

# **Les organisations non gouvernementales et la problématique des opérations militaro humanitaires**

Mémoire de géopolitique

du Lieutenant-Colonel Arnaud IRALOUR

dans le cadre du séminaire

« Les organisations internationales  
et la gestion des crises »

Directeur : Mr Thierry Tardy  
Fondation pour la recherche stratégique

Avril 2001

# FICHE DOCUMENTAIRE

## MEMOIRE DE GEOPOLITIQUE

- 1 – Les ONG et la problématique des opérations militaro-humanitaires
- 2 - Lcl Arnaud Iralour (AIR) France
- 3 – 29 mars 2001
- 4 - Division D – Groupe D2
- 5 – Directeur de séminaire : Mr Thierry TARDY de la Fondation pour la Recherche Stratégique
- 6 – Les ONG s’insurgent contre l’usage abusif du terme « humanitaire ». Selon elles, cette appellation traduit deux éléments indissociables : le secours aux populations dans la souffrance et le respect des valeurs d’impartialité et d’indépendance, principes établis par Henri Dunant lors de la création de la Croix Rouge Internationale au XIX<sup>e</sup> siècle. Les actions menées lors des conflits par les états et les militaires au profit des populations ne peuvent, du fait de leur partialité obligée, recevoir le label « humanitaire ». Les ONG déplorent l’assimilation du « tout humanitaire » qui, générant la confusion dans l’esprit du public, pourrait porter atteinte au soutien qu’il leur apporte. Pour autant, les ONG et les militaires doivent cohabiter sur les théâtres d’opérations. Il convient de trouver des solutions pour que cette situation soit le mieux vécue possible. Sont traitées : l’histoire et les caractéristiques du mouvement humanitaire et des ONG, l’Etat nouvel acteur de « l’humanitaire », les rapports des ONG et des militaires sur le terrain, leur cohabitation incontournable, des propositions structurelles tendant à résoudre cette problématique.
- 7 – Mots clés :
  - Organisations non gouvernementales
  - ONG
  - Opérations militaro-humanitaires
  - Humanitaire
  - Affaires civilo-militaires
  - ACM
  - Droit d’ingérence
  - Ingérence

# **LES ONG ET LA PROBLEMATIQUE DES OPERATIONS MILITARO-HUMANITAIRES**

## **Sommaire**

### **Première partie**

**Les notions indispensables à une bonne compréhension des ONG humanitaires**

Historique de l'action humanitaire

Valeurs de référence et caractéristiques des ONG

Le financement des ONG

Les ONG, partenaires reconnues par les institutions internationales

Les ONG, acteurs humanitaires dont la nature ne prédispose pas à la coordination

### **Deuxième partie**

**L'Etat, récent acteur de l'action humanitaire**

Les Etats et l'humanitaire

Le droit d'ingérence ou le devoir d'assistance humanitaire

Les armées, bras humanitaire des Etats

### **Troisième partie**

**Les ONG et les militaires ou le rapport difficile de l'humanitaire civil à l'usage de la  
force armée**

Des rapports qui évoluent

ONG et militaires contraints de cohabiter malgré des objectifs différents

Bilan & Propositions

# LES ONG ET LA PROBLEMATIQUE DES OPERATIONS MILITARO HUMANITAIRES

<b>Avertissement</b>	<b>1</b>
<b>Introduction</b>	<b>2</b>
<b><u>Première partie : Les notions indispensables à une bonne compréhension des ONG humanitaires</u></b>	<b>7</b>
1.1 Historique de l'action humanitaire	7
1.1.1 L'action sociale et la charité chrétienne	7
1.1.2 L'humanitaire moderne	9
1.2 Valeurs de référence et caractéristiques des ONG	12
1.2.1 La neutralité	12
1.2.2 L'impartialité	12
1.2.3 L'indépendance	13
1.3 Le financement des ONG	13
1.3.1 Les fonds d'origine privée	14
1.3.2 Les fonds publics	14
1.3.3 Présentation des finances de quelques ONG	15
1.3.3.1 Trois ONG « indépendantes » des Etats	16
1.3.3.2 Quatre ONG dépendantes des Etats	17
1.4 Les ONG, partenaires reconnues par les institutions internationales	19
1.4.1 L'ONU	19
1.4.2 L'Europe	21
1.5 Les ONG, acteurs humanitaires dont la nature ne prédispose pas à la coordination	22
1.5.1 L'existence d'un marché humanitaire induit une concurrence financière entre les ONG	22
1.5.2 Des traditions, des concepts différents qui ne favorisent pas toujours la coopération	23
1.5.3 Les structures de coordination existantes	23
1.5.3.1 L'Union européenne	24
1.5.3.2 Le Conseil de l'Europe	24
1.5.3.3 Autres	25
<b><u>Deuxième partie : L'Etat, récent acteur de l'action humanitaire</u></b>	<b>26</b>
2.1 Les Etats et l'humanitaire	26
2.1.1 La victoire de la démocratie sur le totalitarisme	26
2.1.2 La motivation des Etats	27
2.1.3 Limite de l'action des Etats	29

2.2	Le droit d'ingérence ou le devoir d'assistance humanitaire	30
2.2.1	Son origine et son évolution	31
2.2.2	Les principales interventions réalisées au nom du droit d'ingérence	33
2.2.3	Le débat sur le droit d'ingérence	33
2.3	Les armées, bras humanitaire des Etats	35
2.3.1	Comment une action militaire peut déboucher sur de l'humanitaire	35
2.3.2	Les directives militaires françaises en matière d'action humanitaire	37
2.3.3	Les capacités des militaires en matière d'humanitaire	38
<b><u>Troisième partie : Les ONG et les militaires ou le rapport difficile de l'humanitaire civil à l'usage de la force armée</u></b>		<b>40</b>
3.1	Des rapports qui évoluent	40
3.1.1	La Bosnie	40
3.1.2	La Somalie	42
3.1.3	L'Albanie	44
3.2	ONG et militaires contraints de cohabiter malgré des objectifs différents	48
3.2.1	Le combat des ONG	48
3.2.2	L'approche des militaires français	51
3.2.2.1	Pourquoi coopérer	52
3.2.2.2	Les difficultés à surmonter	52
3.2.2.3	La conjugaison des efforts : un objectif ou une utopie ?	53
3.3	Bilan & Propositions	54
3.3.1	Le terme d' « humanitaire »	54
3.3.2	L'emploi des militaires au profit des populations	55
3.3.3	La gestion d'une cohabitation de plus en plus fréquente des militaires et des ONG sur les théâtres de crise : coordination, coopération, collaboration ?	56
<b>Conclusion</b>		<b>58</b>
<b>Annexes : trois</b>		
<b>Bibliographie</b>		

## Avertissement

L'étude des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et des opérations militaro-humanitaires, pour être exhaustive, devrait s'étendre à l'ensemble d'entre elles. Or, tant les concepts que les motivations varient sensiblement selon les continents et les pays. S'agissant notamment des ONG, leurs fondements et leurs cultures peuvent connaître des différences plus ou moins importantes selon qu'elles sont par exemple d'origine française ou anglo-saxonne.

Au-delà d'une présentation des ONG qui s'interdit toute exclusivité préméditée, la problématique évoquée dans le libellé du sujet s'avère, dans le présent mémoire, avant tout traitée au travers d'une approche des rapports franco-français des ONG et des opérations militaro-humanitaires.

De plus, les ONG évoquées concernent-elles avant tout celles œuvrant dans le domaine de l'humanitaire et en particulier dans celui de l'urgence.

**Nota :** certains termes apparaissent soulignés. A l'exception du soulignement du terme « prioritaire » en paragraphe 2.2.1 qui tend à marquer son importance, les autres correspondent à des liens hyper texte que le lecteur de la version informatique du document peut utiliser pour retrouver des éléments dont il est fait alors référence ou rappel.

§ O § O §

## Introduction

Depuis la nuit des temps, la nature a doté l'homme d'une capacité de considération pour autrui. Celle-ci a pu varier avec les époques, en fonction des cultures et des circonstances. De même, la concrétisation de ce sentiment a-t-elle pu évoluer et adopter différentes formes.

Répondant à un souhait d'apporter soutien et aide à plus faible ou moins pourvu que soit - ou considéré comme tel - cet esprit que l'on peut qualifier de solidaire peut être mû par des considérations religieuses voire par un simple souci de la dignité humaine. Sa traduction revêt indifféremment des aspects matériels, physiques ou psychologiques.

Née d'une approche tout à d'abord individuelle, cette démarche s'institutionnalise au cours des siècles et au travers de structures diverses, quelles soient cléricales ou laïques. Le domaine particulier de *l'humanitaire* entre dans sa phase moderne par l'intervention en 1859 d'Henri Dunant, père de la Croix et du Croissant Rouges, inspirateur des Conventions de Genève. Le *droit à l'aide humanitaire* devient alors, grâce à lui, une réalité.

Au cours du vingtième siècle, ces structures, regroupées en associations, connaissent un essor important au point de se voir appliquer pour certaines l'appellation d'Organisation Non Gouvernementale (ONG). Cette désignation apparaît officiellement dans l'article 71 de la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU), laquelle leur reconnaît alors compétence et qualité pour la conseiller au titre de leurs domaines d'intervention.

Cet accroissement des ONG apparaît d'autant plus significatif que, si l'on en croit le professeur Mario Bettati<sup>1</sup>, le nombre des ONG dans le monde a été, de 1909 à 1984, multiplié par 105<sup>2</sup>. L'ONU les estime en 1990 au nombre de 50 000<sup>3</sup>. En 1997-1998, la France en répertorie environ 600 sur son territoire<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Professeur de droit international public à la Faculté de droit de l'Université Paris II, spécialiste de l'action humanitaire, ardent défenseur du droit d'ingérence

<sup>2</sup> LECHERVY Christian- RYFMAN Philippe, *Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG* – Hatier – Optiques social – Janvier 1993 – page 10

<sup>3</sup> HOUTARD François (dir) – Centre tricontinental – *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?* – L'Harmattan 1998 page 45

<sup>4</sup> Web humanitaire – [file:///A/ Tout savoir sur les ONG.htm](file:///A:/ Tout savoir sur les ONG.htm) – février 2001

Jusqu'à la fin de la guerre froide, les ONG détiennent, avec la Croix Rouge et le Croissant Rouge, la quasi exclusivité des interventions humanitaires, laissant l'aide au développement à une ONU réduite à l'impuissance par l'hostilité des deux superpuissances. Cette situation permet aux ONG d'œuvrer en total respect de leurs principes de base, à savoir *neutralité* dans les conflits, *impartialité* vis à vis des victimes quel que soit leur parti d'appartenance et *indépendance* vis à vis de toute institution.

Or, la chute du mur de Berlin intervenue en 1989, entraîne un changement de climat international. L'optimisme - conséquence de la fin de la guerre froide - qui se manifeste alors par la perspective d'un nouvel ordre mondial et de dividendes de paix, s'évapore lorsque les « petites guerres » préexistantes s'étendent et lorsque les conflits ethno-nationalistes refont surface. Entre 1989 et 1992, on ne compte pas moins de quatre vingt deux guerres, dont 79 procèdent de conflits internes<sup>5</sup>. Face à la multiplication des crises, l'idée d'*inacceptable* fait peu à peu son chemin ; revendiquant le *droit d'ingérence*, des voix toujours plus nombreuses s'élèvent, demandant à la communauté internationale d'intervenir pour encourager des négociations, s'interposer entre les factions, sanctionner si besoin les agresseurs et secourir les populations. Les civils meurent ou sont mutilés plus souvent que les combattants. Si l'on compte deux millions et demi de réfugiés<sup>6</sup> en 1975 dans le monde, on en dénombre aujourd'hui vingt-trois millions, sans compter les vingt-cinq à trente millions de personnes déplacées<sup>7</sup>

De fait, les crises humanitaires tendent à être traitées différemment. De nouveaux acteurs - les Etats - interviennent dans la gestion de ces situations. De nouveaux modes d'actions sont mis en œuvre. Même si elle ne doit pas faire oublier la contribution que les Etats apportaient jusqu'alors à l'aide humanitaire par le biais de subventions accordées aux ONG, leur entrée en force dans les actions de terrain via l'Organisation des Nations Unies modifie considérablement la donne pour les organisations non gouvernementales.

