo, La mission de peacebuilding à Haïti, un défi des Nations-Unies, Collège des Forces Canadiennes, 2014
- Huntington, Samuel P. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York: Touchstone, 1997
- Kisukidi, Nadia Yala. « L'universel dans la brousse », Esprit, vol. -f, no. 1-2, 2020, pp. 47-59.
- Larzillière Pénélope, P. Micheletti, Bernard Hours, F. Jacquet, M. Kabanda, et al. Faut-il "désoccidentaliser" l'humanitaire ? Revue Humanitaire : enjeux, pratiques, débats, Médecins du Monde, 2010, Humanitaire, pp.10-27
- Ludendorff, Erich. Der Totale Krieg. München: Ludendorffs Verlag, g.m.b.h, 1935. Print
- Madaule, Stéphane. « L'aide publique au développement : l'envers du décor », L'Économie politique, vol. 90, no. 2, 2021, pp. 83-92.

- Maietta, Michel. « Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international », *Revue internationale et stratégique*, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 53-59.
- Micheletti, Pierre, « 0,03 % ! Pour une transformation du mouvement humanitaire international », Éditions Parole, La Seyne-sur-Mer, 2020, 282 pages
- Monsutti, Alessandro. “La Banque mondiale et le développement rural en Afghanistan : promotion de la démocratie, participation locale et gouvernementalité transnationale”. Petric, Boris. *La fabrique de la démocratie : ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action*. Paris : Éditions de la Maison des sciences de l’homme, 2012. (Pp. 169-192)
- Pérouse de Montclos, Antoine. « Pour un développement « humanitaire » ? Les ONG à l’épreuve de la critique » Marseille : IRD, 2015, 184 p.
- Quéinnec, Erwan. « La performance opérationnelle des ONG humanitaires : une analyse en termes d'enjeux institutionnels », *Revue Tiers Monde*, vol. 175, no. 3, 2003, pp. 657-681
- Raillon, Camille. *La résilience dans l’humanitaire, un concept pour penser autrement la gouvernance des catastrophes socio-climatiques*. Science politique. Université Paris-Est, 2017. Français. FfNNT : 2017PESC0082ff. Fftel-01830530f
- Ryfman Philippe, *La question humanitaire, Histoire, problématique, acteurs et enjeux de l’aide humanitaire internationale*. Paris, Ellipses, 1999, p.18
- Stangherlin, Gregor. « Les organisations non gouvernementales de coopération au développement. », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1714-1715, no. 9-10, 2001, pp. 5-69
- TERRY, Fiona. 2001. *The principle of neutrality: Is it relevant to MSF?* Les cahiers de messages, 113: 1–5
- Véron, Jean-Bernard. « Les humanitaires face aux enjeux du XXIe siècle », *Revue internationale et stratégique*, vol. 98, no. 2, 2015, pp. 121-128.)
- Vité, Sylvain. “Typologie des conflits armés en droit international humanitaire : concepts juridiques et réalités.” *Revue Internationale De La Croix-Rouge* (2009)
- Zanotti, Laura (2010) 'Cacophonies of Aid, Failed State Building and NGOs in Haiti: setting the stage for disaster, envisioning the future', *Third World Quarterly*, 31: 5, 755 — 771

Presse/Journal en ligne :

- AFP, Le Conseil de sécurité de l'ONU va accorder une aide humanitaire à l'Afghanistan des talibans, Le Monde, 22/12/2021
- AFP, La Banque mondiale suspend son aide au Soudan après le coup d'État, Ouest France, 27/10/2021
- Akindes, Francis, Le ressentiment antifrçais, ou comment se défaire de ses responsabilités, Jeune Afrique, 09/01/2022.
- Caramel, Laurence, Le dilemme des donateurs étrangers après le putsch au Mali, Le Monde, 03/09/2020
- Duterme, Renaud, Pourquoi l'aide d'urgence est insuffisante ? Pambazuka News, 08/2010
- Fillon, Tiffany, Personnel, stocks, financements... les ONG en Afghanistan plongées dans l'incertitude, France 24, 09/2021
- Hofnung, Thomas, Afghanistan : poursuivre l'aide humanitaire, à quel prix ? ID4D, 01/09/2021
- Iraq: Officials Arrest, Abuse, Harass Aid Workers, Human Right Watch, 25/02/2019
- Lambert, Baptiste, Voici les 10 ONG les plus puissantes au monde, Business AM, 28/06/2018
- MSF, Au Cameroun, Médecins Sans Frontières contrainte de retirer ses équipes de la région du Nord-Ouest, communiqué de presse du 25/08/2021
- Norwegian People's Aid Funding to Terror Affiliated NGOs, NGO Monitors, 11/04/2018
- Rahal, Sonial, Le Triple Nexus à l'épreuve du terrain : humanitaire-développement-paix, Défis Humanitaire, 2021.
- Sparks, Riley, A year after Taliban return, Canadian anti-terror law still bars NGOs, The New Humanitarian, 06/07/2022
- Tjeg, Paul, Reconstruction du NOSO : l'Etat veut contracter un prêt de 20 milliards auprès de la BID pour la poursuite du projet, EcoMatin, 13/07/2022

Sitographie :