L'ONU sort ainsi à la lumière après une quarantaine d'années passées à l'ombre des « deux grands », lesquels soucieux de la préservation de leurs intérêts opposés, instaurent des situations de blocages sur le terrain et entravaient bon nombre des actions que l'instance internationale aurait pu mener. Le retour des Nations Unies sur la scène internationale,

---

<sup>5</sup> Publications ONG et HCR – <http://www.unhcr.ch/french/pubs/rm097/fm09701.htm> novembre 2000

<sup>6</sup> le terme de *réfugiés* est appliqué aux personnes se trouvant contre leur gré dans un pays étranger, les *déplacés* ayant quitté leur résidence tout en restant dans le pays

<sup>7</sup> Publications ONG et HCR – <http://www.unhcr.ch/french/pubs/rm097/fm09701.htm> novembre 2000

symboliquement marqué par l'attribution, en 1988, du prix Nobel de la Paix aux casques bleus, les amène alors à jouer un rôle central dans la gestion des conflits. En douze ans, de 1988 à 2000, l'ONU lance plus d'opérations – quarante – qu'au cours des quarante années précédentes – quatorze -<sup>8</sup>. Quinze sont encore en cours<sup>9</sup>

Il importe toutefois de rappeler les évolutions que connaissent en cinquante ans ces missions, d'une part au regard de leur nature et d'autre part en fonction des contextes dans lesquels elles sont menées. Trois phases distinctes, bien qu'étroitement liées, peuvent être observées ; chacune d'elles a des implications différentes sur l'action humanitaire.

Pendant la première phase, correspondant à la période de guerre froide, les Nations Unies développent et mettent en pratique ce que l'on appelle aujourd'hui des opérations traditionnelles de maintien de la paix. L'accent y est mis sur le consentement et la coopération, ainsi que sur le non-recours à la force, excepté en cas de légitime défense. Ces missions consistent à veiller au respect d'accords de cessez-le-feu et d'armistices dans le cadre de conflits armés internationaux, à surveiller des frontières, à jouer le rôle de tampon entre belligérants, à assister à des opérations de retrait de troupes et à contrôler ou même à organiser des élections. Elles se révèlent clairement à la fois distinctes des activités humanitaires et complémentaires de ces dernières.

Au cours de la deuxième phase, située immédiatement après-guerre froide, le concept de maintien de la paix acquiert une dimension plus large et plus ambitieuse, celui d'imposition de la paix. Les opérations conduisent l'ONU à s'engager toujours davantage dans toute une série de conflits armés intra nationaux, ainsi qu'à participer au processus de reconstruction politique nationale, notamment la réhabilitation de structures étatiques effondrées. Certaines des tâches assignées aux forces de maintien de la paix ne sont plus clairement distinctes de l'action humanitaire, par exemple dans des contextes où il s'agit de distribuer des secours aux populations. Dans certains cas, l'attribution floue des responsabilités se voit aggravée par le fait que les objectifs politiques des forces de maintien de la paix et d'imposition de la paix sont peu clairs et leurs mandats mal définis. La confusion grandissante entre humanitaire et politique affaiblit les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance déjà cités et chers aux ONG. Il en résulte pour les organisations

---

<sup>8</sup> RUFFIN Jean-Christophe, *L'aventure humanitaire*, Découvertes Gallimard Histoire, 1994 page 115

ONU – Notice d'information en date 1<sup>o</sup> janvier 2001 - site web <http://www.un.org>

<sup>9</sup> Cf annexe I

humanitaires une plus grande difficulté d'accès aux victimes, une insécurité accrue et un moindre respect pour le personnel humanitaire.

La troisième phase, même si elle est parfois considérée comme ne découlant pas initialement d'une volonté des Nations Unies, peut dans le cadre de la présente analyse, être associée aux deux premières. Il s'agit de l'intervention menée par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) au KOSOVO en 1999. Cette guerre est mise en scène sur un mode presque exclusivement humanitaire. Le début des actions militaires est justifié par l'invocation d'une possible « urgence humanitaire ». La force armée intervient dans la gestion des réfugiés et dans les secours qui leur sont apportés. Cette évolution contrarie fortement les principes des organisations humanitaires - le Comité International de la Croix Rouge <sup>10</sup>(CICR) et les ONG -, lesquelles, soucieuses de la sauvegarde de la vie et de la dignité humaine ne peuvent se satisfaire - entre autres - de l'idée qui consiste à frapper une population au nom d'un principe humanitaire. Elles considèrent par ailleurs que les principes de neutralité et d'impartialité inhérents à l'action humanitaire sont bafoués.

On assiste donc à présent à la confrontation de deux logiques ; celle d'une part des acteurs traditionnels de l'humanitaire et celle d'autre part des Etats. Les difficultés résultant de cette divergence d'approche se manifestent dans les rapports, parfois tendus, entretenus entre les militaires - bras armés des Etats - et les ONG. Même si ces entités ont depuis plusieurs années appris à se connaître, la problématique de leurs relations reste une réalité. Pour autant persuadées que leur coexistence sur les théâtres d'opérations restera une question d'actualité, chacune des parties convient de la nécessité de coopérer au mieux des intérêts et du respect des principes de chacun.

L'analyse du point de vue des ONG ne peut faire l'économie de l'étude de leurs fondements et de leur historique, indissociables de ceux de l'action humanitaire en général. Cette étape permettra notamment de constater que la cohabitation des associations, des Etats et donc des militaires dans le domaine humanitaire ne constitue pas une nouveauté.

---

<sup>10</sup> « Le soutien militaire [nécessaire à la résolution des conflits] doit être clairement dissocié de l'action humanitaire. SOMMARUGA Cornelio – Président du CICR 1987/1999 – Action humanitaire et opérations de maintien de la paix - Discours à Singapour février 1997 – site wzb <http://ICRC.org>

Associée à l'examen des caractéristiques et des valeurs revendiquées par les ONG et complétée par l'étude de l'intervention des Etats dans le domaine de l'humanitaire, cette approche contribue à bien mesurer la problématique que les opérations militaro-humanitaires posent aux organisations non gouvernementales.

§ O § O §

## Première partie

### Les notions indispensables à une bonne compréhension des ONG humanitaires

#### **1.1 Historique de l'action humanitaire**

L'existence humaine comporte un volet malheureux, celui de la souffrance. Celle-ci peut résulter de motifs structurels – pauvreté, maladie, vieillesse...- ou conjoncturelles – guerres, épidémies, famines, catastrophes naturelles...-. La première catégorie ressortit à l'action sociale et à la charité ; la seconde touche à l'humanitaire. Celle-ci trouve ses fondements dans la précédente.

En vertu du droit international humanitaire moderne, les civils ont le droit fondamental d'être protégés contre les attaques, la torture et les autres atteintes à leur intégrité physique et morale. Le terme *humanitaire* confère à certains des droits et à d'autres des obligations. Les victimes ont droit à une *assistance humanitaire*. Le devoir de l'Etat dans lequel se déroule le conflit consiste à consentir que soit menée sur son sol une action de secours humanitaire et impartiale.

A la lecture historique de l'action humanitaire, nous verrons qu'il n'en a pas toujours été ainsi et que la concrétisation de ce droit aura dû attendre le XIX<sup>e</sup> siècle pour être effective.

##### **1.1.1. L'action sociale et la charité chrétienne**

Les premiers temps de l'église occidentale connaissent beaucoup de misère dont se protège le clergé. Il faut attendre le concile de 585 pour que les gardes rapprochées dont se sont dotés les évêques soient interdites. De grands ordres monastiques dont celui de St Benoît conduisent à modifier ensuite l'attitude des ecclésiastiques pour remplacer un idéal d'isolement et de pauvreté par une ouverture générale vers l'extérieur et notamment à l'encontre des miséreux – soins des malades, secours aux pauvres errants -. L'œuvre monastique d'aide aux nécessiteux s'avère considérable pendant le moyen âge féodal.

Les premières manifestations humanitaires que l'on peut rapprocher de l'action moderne interviennent sur le chemin de la Terre Sainte. Les ordres monastiques - religieux , militaires (**déjà**), médecins - y acquièrent les premières techniques : secours en pays lointains, soins aux victimes de la guerre, protection de groupes menacés pour leurs convictions religieuses ... chrétiennes – l'universalité et l'impartialité de l'aide ne sont pas encore acquises -.

Il faut toutefois attendre le XVII<sup>o</sup> siècle pour rencontrer un, si ce n'est le, grand précurseur de l'humanitaire. Après avoir connu la condition d'esclave et découvert la misère, Vincent de Paul (1581 – 1660) crée une Confrérie de la charité (1617), une Congrégation de la mission ou Lazaristes (1625) et une Compagnie des filles de la charité (1633). Ces entités ont toutes pour mission d'apporter aide matérielle et spirituelle au pauvre. Les famines, épidémies et guerre constituent leurs cadres et motifs d'action<sup>1</sup>. Cette œuvre sociale de fond intervient dans un secteur dont le pouvoir politique se désintéresse totalement ; de fait, d'aucuns considèrent que la plus grande réussite de Vincent de Paul consiste peut-être à ce que son action soit ensuite reprise par Louis XIV, même si les motivations de ce dernier relèvent davantage de la volonté de contrôler les pauvres que de celle de tenter d'améliorer leur condition. Au travers de cette extension de l'œuvre humanitaire à la sphère politique, nous assistons déjà au XVII<sup>o</sup> siècle à un mélange des genres humanitaire et politique. **L'ambiguïté de cette situation s'apparente quelque peu à celle que combattent actuellement les ONG.**

Face à certaines grandes catastrophes du XVIII<sup>o</sup> siècle<sup>2</sup>, l'Esprit des Lumières naissant suscite la révolte contre la fatalité d'un ordre naturel et rejette la croyance en la manifestation de la toute puissance divine. Les penseurs tels que Diderot (1713 – 1784), Rousseau (1712 – 1778), Voltaire (1694 - 1778) considèrent que l'homme ne peut compter que sur lui même. Candide exprime l'idée qu'« *il faut cultiver notre jardin* »<sup>3</sup>. On découvre alors la valeur de la *fraternité* entre les hommes. Le concept d'*humanité* apparaît. S'inscrivant dans l'universalité de l'Esprit des Lumières , il désigne à la fois la totalité du genre humain, l'attention qu'on lui

---

<sup>1</sup> Elles poursuivent encore leur œuvre sur les cinq continents avec 630 000 membres actifs – cf site web <http://www.lb.refer.org/fdlc-bp/fondat.htm> des Filles de la Charité – mars 2001

<sup>2</sup> Le tremblement de terre de Lisbonne de 1755 provoque notamment 10000 morts

<sup>3</sup> Conte philosophique de Voltaire (1759)

porte et le devoir d'améliorer son sort. A partir de 1830 environ, « avoir de l'humanité » se dit être *humanitaire*<sup>4</sup>.

Mais l'évolution de ces idées ne s'avère pas exclusive au continent européen. L'Amérique, terre des quasi-égalités sociales constitue un terrain propice au développement de l'esprit humanitaire. La première mission pouvant être ainsi qualifiée intervient en 1793 pour porter secours à des aristocrates français chassés de Saint Domingue par une révolte d'esclaves. Ces réfugiés sont recueillis en Floride. Le congrès américain ira jusqu'à voter des crédits au profit de cette mission. D'autres opérations célèbres sont menées comme notamment lors du tremblement de terre de Caracas<sup>5</sup> en 1812, ainsi qu'en 1821 à l'attention des Grecs lors de la guerre greco-turque et en Irlande lors de la famine intervenue au cours de la seconde moitié du siècle. Mais l'intervention humanitaire des Etats-Unis d'Amérique se double rapidement d'un intérêt politique et économique. L'action humanitaire s'inscrit dans un cadre stratégique défini par l'Etat. **Nous trouvons là, une seconde manifestation de l'ambiguïté résultant du mélange de genres déjà cité.**

### 1.1.2. L'humanitaire moderne

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, l'Europe voit l'humanitaire émerger laborieusement. Les armées y prennent une part directe. Leurs interventions dans les colonies comptent notamment des actions de dépistages et de soins parmi les populations indigènes ; des médecins militaires aux côtés de civils tels qu'Eugène Jamot (1879 – 1937) ou Albert Schweitzer (1875 – 1965), participent activement à la recherche. Parmi ceux-ci peuvent être signalés des français du Corps de santé des Colonies et des Pays de protectorat à savoir Alphonse Laveran (1845 – 1922) pour ses études sur le paludisme et Alexandre Yersin (1863 – 1943) pour ses succès sur la peste. En Europe, l'action des médecins militaires s'exerce bien évidemment sur les champs de bataille, domaine où se propage timidement une notion que l'on dénommera plus tard le *droit de la guerre*. Cette démarche consiste à soulager les soldats blessés quelle que soit leur nationalité. La première trace d'une action de ce genre remonte au siècle précédent soit en 1743 à la bataille de Bettingen où plus de 600 blessés britanniques sont évacués vers des hôpitaux français. Cette nouveauté sera quelques fois répétées mais uniquement grâce à

---

<sup>4</sup> RUFFIN Jean-Christophe, *L'aventure humanitaire*, Découvertes Gallimard Histoire, 1994 page 32

<sup>5</sup> 10 000 morts

des initiatives ponctuelles dont les tentatives d'institutionnalisation échoueront jusqu'à la campagne d'Italie de Napoléon III.

C'est le 24 juin 1859 qu'Henri Dunant (1828 – 1910), citoyen suisse, philanthrope et généreux arrive à Solferino à l'issue de la bataille intervenue entre les franco-piémontais et les autrichiens. Choqué, découvrant 40 000 blessés hurlant de douleur, il se donne pour ambition de convaincre les gouvernants de prendre en compte la cruauté de la guerre<sup>6</sup>. Il crée un principe novateur : *l'espace de la victime* dont la caractéristique est d'être **neutre** – elle n'appartient plus à aucun camp si ce n'est à celui de la souffrance. Il considère que seule une organisation **indépendante**, respectée par chacun et préservée de toute atteinte militaire ou partisane, peut prétendre assumer cette victime.

Cinq ans après Solferino, un comité de cinq personnes se constitue à Genève afin d'examiner les moyens à mettre en œuvre pour protéger les blessés sur les champs de bataille. Une conférence internationale se réunit ensuite, toujours à Genève. Seize nations dont la France y participent. Elles décident de créer, dans chaque pays, des comités de secours et choisissent un emblème qui donnera son nom à l'institution créée : la Croix Rouge.

Le 22 août 1864 est signée la première convention de Genève. Elle est codifiée par quatre autres conventions en 1949 et par deux protocoles additionnels de 1977. Selon ces textes, les hommes doivent observer certaines règles d'humanité qui ont pour but le respect de l'être humain et de sa dignité. Sont notamment précisées *la neutralité de la victime [...] et l'impartialité d'un organisme humanitaire tel que la Croix Rouge*<sup>7</sup>, *l'obligation de protection [...] et de traitement avec humanité [...] de la victime*<sup>8</sup>, *l'interdiction d'attaquer [...], l'obligation de respecter et de protéger les hôpitaux [...], l'invitation à veiller à ce qu'ils [les hôpitaux] en [les objectifs militaires] soient éloignés dans toute la mesure du possible*<sup>9</sup>. Ces conventions s'appliquent non seulement aux malades et aux blessés des forces armées en campagne et en mer mais aussi aux civils malades ou victimes du conflit. Les ONG fondent leur action sur ces conventions pour revendiquer l'accès aux victimes sans être accusées d'ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat. Le consentement de ce dernier reste toute

---

<sup>6</sup> Napoléon III avait déjà pris la décision de restituer au camp adverse tous les prisonniers blessés dès que leur Etat leur permettrait de rentrer dans leur pays. Henri Dunant fait donc irruption sur un terrain déjà préparé. Il achève d'ouvrir la perspective militaire sur une perspective civile.

<sup>7</sup> 1<sup>o</sup> convention de Genève de 1949 – article 3

<sup>8</sup> op cit article 12

<sup>9</sup> 4<sup>o</sup> convention de Genève de 1949 – article 18

fois nécessaire, *comme il est normal dans une société internationale dont la souveraineté reste la pierre angulaire*<sup>10</sup>

Le dernier grand mouvement innovateur dans le domaine humanitaire intervient à l'issue de la guerre du Biafra. Cette région du Nigeria connaît de 1967 à 1970 un conflit interne opposant le peuple des Ibos désireux d'autonomie et le gouvernement central. Une importante famine s'y développe en raison du blocus imposé par l'armée nigériane. L'ONU se trouve paralysée, l'intervention dans un conflit intra étatique n'étant pas encore de mise. La Croix Rouge se voit empêchée d'agir par le gouvernement nigérian. Des médecins français, collaborateurs de la Croix Rouge se révoltent face à ces événements. Un groupe se constitue autour de Bernard Kouchner, les *french doctors*. Ceux-ci posent alors les fondements du mouvement des ONG « *sans frontières* »<sup>11</sup>. A l'inverse de la Croix Rouge qui tire sa force et sa légitimité de la loi, le « *sans frontières* » la transgresse et cherche la seule protection de l'opinion publique, refusant qu'une frontière puisse constituer une barrière à l'intervention. Les « *sans frontières* » trouvent avant tout leur terrain d'élection dans les conflits internes de faible intensité mais souvent particulièrement dangereux pour les populations civiles. On les trouve en Angola, Ethiopie, Salvador, Cambodge, Soudan, Somalie, Liban... Le travail dans la clandestinité constitue pour eux un lieu commun. Ils se fixent pour premier objectif de soigner mais aussi de témoigner des souffrances observées. Ceci ne les empêche pas de créer des dispensaires dans les camps de réfugiés, d'enseigner les règles d'hygiène, de prendre en charge des programmes de vaccination, d'alimentation, de reconstruction... car le mouvement s'étend aux pharmaciens, aux vétérinaires, aux architectes, aux ingénieurs etc. Ils excellent dans la collecte de fonds grâce à leur professionnalisme et la médiatisation de leurs témoignages<sup>12</sup>.

Cette rapide lecture de l'histoire de l'action humanitaire conduit à constater que le rapport de ces acteurs au pouvoir politique et à ses armées, bien que vécu selon des modes différents au cours des époques, constitue une constante.

---

<sup>10</sup> TORRELLI Maurice – *Les missions humanitaires de l'armée française* – Revue Défense nationale – décembre 1992

<sup>11</sup> L'ONG des Médecins sans frontières (MSF) est créée le 20 décembre 1971

<sup>12</sup> Voir paragraphe I.3 : volonté d'indépendance – mode de financement

## 1.2 Valeurs de référence et caractéristiques des ONG

Les ONG humanitaires inscrivent évidemment leur action dans le cadre des valeurs collectives déjà énoncées : neutralité, impartialité et indépendance. Celles-ci justifient une analyse spécifique. Il convient toutefois de préciser que cet énoncé n'est pas exhaustif puisqu'à ces principes collectifs doivent être associées des valeurs individuelles telles que bénévolat, désintéressement, professionnalisme, témoignage et solidarité.

### 1.2.1 La neutralité

La neutralité signifie de ne pas prendre parti dans les hostilités. Cela impose de ne jamais s'engager dans des controverses d'ordre politique, religieux ou idéologique. « *Cette neutralité ne peut être considérée comme une fin en soi mais comme un moyen de parvenir à une fin* »<sup>13</sup>. Il s'agit d'acquiescer la confiance des protagonistes d'un conflit, celle-ci permettant d'accéder à toutes les victimes. De fait, aucun lien ne doit pouvoir être fait entre le motif du conflit et l'intervention d'une organisation humanitaire.

### 1.2.2 L'impartialité

Le libre accès aux victimes évoqué précédemment doit s'accompagner d'une totale indifférence vis à vis de la race, de la nationalité, de la religion, des opinions politiques ou de tout autre critère analogue. L'urgence, la nature, [les finances](#) ou l'importance de l'intervention humanitaire ne doivent dépendre que d'éléments de référence objectifs tels que le degré de souffrance constaté, le volume de population à secourir, son degré de précarité sanitaire ou alimentaire.

Si les circonstances le justifient, cette démarche peut conduire à traiter, dans un conflit, les populations des deux bords. Elle peut toutefois nécessiter un effort pédagogique soutenu à l'adresse des secourus quant aux efforts par ailleurs déployés vis à vis de la population du camp adverse. Le cas échéant, cet aspect peut s'avérer sensible pour l'acteur humanitaire qui intervient dans la partie agressée.

---

<sup>13</sup> SOMMARUGA Cornelio – Président du CICR 1987 / 1999 - *Revue internationale de la Croix-Rouge* – n° 824 page 189 - 30 avril 1997

### 1.2.3 L'indépendance

La notion d'indépendance peut s'assimiler à « *un refus de toute sujétion intellectuelle ou matérielle* » ou à « *une absence de relations entre des choses, des phénomènes* »<sup>14</sup>.

S'agissant des acteurs de l'humanitaire et notamment des ONG, seule la première de ces deux définitions doit être retenue. La seconde interdirait toute coopération ; or, tout en n'étant pas aisée, elle n'est pour autant pas exclue de leur démarche.

Préservant de toute dépendance intellectuelle non intentionnelle, la démocratie permet à certaines organisations de s'inscrire dans le mouvement de leur Etat d'appartenance et à d'autres de s'en dissocier totalement. Les ONG anglo-saxonnes se comptent plus facilement parmi les premières « *les ONG britanniques agissent [...] comme de quasi-agents d'exécution de l'Overseas development administration (office gouvernemental de coopération)* »<sup>15</sup> ; les françaises, de fait ou d'inspiration, s'illustrent bien davantage parmi les autres.

L'indépendance matérielle quant à elle s'étudie au travers de tout élément utilisé par l'acteur humanitaire au profit - ou dans l'accomplissement - de sa mission. Tout matériel ou service ayant un coût, l'aspect financier concentre toutes les préoccupations.

## 1.3 Le financement des ONG

Les finances déterminent la base matérielle de l'existence voire, pour certaines, de la survie des ONG. Il peut en résulter des contraintes. Les fonds des ONG proviennent de deux sources principales : le public, les Etats et les organisations inter-étatiques.

En France, une vingtaine d'ONG de solidarité internationale collectent, à elles seules, 80 % de l'ensemble des ressources<sup>16</sup>. Seulement cinq d'entre elles ont un budget de plus de 200 millions de francs.<sup>17</sup> Les douze ONG suivantes ont un budget compris entre cinquante et deux cents millions de francs.

L'étude des finances de certaines ONG permet de mesurer les différences de situations existantes.

---

<sup>14</sup> Dictionnaire HACHETTE – Encyclopédique illustré – Hachette Livre 1997 – page 951

<sup>15</sup> LECHERVY Christian– RYFMAN Philippe, *Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG* – Hatier – Optiques social – Janvier 1993 – page 33

<sup>16</sup> Non signé – *Ressources publiques et privées en France* - Le Monde –Page International – dimanche 04 et lundi 05 février 2001

<sup>17</sup> Médecins sans frontières, le Comité français pour l'Unicef, Handicap International, Action contre la faim et l'Association française des volontaires du progrès – cf référence note bas de page 16

### 1.3.1 Les fonds d'origine privée

Les sources privées constituent pour les ONG, soucieuses de leur indépendance vis-à-vis des Etats, leur secteur de collecte privilégié. Le public leur fait confiance précisément pour leur qualité non gouvernementale, leur action à but non lucratif et l'assurance que cette aide sera distribuée en toute impartialité en fonction des critères déjà énoncés en [paragraphe 1.2](#). Selon une étude menée sur l'influence des ONG dans cinq pays industrialisés et réalisée par la société américaine de relations publiques Richard Edelman<sup>18</sup>, « *cette confiance est trois fois plus élevée que celle exprimée vis-à-vis des gouvernements* ». La moitié des personnes interrogées déclarent que les ONG représentent « *des valeurs auxquelles elles croient* » ; 11 % seulement en disent autant de leur gouvernement. On comprend là le souci des ONG de préserver leur image aux yeux du public.

A titre d'exemple, les ONG françaises se consacrant au développement ou à l'action humanitaire disposaient en 1996 de 3,2 milliards de francs, la part des dons privés se montant à 57 %<sup>19</sup>. Ceci ne constitue bien sûr qu'une moyenne ; des variations importantes apparaissent parmi les ONG. En effet, « *l'essentiel des ressources privées est drainé par quelques grosses organisations humanitaires qui considèrent ce mode de financement comme la garantie de leur indépendance par rapport à l'Etat [tel que J Médecins sans frontières]* »<sup>20</sup>. Ces variations peuvent être appréciées en [paragraphe 1.3.3](#).

La confiance du public ne peut toutefois être assumée à de l'aveuglement. Il peut donc y avoir en retour une certaine attente vis-à-vis des actions menées et une exigence d'information à cet égard. Indépendance financière ne signifie donc pas insouciance.