- Charte d'Action contre la Faim, URL : <https://www.actionagainsthunger.org/about/acf-international/international-charter>
- Dictionnaire Pratique du Droit humanitaire, en ligne, Médecins Sans Frontières, <https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/principes-humanitaires/> consulté le 10/09/2022
- Document stratégique Action contre la Faim, La gestion des risques aux désastre pour les communautés, 2018, URL : https://www.actioncontrelafaim.org/wp-content/uploads/2018/01/acf_drm_policy_fr.pdf
- Groupe URD : <https://www.urd.org/fr/thematique/espace-humanitaire/#:~:text=L'espace%20humanitaire%20peut%20se,impartialit%C3%A9%20de%20l'action%20humanitaire>
- Larousse. (S. d.). Indépendance. Dans Dictionnaire en ligne. Consulté le 09 août 2022 sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ind%C3%A9pendance/42534>).
- Larousse. (S. d.). Résilience. Dans Dictionnaire en ligne. Consulté le 04 août 2022 sur <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/r%C3%A9silience/68616>
- Ministère de l'Economie, France, <https://www.economie.gouv.fr/cedef/aide-publique-au-developpement>
- OCDE : <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/aide-publique-au-developpement.htm>
- Réseau Inter-agences pour l'Education en Situation d'Urgence, Le manuel Sphère: La Charte humanitaire et les Standards minimum de l'intervention humanitaire, URL : <https://inee.org/fr/resources/le-manuel-sphere-la-charte-humanitaire-et-les-standards-minimum-de-lintervention>, consulté le 10/09/2022
- Rony Brauman, Fabrice Weissman, Rétrécissement de "l'espace humanitaire" ? 17 juin 2010, URL : <https://msf-crash.org/fr/blog/acteurs-et-pratiques-humanitaires/retrecissement-de-lespace-humanitaire>.

Rapports :

- Action contre la Faim, Rapport d'incident, 2020, URL : <https://siro.acfe.org/Incident.aspx?PostId=106034>
- Action contre la Faim, Rapport d'incident, 2020, URL : <https://siro.acfe.org/Incident.aspx?PostId=106368>
- Action contre la Faim, rapport financier 2021 : <https://www.actioncontrelafaim.org/wp-content/uploads/2022/07/Rapport-financier-2021.pdf>
- Bécue, Denis, Diack, Diouf, Revault, « Aide humanitaire : changer de paradigme, vivre avec le trouble », Groupe URD, 2021. https://www.urd.org/fr/revue_humanitaires/aide-humanitaire-changer-de-paradigme-vivre-avec-le-trouble/
- CARE France, rapport financier 2021 : https://www.carefrance.org/wp-content/uploads/2022/07/RapportAnnuel_CARE_2021.pdf
- CICR : Les principes fondamentaux du mouvement de la Croix Rouge et du croissant Rouge, 08/2015.
- Document de discussion d'Oxfam, LE NEXUS HUMANITAIRE-DÉVELOPPEMENT-PAIX, Quelles implications pour les organisations multi-mandatées ? Juin 2019. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620820/dp-humanitarian-development-peace-nexus-260619-fr.pdf;jsessionid=2848AC774E345BBF6A008EC26B29BE6B?sequence=7>
- Grosjean Lucile, Afghanistan : revenir à la réalité des besoins, Action contre la Faim, 09/2014.
- Médecins du Monde, rapport financier 2021 : <https://www.medecinsdumonde.org/app/uploads/2022/07/Rapport-financier-2021.pdf>
- Médecins Sans Frontières, rapport financier 2021 : <https://www.msf.fr/sites/default/files/2022-06/Rapport%20Financier%20MSF%202021.pdf>

- NRC, Principes sous pressions, l'impact des mesures antiterroristes et de prévention/lutte contre l'extrémisme violent sur l'action humanitaire basée sur les principes, 2018
- Schuemer-Cross, Tanja, Heaven Taylor, Ben, "Le droit de survivre, le défi humanitaire du 21^{ème} siècle », Oxfam International, 2009, 148p.
https://www.oxfamfrance.org/wp-content/uploads/2013/12/file_attachments_pressrelease_droit_de_survivre_oxfam.pdf

Entretiens :

- Anonyme, entretien réalisé le 28/07/2022
- Entretien réalisé auprès d'Éric Martin, responsable géographique chez Triangle Génération Humanitaire, le 22/08/2022
- Entretien réalisé auprès de Romain Céruse, référent Sécurité Régional du pool Afrique centrale d'Action contre la Faim, le 29/07/2022

Textes juridique :

- Arrêté n°31 CAB/PM du 03/04/2020, République du Cameroun
- Conseil de l'Union Européenne, conclusion du 19/05/2017, 9383/17, URL : <https://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf>
- ONU, Résolution 2615 du 22/12/2021 : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/413/84/PDF/N2141384.pdf?OpenElement>

Résumé :

Depuis la fin du 20^{ème} siècle, on observe une évolution des situations de conflits et des crises humanitaires qui les accompagnent. Ces situations démarquent des circonstances qui avaient menées à la création d'un système humanitaire international, avec comme premier acteur le mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, en 1864. En effet, ces nouveaux conflits sont de plus longue durée, avec des acteurs multiples et des causes plus structurelles : économiques, politiques, sociales, ou environnementales. Cette évolution s'est faite par phase, et a imposé la création, au fur et à mesure, de nouveaux acteurs : les ONG humanitaires. Ces dernières évoluent rapidement pour suivre les différentes phases de crises, et les nouveaux enjeux qu'imposent ces dernières. Depuis le début du 21^{ème} siècle, on fait le constat d'un rétrécissement de l'espace humanitaire. Ce mémoire tente de montrer comment l'évolution des ONG, dans le but de répondre aux nouvelles caractéristiques des conflits, a mené à la création de programmes de développement, et comment ces mêmes programmes participent au rétrécissement de l'espace humanitaires pour ces ONG, en politisant leur action. Cette politisation réduit la marge de manœuvre des ONG auprès des différentes parties aux conflits, ainsi qu'auprès des bailleurs de fonds internationaux, qui tentent d'utiliser les ONG comme extensions de leurs politiques étrangère.

Mots-clefs :

ONG – Humanitaire – Développement – Politisation – Gouvernement – Groupes armés – Bailleurs de fonds