### 1.3.2 Les fonds publics

Ils proviennent de fonds gouvernementaux ou inter gouvernementaux. Ils représentaient en 1997 44 % des ressources des ONG françaises de solidarité internationale, soit 1,4 milliard de francs sur un total de 3,3 milliards de francs. Ces ressources publiques provenaient pour 27 % de l'Etat français. Les financements internationaux (73 %) étaient aux trois quarts de l'Union européenne.<sup>21</sup> distribués par le biais d'une agence spécialisée dont l'U.E s'est dotée en 1992, l'ECHO (European Community Humanitarian Organisation). Cette structure exerce par ailleurs un contrôle étroit sur la politique humanitaire de l'Union et tente

---

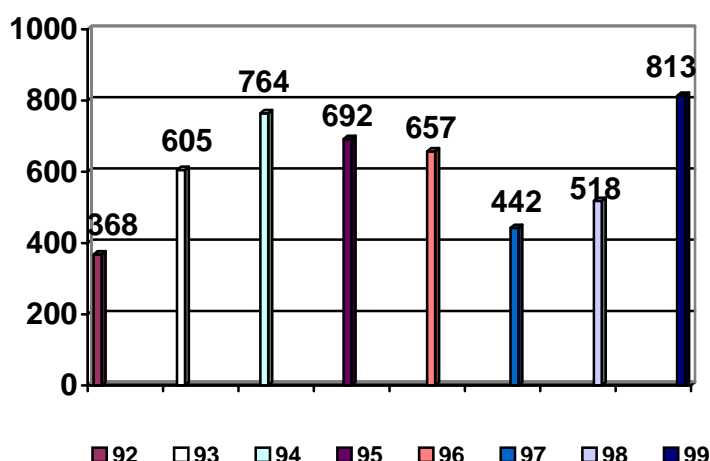
<sup>18</sup> A.B.P – Neuf fois plus « *crédibles* » que la presse – Le Monde – Page International – dimanche 04 et lundi 05 février 2001

<sup>19</sup> Tout savoir sur les ONG – <http://www.multimania.com>

<sup>20</sup> Non signé – Ressources publiques et privées en France - Le Monde –Page International – dimanche 04 et lundi 05 février 2001

d'améliorer la coordination des projets qu'elle soutient. Cette instance a rapidement augmenté son aide au point d'atteindre un poids similaire à la somme des aides bilatérales de tous les Etats membres. Cela représente un budget comparable à l'ensemble de l'aide humanitaire des Etats-Unis.<sup>22</sup>

### Evolution de l'aide d'ECHO (en millions d'Euros)



Ces fonds publics génèrent des exigences de contrôle évidemment plus strictes. Ce sont elles qui transforment le travail interne des ONG, en augmentant le travail administratif et les exigences de professionnalisation.

Enfin, l'importance de cette source financière pose une série de questions quant à la liberté d'action des ONG, notamment pour celles qui voient la majeure partie de leurs ressources provenir de ce secteur.<sup>23</sup>

### 1.3.3 Présentation des finances de quelques ONG

Des graphiques détaillant les ressources des sept ONG évoquées ci après sont joints en annexe II.

<sup>21</sup> op. cit.

<sup>22</sup> ECHO – Office d'aide humanitaire – <http://www.europa.eu.int/comm/echo/fr/present/presentation3.htm>

<sup>23</sup> Notamment *Action contre la faim* et *l'Association française des volontaires du progrès* déjà mentionnées à la note de bas de page n° 17

### **1.3.3.1 Trois ONG « indépendantes » des Etats**

#### **Médecins sans frontières <sup>24</sup>**

Créée le 20 décembre 1971, cette ONG, reconnue d'utilité publique en 1985 a reçu le prix Nobel de la Paix en 1999. Elle compte près de six mille adhérents parmi lesquels deux mille volontaires (médicaux, paramédicaux, logisticiens et administrateurs) partent chaque année sur tous les terrains d'intervention. Elle est constituée de six sections (française, espagnole, belge, néerlandaise, suisse et luxembourgeoise). Son budget d'environ 1,5 milliard de francs est assuré à plus des deux tiers par des donateurs privés (84 % en 1999). Le reste de ses ressources provient de financements institutionnels : des institutions internationales comme l'Union européenne et différents gouvernements.

Toujours dans le même souci d'indépendance, l'association veille à diversifier ce type de financements. Aucun de ces financeurs ne peut dépasser 20 % du budget total. L'utilisation des fonds récoltés obéit également à une règle stricte et plus de 80 % de son budget total est destiné au financement de ses opérations.

#### **Médecins du monde <sup>25</sup>**

En 1979, un débat divise « Médecins sans frontières ». Face au problème des « boat people » vietnamiens, deux tendances se distinguent quant au type d'aide à apporter : une action discrète et professionnelle ou une grande opération médiatique. Les partisans de la deuxième formule quittent MSF pour fonder « Médecins du Monde » (MdM) avec, à leur tête, Bernard Kouchner.

Vingt trois ans après sa création, MdM compte cinq sections nationales. Elle est dotée de trente deux centres de soins et réunit près de deux mille acteurs. Cette ONG, à l'image de MSF, est très soucieuse de son indépendance. En 1998, elle a recueilli 298 millions de francs dont 65 % en provenance du secteur privé.

#### **Handicap international <sup>26</sup>**

Créée à Lyon le 03 août 1982, cette ONG est issue de la révolte de deux médecins

---

<sup>24</sup> site web MSF <http://www.paris.msf.org>

<sup>25</sup> site web MdM <http://medecinsdumonde.org>

<sup>26</sup> site web <http://www.handicap-international.org>

français travaillant en 1979 en Thaïlande dans les camps de réfugiés cambodgiens. Les dégâts causés par les mines anti personnel suscitent leur émoi.

Handicap international se donne comme mission de redonner à la personne handicapée son autonomie<sup>27</sup>. A cette activité curative est associée une démarche préventive. En 1997, cette ONG reçoit le prix Nobel de la Paix pour la Campagne Internationale contre les Mines. Elle soutient cinq sections à l'étranger : en Belgique depuis 1986, au Danemark depuis 1990, en Suisse depuis 1996, au Luxembourg depuis 1997, en Allemagne en 1998 et en Angleterre en 1999.

Handicap International conduit son action grâce à un budget de 287 millions de francs en 1999. Ces ressources proviennent à 56 % de fonds privés.

### **1.3.3.2 Quatre ONG dépendantes des Etats**

#### **Cooperative for American Remittances Everywhere (CARE)<sup>28</sup>**

Cette ONG a été créée en 1945 pour apporter une aide d'urgence aux populations d'Europe et d'Asie qui devaient tout reconstruire au milieu des décombres de la Seconde guerre mondiale. Aujourd'hui CARE est devenue CARE International. Constituée de dix organisations autonomes situées en Europe, en Australie, au Japon et en Amérique du Nord, elle travaille dans plus de soixante dix pays non seulement pour soutenir les personnes vivant dans les régions pauvres, défavorisées ou ravagées par la guerre, mais aussi lors de crises humanitaires. Plus de quarante cinq millions de personnes participent aux programmes de CARE International chaque année.

Le budget de cette ONG se montait en 1999 à 420 millions de dollars dont 72 % provenaient du gouvernement américain.

#### **Action contre la faim (ACF)<sup>29</sup>**

Créée en France en 1979 lors de la crise afghane, cette ONG intervient en urgence lors de conflits, guerres ou famines. Cette aide d'urgence se double toujours de programmes de plus long terme permettant aux populations de retrouver leur autonomie alimentaire.

---

<sup>27</sup> Sa devise est « *Vivre debout* »

Comptant trois antennes à l'étranger (Espagne, Royaume-Uni et Etats-Unis), elle emploie 350 volontaires et 4500 locaux sur 37 pays.

Outre cette démarche d'assistance, ACF se donne également pour mission de témoigner tant sur les causes réelles de la faim que sur le sort des populations civiles qui en sont victimes.

Bien que revendiquant son indépendance intellectuelle, ACF est matériellement très étroitement liée aux institutions gouvernementales ou inter gouvernementales. En 1999, sur un budget de 263 millions de francs, 75 % provenaient de fonds publics dont plus de 40 % accordés par l'Union Européenne.

### **Première Urgence**<sup>30</sup>

L'association Première Urgence est née en 1992, pendant la guerre en Ex-Yougoslavie. Indigné par la situation catastrophique que crée le siège de Sarajevo, un groupe d'amis se mobilise dans le but d'organiser un convoi de ravitaillement pour les populations assiégées. L'ampleur des dons reçus l'amène à créer provisoirement une association. Celle-ci est exclusivement tournée vers l'urgence et la post-urgence.

Le provisoire devient ensuite permanent ; ainsi depuis sa création, cette ONG est intervenue dans près de vingt pays. Son volume financier a été de 103,5 millions de francs en 1999 soit deux fois plus que l'année précédente. L'origine des fonds se situe à 89 % dans le domaine institutionnel.

### **Solidarités**<sup>31</sup>

Solidarités est une ONG humanitaire d'urgence qui intervient exclusivement dans les situations de conflits. Créée en 1980 également à l'occasion de la crise afghane, elle fait partie des associations sans frontières. Elle se consacre à l'aide aux personnes, spécialement dans le domaine de la reconstruction des habitations et des infrastructures vitales (eau, électricité, etc) de la nutrition et de la sécurité alimentaire, à l'exclusion de l'aide médicale.

---

<sup>28</sup> site web <http://www.care-international.org>

<sup>29</sup> site web <http://www.coordinationsud.org>

<sup>30</sup> site web <http://premiere-urgence.org>

<sup>31</sup> BOINET Alain – Audition du 23 novembre 2000 auprès du groupe GRAA2 : Armées/ONG – *Fondation pour la recherche stratégique*

Son budget de 130 millions de francs comprend 90 % de fonds publics.

### **Bilan de synthèse de l'approche de ces sept ONG**

Il ressort de ces éléments que les parts de fonds publics et privés dans le financement des ONG ne résultent que de l'importance et des moyens consacrés et/ou utilisés par celles-ci dans la sollicitation des donateurs.

La seule identité de profil – par exemple le sans frontiérisme – ne permet pas aux ONG concernées de présenter le même découpage des ressources (MSF et Solidarités).

L'ancienneté d'existence permettant d'être mieux connu du public pourrait constituer un élément de différenciation. Pour autant, MdM, ACF et Solidarités toutes trois créées entre 1979 et 1980 ne présentent pas le même degré de dépendance vis-à-vis des fonds publics. De même, CARE, malgré 56 ans d'existence ne dispose-t-elle que de 15 % de crédits issus du privé. Son identité anglo-saxonne explique davantage sa situation.

## **1.4 Les ONG, partenaires reconnues par les institutions internationales**

L'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe sont autant d'institutions internationales à avoir exprimé et officialisé l'importance qu'elles attachent aux ONG dans le tissu social de la communauté internationale.

### **1.4.1 L'ONU**

Conformément aux termes de l'introduction du présent document, il importe de rappeler que l'ONU constitue la première instance internationale à avoir évoqué officiellement les ONG.

Dans l'article 7 de sa Charte, l'ONU attribue à son Conseil économique et social la possibilité de « *consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence* ». Cela a pour effet de reconnaître de fait cette compétence des ONG.

Il convient de signaler qu'au regard de l'article 60 de cette même Charte, ce conseil est « *chargé de remplir les fonctions de l'Organisation* » en matière de coopération économique et sociale internationale. Celle-ci s'inscrit dans le but de créer « *les conditions de stabilité de bien-être entre les nations* »<sup>32</sup>. Il y est notamment question « *de respect universel des droits de l'homme [...] de santé publique* ». Ce libellé permet d'apprécier le niveau important auquel l'ONU situe la participation des ONG.

La considération de l'ONU pour les ONG s'observe également au travers des termes de différentes résolutions parmi lesquelles peuvent être citées la 43/131<sup>33</sup> qui en son paragraphe 3 « *souligne l'importante contribution à l'assistance humanitaire qu'apportent les organisations inter gouvernementales et non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire* » - libellé repris au paragraphe 3 de la résolution 45/100 – ou la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale<sup>34</sup> traitant du renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies. Y est notamment confié aux ONG la responsabilité – partagée avec les organisations intergouvernementales - « *de continuer à apporter [...] de façon impartiale et dans un but strictement humanitaire [...] une contribution importante venant s'ajouter aux efforts nationaux* ».

On peut également signaler la résolution 1996/58 du Conseil économique et social. Ce texte qui définit les principes et modalités de rapports consultatifs entre ONU et ONG rappelle notamment « *la confirmation du besoin de tenir compte de la pleine diversité des organisations non gouvernementales [...], la reconnaissance de la largeur de l'expertise [des ONG] et [leur] capacité pour soutenir le travail des Nations Unies, [...] l'encouragement à une plus grande participation [d'ONG] [...] aux conférences internationales...* ».

De fait, 2010 ONG se trouvent à ce jour accréditées à l'ONU et le nombre de postulantes au « statut consultatif » va croissant<sup>35</sup>.

Outre le cadre de ces textes officiels, les témoignages personnels de responsables onusiens à l'adresse des ONG sont nombreux et élogieux.

Lors de la Conférence de Rome de 1998, le secrétaire général de l'ONU a qualifié de « *cinquième surperpuissance* » le monde des ONG<sup>36</sup>. Il a tenu par ailleurs à souligner, dans

---

<sup>32</sup> Charte des Nations Unies – article 55

<sup>33</sup> Résolutions 43/131 et 45/100 de l'A.G relatives à l'assistance humanitaire – 75<sup>e</sup> et 68<sup>e</sup> séances plénières des 8 décembre 1988 et 14 décembre 1990

<sup>34</sup> Résolution 46/182 de l'A.G – 78<sup>e</sup> séance plénière du 19 décembre 1991 – Annexe – paragraphe I – alinéa 5

<sup>35</sup> BASSIR POUR Afsané - Plus de 2000 ONG sont accréditées à l'ONU – *Le Monde* – du 04 et 05 février 2001 – Page International

<sup>36</sup> BUSSIÈRE Robert (dir) – *L'Europe et la prévention des crises et des conflits ; le long chemin de la théorie à la pratique* – L'Harmattan - page 65

un rapport (A/54/295)<sup>37</sup> relatif à l'assistance d'urgence au Soudan, le fait que les ONG ont été en 1998 dans ce pays « *les principaux exécutants des programmes de l'opération survie* ».

Son secrétaire général adjoint, John Ruggie, considère par ailleurs que la présence des ONG dans les débats est devenue « *indispensable* » et que « *sans les ONG, l'ONU serait incapable de faire ce qu'elle fait* »<sup>38</sup>.

Enfin, le Haut commissariat aux réfugiés (HCR) travaille en étroite collaboration avec près de trois cent ONG. Elles représentent le quart du budget du HCR – soit plus de trois cents millions de dollars<sup>39</sup>. Cette collaboration a d'ailleurs été scellée dans le statut du HCR. En vertu de son article 8, le HCR « *doit chercher des solutions aux problèmes de réfugiés en collaboration, entre autres, avec les organisations non gouvernementales* ».

#### 1.4.2 L'Europe

En matière de reconnaissance des ONG, l'Europe ne se trouve pas en reste. Outre ECHO déjà évoquée, l'Union européenne s'est dotée d'un Comité de liaison des ONG de développement (CLONGD-UE) basé à Bruxelles. De nature représentative, cette structure s'efforce de participer à l'élaboration et à la surveillance de la politique de l'Union en matière de coopération au développement ou d'aide d'urgence .

Le Conseil de l'Europe<sup>40</sup> a, quant à lui, accordé un statut consultatif à quatre cents ONG. Il a élaboré une convention (124) sur la reconnaissance de leur personnalité juridique. Cette disposition vise à faciliter les activités des ONG sur le plan international en faisant obligation aux Etats contractants de reconnaître de plein droit les personnalité et capacité juridiques de chaque ONG telles que prévues dans l'Etat contractant où réside son siège. Aux dires de M. Daniel Zielindki, Président du Centre européen d'aide à la vie associative, cette disposition reste toutefois difficile à optimiser en raison notamment de la lenteur des ratifications par les Etats.

---

<sup>37</sup> Documentation sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe fournis par l'ONU, y compris l'assistance – *Communiqué de Presse AG/967* – 19 novembre 1999 - Site web <http://www.un.org>

<sup>38</sup> BASSIR POUR Afsané - Plus de 2000 ONG sont accréditées à l'ONU – *Le Monde* – du 04 et 05 février 2001 – Page International

<sup>39</sup> BERTHIAUME Christiane – *ONG et HCR, un même objectif : Protéger et aider les réfugiés* - Publications ONG et HCR 1997 – site web <http://www.unhcr.ch>

<sup>40</sup> SINAI Agnès : *Donner enfin aux ONG la place qui leur revient* – supplément « Conseil de l'Europe - Juillet 1999 - site web <http://www.monde-diplomatique.fr> –

Cette reconnaissance par les plus hautes instances internationales facilite le dialogue vertical. Elle ne suffit pour autant pas à l'amélioration des rapports horizontaux des ONG, lesquelles recourent pour cela à d'autres types de plates formes.

## **1.5 Les ONG, acteurs humanitaires dont la nature ne prédispose pas à la coordination**

### **1.5.1 L'existence d'un marché humanitaire induit une concurrence financière entre les ONG**

Au fil des années, l'action humanitaire s'est modernisée, faisant l'objet d'une organisation de plus en plus professionnalisée. Ses acteurs se sont rendu compte que la bonne volonté assimilée à des compétences ne suffisait pas, si l'on cherchait à maximiser l'efficacité de l'aide. Ainsi, les ONG ont du apprendre à assumer une difficile articulation entre un but non lucratif et une logique d'entreprise, laquelle, en la circonstance, présente la particularité de ne pouvoir être financée par les bénéficiaires de ses services ; elle doit donc se tourner vers des bailleurs de fonds extérieurs.

La difficulté qui se pose à toute organisation à but non lucratif consiste à trouver non seulement le financement nécessaire à la réalisation de ses objectifs mais également à assumer le fonctionnement de sa structure d'entreprise, lequel repose en partie sur sa capacité à se faire connaître. Or, si les donateurs sont sensibles à la souffrance d'autrui et souhaitent contribuer au financement de vaccins, de médicaments, de vivres etc, ils peuvent en revanche avoir des difficultés à accepter qu'une organisation humanitaire engage des dépenses importantes de fonctionnement ou de médiatisation. Ainsi s'installe une concurrence, en termes de persuasion, entre les ONG préférant la discrétion associée à une activité intense sur le terrain et celles usant fortement de l'arme médiatique pour témoigner et peser sur les décideurs politiques.

De même, si les particuliers sont à même de se satisfaire de la gratification personnelle qu'ils tirent de leurs dons à travers les comptes rendus qu'ils reçoivent, les bailleurs de fonds collectifs (étatiques ou entreprises) peuvent voir dans les opérations humanitaires qu'ils financent un outil appréciable de communication. De fait, la nécessité de visibilité de l'action humanitaire peut, à leurs yeux, prendre le pas sur son efficacité réelle. Cette exigence de visibilité s'impose donc aux ONG et devient source de compétition sur le terrain, puisque toutes ne peuvent être vues.

Enfin, le nombre croissant d'ONG <sup>41</sup>, confronté à des bailleurs dont les capacités ne sont pas indéfiniment extensibles accroît cette concurrence.

### **1.5.2 Des traditions, des concepts différents qui ne favorisent pas toujours la coopération**

Toutes les organisations non-gouvernementales ne sont pas nées dans le même contexte et leurs dirigeants n'ont pas subi les mêmes influences. Il peut ainsi arriver qu'entre organisations à spécialité identique divergent des opinions sur les questions de méthodes d'intervention ou de l'adéquation de l'assistance. La différence d'approche de MSF et MDM vis-à-vis de la question du traitement de la tuberculose en est un exemple : les premiers choisissant de ne pas la traiter en raison des dangers induits par un éventuel mauvais suivi des traitements par les patients en situation instable, les seconds invoquant le devoir moral de ne pas laisser mourir des individus que l'on pourrait essayer de sauver. Ce type de différence d'appréciation est bien entendu nuisible à la mise en place de stratégies de réponses coordonnées.

Par ailleurs, l'action humanitaire d'urgence suppose que des décisions soient prises rapidement, ce qui implique que les individus travaillant sur le terrain soient amenés à effectuer des choix sans en référer à des supérieurs. Tous les volontaires qui interviennent sur un projet, dans une situation d'urgence constituent des décideurs potentiels. Or, comme chaque individu, ils subissent l'influence de mouvement d'idées (ainsi, un humanitaire du sud formé à la pensée tiers mondiste née en parallèle au grand mouvement d'accession à l'indépendance des peuples colonisés n'aura pas forcément la même approche qu'un « sans frontériste »). De fait, nombreux sont les choix qui, chaque jour, dépendent de l'appréciation personnelle d'un individu ; *« Les volontaires prennent des dizaines de décisions fondamentales chaque jour. La contribution d'un seul individu peut être énorme »* a remarqué un responsable du CICR. <sup>42</sup>.

Pour autant, malgré ces difficultés, les ONG cherchent à coordonner au mieux leurs activités.

### **1.5.3 Les structures de coordination existantes**

Les ONG, électrons libres pour beaucoup, ont pris conscience de la nécessité d'instaurer entre elles des structures permanentes de coordination. Ces plates formes

---

<sup>41</sup> cf introduction page 2

permettent d'améliorer la communication horizontale entre les ONG. Elles participent également aux rapports avec les grandes institutions telles que l'Union européenne ou le Conseil de l'Europe. Les ONG humanitaires s'intègrent dans ces dispositifs.

### **1.5.3.1 L'Union européenne**

Un réseau européen de plus de quatre vingt ONG d'aide humanitaire, « Voluntary Organisations in Coopération in Emergencies » (VOICE) a été fondé en 1992. Sa mission consiste à encourager les liens entre ONG d'aide humanitaire et à contribuer à l'élaboration et à la surveillance de la politique humanitaire, principalement de l'Union européenne.

Pour atteindre ce but, VOICE veille à ce que l'aide humanitaire reçoive de la part de la communauté internationale et de l'U.E en particulier, l'attention et les réponses appropriées par rapport aux besoins existants et aux situations de crise variées et complexes.

VOICE cherche également à faciliter l'accès de ses ONG à l'U.E, notamment auprès de la Commission et ECHO. Soucieux de défendre leurs intérêts, leur connaissance et leur expérience, VOICE travaille par ailleurs à soutenir leur accès aux fonds humanitaires de l'U.E.

VOICE a choisi d'inscrire ses structures décisionnelles et exécutives à l'intérieur de celles du Comité de liaison des ONG de développement auprès de l'Union européenne (CLONGD-UE.) dont il reconnaît l'autorité globale et finale sur les questions de la coopération et la solidarité internationale.

### **1.5.3.2 Le Conseil de l'Europe**

Cette institution a pour sa part favorisé le regroupement d'ONG par secteurs d'intérêt. Cette formule, adoptée en 1991 par la Conférence plénière des ONG, a pour objectif de faciliter la concertation entre ONG œuvrant dans un même domaine d'activité. Elle permet de présenter un interlocuteur commun ONG(s) aux différentes instances du Conseil de l'Europe qui collaborent avec elles et elle ambitionne de contribuer à dégager parmi ces dernières une ligne de pensée et d'action commune pour exercer plus efficacement un partenariat avec les instances politiques.

---

<sup>42</sup> BRAUMAN Rony – *Populations en danger*, 1996 – La Découverte

Par ce dispositif, les différents groupements<sup>43</sup> sont à même de soumettre au Conseil de l'Europe tous les avis et travaux d'expertise qu'ils jugent utiles.

### 1.5.3.3 Autres

La coordination des ONG ne ressortit pas exclusivement à ces deux structures, citées à titre d'exemple. On pourrait également citer *Coordination-sud*, fondée en 1994 et composée d'une soixantaine d'ONG d'assistance humanitaire et développement, *Aproved* regroupant les organisations de développement liées au Conseil œcuménique des Eglises, *Eurodad* traitant des problèmes liés à la dette des pays en voie de développement, *Ecre Task Force pour l'intégration*, consortium de huit ONG créé par la commission européenne dans le domaine de l'intégration des réfugiés etc.

§ O § O §

Après cette analyse de l'historique des ONG, de leurs valeurs, de leur positionnement tant inter ONG que vis à vis des grandes institutions internationales, l'étude de la problématique objet du présent mémoire nécessite un examen du processus d'intervention des Etats et de leurs armées dans le domaine humanitaire.

§ O § O §

---

<sup>43</sup> Ils sont au nombre de neuf – ex : Coopération Est-Ouest, Dialogue et Solidarité Nord-Sud, Education, ONG-villes, Grande pauvreté et dignité de la

## Deuxième partie

### **L'Etat, récent acteur de l'action humanitaire**

Comme rappelé en introduction, la dislocation du bloc de l'Est intervenue à la fin des années quatre-vingt a permis à l'Organisation des Nations Unies de prendre un rôle central dans la gestion des crises et conflits dans le monde. Cette institution, « *proclamant sa foi dans les droits fondamentaux de l'homme, la dignité et la valeur de la personne humaine* »<sup>44</sup> ne pouvait que se faire le relais de l'élan d'espoir vécu par nos sociétés démocratiques quant à une homogénéisation des approches et de la perception de ces valeurs. Malheureusement, l'éclatement du statu quo imposé jusqu'alors par les « deux grands » a réveillé des velléités agressives. La communauté internationale a dû les gérer, le souci de la dignité humaine trouvant là sa pleine expression pour devenir, au delà de sa simple prise en compte lors des conflits, un motif d'intervention. Les Etats ont ainsi acquis la qualité d'acteurs de l'humanitaire ; pour assumer ce rôle, ils utilisent bien souvent leurs forces armées. De cette évolution vont naître des questions relatives à la nature réelle de la motivation des Etats et aux limites de leur action.

#### **2.1. Les Etats et l'humanitaire**

##### **2.1.1. La victoire de la démocratie sur le totalitarisme**

La chute du totalitarisme traduit la victoire de la démocratie libérale, seul système politique reconnaissant l'individu comme une fin en soi. Parmi les raisons ayant provoqué l'éclatement du régime communiste en Europe de l'Est, l'action menée par les occidentaux - notamment les français - en matière de reconnaissance des droits de l'homme a été déterminante. Ainsi est apparue une conscience mondiale fondée sur une appréhension nouvelle des problèmes mondiaux.

La notion *d'inacceptable* fait à présent l'objet d'un large consensus. Les militants des droits de l'homme ne sont plus les seuls à refuser la perspective d'exactions massives

---

personne, Santé etc

<sup>44</sup> ONU – *Charte des Nations Unies* – Préambule, alinéa 2

proférées à l'abri des frontières. Ainsi, Javier Perez de Cuellar<sup>45</sup> déclare-t-il au terme de son mandat « *Nous sommes témoins d'une évolution probablement irrésistible de l'opinion en faveur de l'idée que la défense des opprimés au nom de la morale doit prévaloir sur les frontières et la légalité internationale* »<sup>46</sup>. Cette perception ne sera pas remise en cause par ses successeurs.

Des ONG telles qu'Amnesty International n'hésitent pas à dénoncer des exactions, quels que soient les pays dans lesquels elles sont commises. D'autres, telles Transparency International, épingle les pays, voire même les classent, en fonction de critères relevant de leur seule souveraineté. A titre d'exemple, c'est ainsi que l'on apprend<sup>47</sup> qu'en matière de corruption, la France (21°) est moins vertueuse que l'Allemagne (17°) mais qu'elle progresse alors que sa voisine régresse. Certes, cet exemple peut être considéré comme n'ayant pas de lien direct avec le respect de la dignité humaine – il n'en est pas pour autant totalement étranger - , mais il démontre que les Etats ne sont plus à l'abri de voir leur pays poussé au devant de la scène internationale au titre de critères relevant de leur politique intérieure.

Ainsi incités par leur opinion publique, les Etats se sont impliqués dans des conflits au travers des actions des Nations Unies. Qu'il s'agisse de l'intervention en Somalie au profit des populations affamées par la guerre civile, de celles conduites en Bosnie et au Timor Oriental pour garantir l'arrêt des combats et exactions, voire même de l'action de l'OTAN au Kosovo en « sous-traitance de l'ONU ». etc, toutes ces opérations ont touché au volet humanitaire. Leur spectre a couvert un espace allant de la simple protection des secours jusqu'à l'opération militaire armée menée à l'encontre de l'opresseur et ce au « seul » motif de potentialité de catastrophe humanitaire.

### **2.1.2. La motivation des Etats**

On ne peut donc que remarquer une évolution dans le degré de motivation des Etats. L'expérience acquise depuis 1988, les erreurs constatées, les hésitations éventuelles regrettées constituent indéniablement autant de motifs expliquant ce mécanisme.

Pour autant, à l'inverse des ONG, associations animées par des idéaux de don de soi et d'attention envers autrui, les Etats se caractérisent par leur pragmatisme. Au delà du mouvement philanthropique, chaque pays reste attaché à la préservation de ses intérêts. Le

---

<sup>45</sup> Secrétaire général de l'ONU de 1982 à 1991

<sup>46</sup> JEAN François (dir) – *Face aux crises... Médecins sans frontières* – Ed Pluriel intervention – Hachette – 1993 – page 27

Général De Gaulle disait « *Un pays n'a pas d'amis ; il n'a que des intérêts* ». Il s'avère donc difficile d'imaginer un Etat s'impliquant dans une action contraire à son profit voire tout simplement gratuite.

Comptable de la vie de ses ressortissants et redevable envers sa population de l'emploi des ressources collectées par l'impôt, l'Etat ne peut non plus faire abstraction de ses relations présentes et futures avec les autres nations.

Il lui faut démontrer à son opinion publique sa capacité d'écoute mais aussi son courage politique. S'agissant d'interventions humanitaires, rares sont les situations à l'encontre desquelles les populations de culture démocratique afficheraient un refus d'action. Pour autant, cette opinion pourrait se modifier si l'évolution de la mission venait à mettre en danger la vie des personnels engagés. Certes, les militaires « sont payés » pour le risque qu'ils encourent ; cependant, leur vie vaut-elle moins que celle des populations au profit desquelles l'intervention est menée ? La réponse à cette question est bien évidemment négative. Ainsi, l'Etat, comptable de ses citoyens, peut réfléchir à deux fois avant d'intervenir, ce au risque de ne pas suivre son opinion publique.

Par ailleurs, toute action présente un coût. Sa réalisation influe inévitablement sur le budget de l'Etat et par voie de conséquence sur le financement d'autres chapitres. De même, toute capacité financière présente une limite et nos démocraties ne peuvent intervenir partout. Enfin, le souci de préserver la vie de ses militaires majore ce coût. L'opération menée au Kosovo au motif d'urgence humanitaire a été conduite selon le concept de « zéro mort ». Cette démarche nécessite l'emploi de matériels très sophistiqués et onéreux.

De même, les relations diplomatiques influent sur la motivation des Etats. Toute action, même potentiellement menée au titre de l'aide humanitaire, mais qui serait de nature à porter atteinte au pays en perturbant des équilibres de puissance ou des rapports politiques et/ou économiques, conduit tout homme politique responsable à s'interroger sur son bien fondé. Il ne faut pas chercher beaucoup plus loin l'explication de la non intervention de l'occident en Tchétchénie.

---

<sup>47</sup> LEPARMENTIER Arnaud – *L'ONG Transparency International dénonce le « cancer universel » de la corruption* – Le Monde – Page International – 15 septembre 2000

Il ressort donc de cette approche que les idéaux guidant les actions des organisations humanitaires traditionnelles n'entrent que pour partie mineure dans les éléments de décision des Etats.

A l'inverse, l'affichage par les Etats d'une forte motivation ne traduit pas systématiquement une aspiration philanthropique. Elle peut être parfois plus proche d'une volonté de dissimuler une éventuelle incapacité politique à prévenir la crise ou à empêcher son déclenchement que du respect des dits idéaux. Le spectaculaire ravitaillement de Sarajevo apparaît comme tel à certains. Il arrive aussi parfois qu'une intervention s'impose aux Etats en raison de la médiatisation dont une crise fait l'objet, alors que celle-ci avait peut-être été prudemment éludée jusqu'alors par les dits Etats. Le Timor Oriental en est un exemple.

Force est donc de constater que dans le domaine de l'humanitaire, l'acteur étatique ne peut se placer au même niveau que les autres intervenants. Sa capacité d'action est forcément et fortement circonscrite par des limites spécifiques.

### **2.1.3 Limite de l'action des Etats**

L'intervention des Etats, lorsqu'elle est décidée, présente des limites. Parmi celles-ci, il en est une qui justifie une analyse particulière : le principe de souveraineté des nations.

Loin d'être remis en cause par les Nations Unies, ce principe fait au contraire l'objet de rappels et confirmations réguliers au travers des textes élaborés par cette instance. Ainsi, l'Assemblée générale, dans sa résolution 45/100<sup>48</sup> relative à l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, « réaffirme [en rappelant sa résolution 43/131 du 08 décembre 1988] *la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur les territoires respectifs* ». De même, est-il rappelé dans la résolution 46/182<sup>49</sup> traitant du renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies « *La souveraineté, l'intégrité territoriale et*

---

<sup>48</sup> Assemblée générale ONU – Résolution 45/100 – paragraphe 2 – 68<sup>e</sup> séance plénière du 14 décembre 1990

<sup>49</sup> Assemblée générale ONU – Résolution 46/182 – Annexe paragraphe 3 – 78<sup>e</sup> séance plénière du 19 décembre 1991

*l'unité nationale des Etats [qui] doivent être respectées [...]. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touché et en principe sur la base d'un appel [de celui-ci].*

Le Conseil de sécurité, lui même, fait souvent mention de ce principe. Sa résolution 688<sup>50</sup>, laquelle « *condamne la répression des populations civiles iraqiennes...* », n'omet pas « *l'engagement pris par tous les Etats Membres de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale [...] de l'Iraq...* ». Elle s'inscrit dans la même démarche que celle ayant plus tard prévalu à la rédaction de la résolution 770<sup>51</sup> qui « *réaffirme la nécessité de respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la République de Bosnie-Herzégovine* ».

Il appert donc que la volonté politique d'intervenir ne permet pas tout. Outre passer ce principe de souveraineté, c'est à dire décider d'agir dans un pays déclaré en crise et ce, sans l'accord de ses dirigeants, a pour conséquence quasi systématique l'élargissement du conflit.

A cette limite s'en ajoute une autre liée à des motifs statutaires. L'Etat – français – se voit tenu de respecter les règles des marchés publics (appels d'offre, dépouillement, sélection...). Ces procédures, par nature longues – de deux à six mois – s'avèrent incompatibles avec une obligation de réponse dans l'urgence.

Malgré ces contingences, certains membres de la société civile considèrent que la souffrance humaine est à ce point intolérable qu'elle impose l'intervention des Etats. Ils revendiquent alors un droit d'ingérence.

## **2.2. Le droit d'ingérence ou le devoir d'assistance humanitaire**

Il n'existe en droit international aucun droit ou devoir d'ingérence. La notion de souveraineté des Nations maintes fois rappelée ne s'accommode pas d'une telle perspective. Pour autant, les Etats ont, au cours de l'histoire, fréquemment pratiqué l'ingérence sous couvert de motifs les plus divers, les stratégies de puissance et d'influence prévalant toutefois souvent.

---

<sup>50</sup> Conseil de sécurité ONU – Résolution 688 du 05 avril 1991 – Attendu 7

<sup>51</sup> Conseil de sécurité ONU – Résolution 770 du 13 août 1992 – Attendu 4

Certains prônent avec vigueur l'extension de cette notion d'ingérence au domaine humanitaire. Soulevé en 1987, ce débat n'est toujours pas clos.

### 2.2.1. Son origine et son évolution

En 1987, sous l'impulsion du Professeur Mario Bettati<sup>52</sup> et du Docteur Bernard Kouchner, alors respectivement Doyen de la Faculté Paris II et Président de Médecins du Monde, s'est tenu à Paris un colloque sur le thème *Droit et morale humanitaire*. L'origine lointaine de cette entreprise se situe au moment de la guerre du Biafra où B. Kouchner assistant à des violations de l'espace de sécurité inhérent aux installations médicales, « *estima qu'une aide humanitaire impartiale apportée sans discrimination, comme celle de la Croix-Rouge, était dépassée, dès lors que l'une des parties se livrait à des massacres de populations adverses dans des conditions susceptibles de tomber sous le coup de l'accusation de génocide* »<sup>53</sup>.

Au cours de ce colloque, ouvert par le Président de la République François Mitterrand et clos par son Premier Ministre Jacques Chirac, a été proclamé le droit des victimes de « *certaines violences collectives ou de certains conflits armés internes ou internationaux [...] à l'assistance humanitaire et l'obligation des Etats d'y apporter leur contribution* »<sup>54</sup>. L'idée de « droit d'ingérence » - titre de l'ouvrage reproduisant les contributions à cette conférence<sup>55</sup> - est alors née.

L'accession en France à des fonctions ministérielles de deux médecins se réclamant de ce concept<sup>56</sup> favorisera dans notre pays son développement et y suscitera des débats passionnés. Et pour cause ! Le « droit d'ingérence » remet en cause la souveraineté des Etats. Sous l'impulsion de la France, des résolutions adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies intégreront des notions sur lesquelles s'appuient à présent les promoteurs du « droit d'ingérence ». La résolution 45/100 de décembre 1990 déjà évoquée réaffirme notamment en son paragraphe 1 « *l'importance prioritaire de l'assistance humanitaire pour les victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre* ». Les militants du « droit d'ingérence » voient, par cette *priorité* accordée à l'humanitaire, le principe de souveraineté passer au second plan. De même, la résolution du Conseil de sécurité [688](#) d'avril 1991 également déjà citée est-elle, pour les « *exigences*

<sup>52</sup> Voir note 1 de bas de première page de l'introduction

<sup>53</sup> RIBET F. – *Droit et devoir d'ingérence* – Catallaxia : le droit d'ingérence – site web <http://members.aol.com>

<sup>54</sup> PELLET ALAIN – *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire* – La documentation française – N° 758 – 759 du 1° décembre 1995 - page 5

<sup>55</sup> *Le droit d'ingérence* – Denoël – Paris 1987

[*exprimées à l'Iraq*] en matière d'accès immédiat vers tous ceux qui en ont besoin», considérée par ces derniers comme une confirmation de la *priorité* précédemment revendiquée. Leur position est par ailleurs confortée par la déclaration du Président Mitterrand formulée le 28 juin 1992 à Sarajevo, laquelle reprend un des principes figurant dans la Charte européenne de l'action humanitaire<sup>57</sup> « *Le devoir de non-ingérence s'arrête où naît le risque de non assistance* »<sup>58</sup>. Mais pour l'heure, cette conviction ne s'est pas encore traduite par une reconnaissance juridique de ce « droit ».

Pourtant, même si ce « droit » n'en est pas un, il connaît des applications. En effet, le schéma systématiquement appliqué par le Conseil de sécurité comporte à lui seul différents niveaux d'ingérence.

Le premier, non militaire, consiste à imposer de façon graduelle des obligations aux parties en conflit : libre accès sécurisé des convois humanitaires et respect du droit international afférent à ce domaine. En cas d'échec et après condamnations successives, le Conseil prend des mesures opératoires destinées à transposer ses résolutions en actions concrètes (corridors humanitaires, zones de protection ou de sécurité, terrestres comme au Rwanda ou aériens comme en Bosnie). A ces outils, il convient d'ajouter « l'ingérence judiciaire » traduite par la création de tribunaux ad hoc chargés de connaître des crimes de guerre...et « l'ingérence administrative » du modèle mis en place au Kosovo.

Le second niveau intervient en cas d'échec du premier. Il met en œuvre des mesures exécutives avec le concours de la force publique si nécessaire. De là sont nées les opérations militaro-humanitaires. Ainsi, la résolution 1244<sup>59</sup> du Conseil de sécurité en date du 10 juin 1999 exige de la République fédérale de Yougoslavie diverses mesures dont les domaines d'application relèvent en principe de sa stricte souveraineté : retrait de forces, abandon de l'administration de la région à instances internationales, démilitarisation de « l'Armée de libération » du Kosovo...

---

<sup>56</sup> Docteurs Malhuret et Kouchner

<sup>57</sup> La Charte européenne de l'action humanitaire a été signée le 31 mars 1990 à Cracovie – cf Annexe III

<sup>58</sup> TORRELLI Maurice – *Les missions humanitaires de l'armée française* – Revue Défense Nationale – décembre 1997 page 65

<sup>59</sup> Résolution 1244 du Conseil de sécurité ONU – paragraphe 3 – 10 juin 1999

### 2.2.2 Les principales interventions réalisées au nom du droit d'ingérence

C'est à l'occasion de l'intervention militaire de plusieurs Etats occidentaux au Kurdistan irakien, en avril 1991, que l'on a, pour la première fois, évoqué l'émergence d'un véritable « droit d'ingérence ». L'action a été présentée comme destinée à protéger les Kurdes alors sévèrement réprimés par les autorités irakiennes. Le respect des droits de la personne devait dorénavant être assuré par des actions menées par la « communauté internationale », par l'intermédiaire des institutions compétentes ou de certains Etats prêts à en défendre les valeurs essentielles. Le Conseil de sécurité, cette fois comme dans tous les cas suivants, invoquait une « *menace contre la paix et la sécurité internationales* »<sup>60</sup>. Ce même motif a été à nouveau revendiqué pour autoriser explicitement l'opération « Restore Hope » (Restaurer l'espoir) menée en Somalie<sup>61</sup> à partir de la fin 1992. Il s'agissait de mettre fin à l'anarchie qui y sévissait, en vue de rétablir des conditions minimales d'existence. Il en a été de même en 1994, lorsque la France a conduit au Rwanda l'opération « Turquoise » avec pour mission<sup>62</sup> de protéger les populations de la guerre - et du génocide - qui sévissaient dans le pays. Dans la même lignée, on peut encore citer les interventions militaires en Bosnie-Herzégovine<sup>63</sup> (1994), en Sierra Leone<sup>64</sup> et en Albanie<sup>65</sup> (1997) ou au Kosovo (1999).

### 2.2.3 Le débat sur le droit d'ingérence

Henri Dunant a fondé son action sur la notion de « victime » et sur ses caractéristiques. Il considérait que tout être humain se trouvant dans cette situation ne pouvait et ne devait plus se voir infliger une quelconque contrainte. Considérée comme neutre, totalement dénuée de tout identifiant à un groupe, un peuple ou une nationalité, la victime ne devait plus être prise en compte qu'à des fins humanitaires en respect de la dignité humaine et en regard du droit de tout être humain de vivre et donc de bénéficier de l'aide nécessaire à la préservation de son existence et ce dans les meilleures conditions possibles.

En l'état, cette approche correspond tout à fait à l'idée des militants de l'ingérence : toute victime, où qu'elle se trouve, a droit au secours et toute personne ou institution souhaitant le lui porter doit pouvoir accéder jusqu'à elle.

---

<sup>60</sup> Résolution 688 du Conseil de sécurité ONU – paragraphe 1 – 05 avril 1991

<sup>61</sup> Résolution 794 du Conseil de sécurité ONU – paragraphes 8 et 10 - 04 décembre 1992

<sup>62</sup> Résolution 929 du Conseil de sécurité ONU – dernier Considérant – 22 juin 1994

<sup>63</sup> Résolution 770 du Conseil de sécurité ONU – considérant 5 – 13 août 1992

<sup>64</sup> Résolution 1132 du Conseil de sécurité ONU – dernier Considérant – 08 octobre 1997

<sup>65</sup> Résolution 1101 du Conseil de sécurité ONU – dernier Considérant – 28 mars 1997

Une différence, majeure, réside dans le fait qu'Henri Dunant situait sa réflexion et son action dans le cadre de conflits inter étatiques. Il lui a suffi d'obtenir la reconnaissance de la neutralité de son action par les Etats pour intervenir au profit d'individus dont finalement le devenir influait peu sur celui des dits Etats, voire même dont la prise en charge par la Croix Rouge permettait aux gouvernants de se consacrer en toute bonne conscience à d'autres activités plus en rapport avec l'intérêt politique, militaire ou autre.

Une autre différence majeure peut être évoquée : si pour Henri Dunant, cette aide humanitaire devait émaner d'un organisme neutre et indépendant des Etats, pour B. Kouchner, cette assistance humanitaire se transforme en « droit d'ingérence » pris en charge par les Etats <sup>66</sup>.

Cet élargissement du concept d'Henri Dunant à toutes les sortes de conflits et donc aux crises intra étatiques se fonde sur la volonté de « *ne pas pouvoir laisser mourir [les hommes souffrants] sous prétexte qu'une frontière nous sépare de leurs plaintes* » <sup>67</sup>.

Pourtant, à l'application de ce « droit », certains opposent la contrainte non négligeable et déjà évoquée que fixe la souveraineté des Etats. Tout idéal qui conduit à s'autoriser l'accès à n'importe quel pays, même au meilleur motif du souci de la vie et de la dignité humaine, se trouve inmanquablement confronté à la revendication d'une souveraineté locale - sauf bien sûr si l'Etat en question a disparu ou si l'intervention s'effectue sur sa sollicitation ; dans ces deux cas, l'intervention humanitaire ne présente pas de difficulté juridique, car il ne s'agit plus en la circonstance d'ingérence mais tout simplement de secours apportée à une population qui ne peut pas bénéficier du soutien d'instances nationales ou locales.

De même, les opposants au « droit d'ingérence » estiment que s'autoriser à remettre en cause cette souveraineté selon des critères d'appréciation que chacun se fixerait selon son propre arbitre reviendrait à favoriser le fort et à remettre au goût du jour des modes de pensée du type colonial soit l'intervention sous couvert de protéger des pays contre eux-mêmes. Certes, toute opération resterait soumise à l'autorisation de l'ONU mais quelle serait l'attitude des pays susceptibles de refuser ce type d'intervention si ce n'est celle de rechercher des alliances au sein du Conseil de sécurité dans l'espoir d'en obtenir l'expression d'un veto ? Cela favoriserait sans aucun doute la résurgence des sphères d'influence.

---

<sup>66</sup> COLOMBANI J.M et SIMON J.F – *L'action humanitaire : une histoire en trois phases* –Le Monde – 30 avril 1991

<sup>67</sup> PELLET ALAIN – *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire* –La documentation française – N° 758 – 759 du 1° décembre 1995 – page 30

Par ailleurs, comme l'indiquait déjà Rougier en 1910 « *Toutes les fois qu'une puissance interviendra dans la sphère de compétences d'une autre, elle ne fera jamais qu'opposer sa conception du juste et du bien social à la conception de cette dernière, en la sanctionnant au besoins par la force [...]. Ainsi, l'intervention d'humanité apparaît comme un moyen ingénieux d'entamer peu à peu l'indépendance d'un Etat pour l'incliner progressivement vers la mi souveraineté* »<sup>68</sup>. C'est à ce titre que Rony Brauman<sup>69</sup> soulève « *le risque de politisation du secours et de l'assistance, lesquels peuvent devenir l'objet de négociations, de marchandages ou de détournements, bref à réduire l'espace de liberté dans lequel s'exerce l'aide* »<sup>70</sup>.

Enfin et au regard de ce qui a été indiqué précédemment, l'instauration juridique d'un droit d'ingérence voire d'un devoir d'assistance humanitaire n'apporterait guère plus que la situation actuelle dans la mesure où l'intervention des Etats dépendrait toujours et avant tout de leur seul bon vouloir et de leurs capacités.

Toute ingérence nécessite pour un Etat l'utilisation de structures, de moyens humains et de matériels. Parmi cette panoplie, les armées occupent une place prépondérante.

## **2.3. Les armées, bras humanitaire des Etats**

### **2.3.1. Comment une action militaire peut déboucher sur de l'humanitaire**

La présence de militaires sur un théâtre d'opérations peut se justifier par deux raisons : une action de combat, une mission de protection ou de sécurisation. L'une comme l'autre, ces circonstances conduisent à placer les soldats dans un contexte d'insécurité. Celle-ci résulte soit de la présence d'éléments armés adverses soit de celle de vestiges de combats passés tels que des mines, munitions non explosées...

---

<sup>68</sup> RIBET F. – *Droit et devoir d'ingérence* – Catallaxia : le droit d'ingérence – site web <http://members.aol.com>

<sup>69</sup> Ancien président de MSF

<sup>70</sup> op cit note n° 68

L'action de combat conduit à réduire à l'impuissance le camp adverse. L'opération de sécurisation tend à empêcher des éléments armés à alimenter la crise. La protection consiste à soustraire un dispositif ami ou une population d'une agression potentielle.

La gestion de ces trois domaines nécessite de disposer de moyens en personnel ou en matériels spécifiques, diversifiés et souvent dits « lourds ». Qu'il s'agisse par exemple de sécuriser une route, un village, une ville, un aéroport ou un port, les armées devront utiliser indifféremment des moyens de coercition, de terrassement, d'infrastructure, de surveillance, de détection etc

Parmi les difficultés pouvant se présenter à une force armée, on peut évoquer les déplacements de population du type de ceux intervenus au Kosovo. Dès lors que les instances internationales au travers du Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR) ne sont pas en mesure de les prendre en compte, il devient nécessaire et indispensable aux armées de prendre en charge ce type de phénomène dans la mesure où sa présence et son développement éventuel seraient de nature à perturber le déroulement de l'opération militaire. De même, le déploiement d'une force armée étant de nature à susciter des animosités, il lui faut chercher à établir autant faire se peut des rapports de confiance avec la population locale. Ceux-ci trouvent en grande partie leur ferment dans l'aide que les militaires peuvent apporter dans les secteurs de base (nourriture, santé, transport...).

Que l'on se situe durant cette phase d'insécurité ou que l'on se place en aval de celle-ci, les besoins des populations sont souvent très importants. Qu'ils soient pris en compte par les militaires et/ou par les organismes spécialisés, le transport des denrées, couvertures, biens d'équipements etc nécessitent des moyens de transports adaptés. La voie aérienne se trouve en la matière la plus souvent utilisée. La flotte déployée pour satisfaire ces missions peut comprendre des aéronefs civils affrétés mais les risques parfois encourus sur les théâtres les réduisent au niveau de moyen complémentaire, l'essentiel du fret restant confié à une flotte militaire.

Nous voyons ainsi que pour accomplir leur mission, les militaires, tenus d'assumer leur logistique quelles que soient les situations à affronter, viennent à s'équiper de moyens très rapidement utilisables au profit d'une action humanitaire. De fait et par nature, le soldat, sensible aux idéaux, répugne à ignorer les populations dans le besoin et s'en voudrait de se voir accusé de non assistance à personne en danger. C'est ainsi qu'une opération militaire peut déboucher sur de l'humanitaire.

Fort de cela et depuis quelques années, il est apparu nécessaire, notamment en France, de définir le cadre d'intervention des armées dans ce domaine.

### **2.3.2. Les directives militaires françaises en matière d'action humanitaire**

Toute action conduite par une force armée contribue à atteindre l'état final recherché (EFR), à savoir le rétablissement de la paix lequel permet le retour de la force le plus tôt possible et doit éviter une nouvelle intervention à une date ultérieure.

A la différence des organisations humanitaires dont l'objectif exclusif réside dans la sauvegarde des populations, le domaine humanitaire se révèle n'être, pour les militaires français, qu'un des aspects du théâtre dont la maîtrise peut s'avérer indispensable à l'atteinte de l'EFR.

Ainsi, l'intervention de l'armée française dans ce domaine, répertoriée parmi les actions civilo-militaires, ne s'y situe qu'en troisième position après les missions à réaliser au profit des forces et celles relatives à l'environnement civil (état de droit, services publics).

La directive pour la conduite des actions civilo-militaires <sup>71</sup> distingue bien, parmi les actions à caractère humanitaire, d'une part l'aide elle-même qui ressortit aux organismes spécialisés relevant de l'ONU, du CICR ou d'ONG et d'autre part les missions particulières pouvant être confiées aux armées.

Il est clairement indiqué dans ce document que l'intervention des armées ne se situe qu'en complément de celle des organismes précités. S'il peut arriver que les militaires soient conduits à se substituer à eux, cette démarche ne doit être que très exceptionnelle.

La priorité d'intervention des militaires dans le domaine humanitaire réside dans la protection et l'escorte des personnes et convois des dites organisations. La mise en œuvre de moyens à leur profit lorsqu'elles sont dépassées par l'urgence est également envisagée, mais elle ne doit pas obérer la manœuvre militaire, ni faire courir aux militaires de risques anormaux.

De plus, l'aide apportée à la régulation des mouvements de population en zone sensible a pour objet premier de préserver la sécurité et la liberté de mouvement des forces.

---

<sup>71</sup> directive n° 796/DEF/EMA/EMP.1/NP du 31 juillet 1997

Enfin, les armées doivent chercher à transférer le plus vite possible aux organisations humanitaires les actions qu'elles ont pu engager dans l'urgence.

L'action de l'armée française dans le domaine de l'humanitaire doit donc toujours s'inscrire dans un souci d'opportunité favorable aux forces.

### **2.3.3. Les capacités des militaires en matière d'humanitaire**

Les missions premières des armées sont le combat, la sécurisation et la protection – dont notamment celle des personnels civils œuvrant dans l'action humanitaire -. Pour ce faire, elles disposent de matériels, adaptés aux situations exceptionnelles qui présentent la caractéristique d'être surdimensionnés dès lors que la situation militaire redevient normale. Certains confèrent aux militaires la capacité de contribuer directement à l'action humanitaire.

Parmi ces moyens, on compte en particulier les vecteurs aériens, maritimes et terrestres. La structure et les équipements des aéronefs de transport militaire permettent d'accéder à des zones difficiles, d'y transporter de gros volumes de matériel en procédant au besoin à des aérolargages ou aéroportages<sup>72</sup>. De même, les bâtiments de la Marine peuvent offrir des capacités de transport de fret ainsi que des plates-formes médicales. Les véhicules de transport terrestres autorisent l'acheminement de matières (nourriture, eau, carburant...) et de personnes même dans des secteurs délicats.

Les moyens de santé spécifiquement conçus pour des situations de crise et d'urgence peuvent être déployés dans des zones difficiles tout en offrant une excellente qualité de prestation.

Par ailleurs, certains engins lourds de terrassement, de réfection de pistes et routes etc peuvent par exemple être utilisés à la confection de zones de [réfugiés](#) et contribuer à l'amélioration des conditions de circulation des biens et des personnes etc.

Enfin, par leur positionnement sur le terrain, les armées sont en mesure d'apporter des informations aux organisations humanitaires.

§ O § O §

---

<sup>72</sup> Le commandement de la force de projection françaises a participé à plus de 60 opérations majeures humanitaires entre 1945 et 1995

Depuis une dizaine d'années, les Etats sont devenus des acteurs directs de l'action humanitaire. Ils en sont même venus à se lancer dans un conflit sous couvert de ce motif. Pour ce faire, ils disposent entre autres de moyens militaires dont les capacités autorisent des actions au profit des populations locales, que ces agissements aient un lien avec l'accomplissement de l'opération militaire ou qu'ils répondent à un simple sentiment d'humanité. Cette évolution se trouve largement contestée par les acteurs traditionnels de l'humanitaire dont notamment les ONG.

§ O § O §

## Troisième partie

### Les ONG et les militaires ou le rapport difficile de l'humanitaire civil à l'usage de la force armée

#### 3.1 Des rapports qui évoluent

De par leurs histoires, cultures et missions respectives, les militaires et les acteurs de l'humanitaire dont notamment les membres des ONG, constituent en 1990 deux mondes très éloignés. Leur seul point commun réside dans leur goût de l'idéal.

A cette époque, beaucoup de militaires situent les membres des ONG dans la lignée des « soixante-huitards révolutionnaires, anti-conformistes, en recherche de sensations ... ». En retour, les seconds, généralement antimilitaristes et se revendiquant du mouvement pacifiste, perçoivent les premiers comme des réactionnaires, à l'occasion sanguinaires voire pro-fascistes. Ce dernier ressentiment est nourri par la constatation que les populations à secourir se trouvent être, directement ou indirectement, victimes de mouvement armés ; il leur est donc tout naturel de faire un amalgame de toutes les institutions et organisations ayant pour caractéristique commune l'usage des armes. Le fossé ONG/militaires est large.

Pourtant depuis dix ans, les faits imposant aux uns et aux autres de travailler ensemble contribuent à une meilleure connaissance mutuelle et à une découverte réciproque des qualités de chacun. Nous tâcherons d'apprécier cette évolution au travers de trois théâtres ayant placés les intéressés dans des contextes différents. Cette approche démontrera par ailleurs que la qualité de leurs relations dépend pour beaucoup de la nature des missions fixées aux militaires par les pouvoirs politiques ainsi que des limites qui y sont éventuellement associées.

##### 3.1.1. La Bosnie (1992)

En avril 1992, alors que la guerre éclate en Bosnie-Herzégovine, les Nations-Unies décident de ne pas recourir à la force pour interrompre et régler le conflit. Le dispositif retenu s'inscrit dans un schéma de traitement d'une crise de nature humanitaire.

Par une série de mesures peu convaincantes d'assistance aux victimes et de punition des agresseurs, la communauté internationale laisse le champ libre à l'agression, se contentant d'en suivre la progression avec des convois humanitaires dont le passage est continuellement laissé à la discrétion des assaillants.

Ce processus s'inscrit dans la continuité de la position adoptée en Croatie depuis sa déclaration d'indépendance en 1991 malgré la perte de crédibilité qu'ont connu dans ce pays l'ONU et la FORPRONU.

Cette frivolité, assimilée par les agresseurs à un feu vert, leur permet de bombarder, détruire, massacrer et purifier les ethnies.

Il faut attendre le mois d'août 1992 pour que les dirigeants occidentaux sortent de leur quasi-silence suite à la publication d'informations sur des camps de concentration. Le Conseil de sécurité adopte le 13 de ce mois la résolution 770<sup>73</sup>, laquelle évoque le recours « *à toutes les mesures nécessaires [...] à l'acheminement de l'aide humanitaire vers ces camps* ». Elle n'exige pas pour autant leur fermeture. Incapable de dissuader les agresseurs, impuissante à faire progresser les possibilités de règlement politique, la communauté internationale, faisant avant tout prévaloir une interprétation étroite de son mandat à savoir le choix de la négociation et non celui du recours à la force, ne parvient finalement pas à remplir le mandat humanitaire qu'elle s'est assignée au travers de cette résolution. Le déploiement des casques bleus (FORPRONU II) chargés de protéger les convois humanitaires intervient très lentement. Quatre mois après le début du conflit, il n'y a encore que 1700 hommes sur le terrain. Le 13 août, le Conseil de sécurité vote l'envoi d'un nouveau contingent de 6000 hommes pour protéger la distribution des secours mais celui-ci n'arrive que fin octobre et son mandat exclut la protection des populations civiles.

Finalement, les soldats se trouvent soumis au bon vouloir des miliciens et deviennent les otages des parties au conflit. Envoyés pour protéger la distribution de l'aide humanitaire, ils se voient empêchés de protéger les organismes d'assistance voire d'assurer leur propre sécurité. Les convois humanitaires sont fréquemment harcelés, pillés et ce même en présence des casques bleus qui n'ont pas la capacité d'agir. L'humanitaire fait l'objet d'un marchandage permanent.

---

<sup>73</sup> Conseil de sécurité ONU – Résolution 770 du 13 août 1992 – paragraphes 2 & 3

La résolution 836<sup>74</sup> instituant des « zones de sécurité » protégées par la communauté internationale dans les dernières poches de peuplement musulman ne connaît pas plus de succès<sup>75</sup>. Semaine après semaine, les habitants de ces zones attendent vainement les casques bleus censés les protéger.

De l'analyse de ces éléments ressortent les points suivants :

- l'affichage par l'ONU du seul caractère humanitaire de son intervention conduit à lui assimiler toutes les organisations traitant de ce domaine (HCR, CICR, ONG) ;
- la communauté internationale qualifie les Serbes d'agresseurs. Elle se situe donc comme juge et parti ;
- toute action de sa part ne peut être perçue par les Serbes que comme destinée à entraver leur action ;
- la neutralité de l'action humanitaire n'est plus reconnue et donc plus respectée.

L'association de soldats et d'organismes humanitaires, alors que les premiers sont dans l'incapacité de faire valoir la force au profit des seconds, n'est pas de nature à réduire les préjugés et perceptions négatives réciproques.

### **3.1.2. La Somalie (1992-1993)**

L'une des différences majeures entre la crise Somalienne et celle précédemment évoquée réside dans le niveau de détermination affiché par la communauté internationale quant à l'usage de la force armée.

La Somalie, en crise depuis le mois de janvier 1991 marqué par la fuite du chef de l'Etat Syad Barré, connaît une lutte clanique empreinte de violences et de dévastations. 50000 réfugiés quittent le pays, plusieurs centaines de milliers de personnes sont déplacées dans le sud. La famine s'installe.

Des ONG humanitaires se trouvent sur place depuis le début de la crise. Ouvrant dans un climat d'insécurité sans cesse croissant et bien que s'attachant à faire valoir leur neutralité

---

<sup>74</sup> Conseil de sécurité ONU – Résolution 836 du 04 juin 1993 paragraphe 4

<sup>75</sup> Tout comme la trentaine de résolutions prises au titre de l'ex-Yougoslavie

et leur impartialité, elles sont souvent contraintes d'assurer jusqu'en décembre 1992 leur sécurité en engageant des gardes locaux, phénomène non dépourvu d'effets pervers.

C'est à l'occasion de ce conflit que l'ONU lance<sup>76</sup> sa première opération relevant du chapitre VII de la Charte<sup>77</sup>. Cette décision succède aux résolutions 751<sup>78</sup> et 794<sup>79</sup>.

La première de ces résolutions prévoit un déploiement de 2500 casques bleus pour assurer la protection des convois et missions humanitaires. Contrairement à l'objectif recherché, cette disposition arrêtée sans négociation préalable est rejetée par le Général Aydiid, leader local du moment. Cela conduit à développer une « *guerre contre l'ingérence étrangère et les membres d'ONG y étant assimilés se voient contraints de stopper leur assistance* »<sup>80</sup>. Les rapports entre les militaires et les ONG ne s'en trouveront pas favorisés.

La seconde « *autorise le secrétaire général et les Etats membres qui coopèrent, à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires...* ». Grâce à ses 38000 hommes déployés, l'opération « *Restore hope* » sans pour autant rétablir pleinement – loin s'en faut – la situation, « *améliore les conditions de sécurité [des acteurs de l'humanitaire] et [leur] permet de se débarrasser de leurs encombrants protecteurs* »<sup>81</sup>. Ce point, positif pour l'amélioration des rapports ONG/militaires, se trouve pourtant contrecarré par les conséquences de la sur-médiatisation de cette opération. Alors que la situation de la Somalie et les actions menées par les ONG depuis 1991 n'avaient pas fait jusqu'alors la une de la presse, la publicité faite à « *Restore hope* » pour rassurer les opinions publiques occidentales, contribue à amalgamer dans l'esprit du public les actions militaires et humanitaires.

De plus, les relations de terrain ne sont pas toujours aisées. Les ONG n'hésitent pas à « *rappeler aux militaires qu'ils sont là pour les protéger et qu'ils doivent se conformer à cette priorité alors qu'à l'opposé, les soldats se plaignent parfois de voir des escortes attendre en vain des voiture d'ONG qui ont remis leur déplacement au dernier moment ou ne comprennent pas l'utilité d'un déplacement dans une zone où celles-ci n'ont aucune activité* »

82 .

<sup>76</sup> Conseil de sécurité ONU – Résolution 814 du 26 mars 1993 créant ONUSOM II

<sup>77</sup> L'article 42 de ce chapitre autorise l'emploi de la force armée si elle s'avère nécessaire au maintien ou rétablissement de la paix et de la sécurité internationales

<sup>78</sup> Conseil de sécurité ONU – Résolution 751 du 24 avril 1992 créant l'ONUSOM I

<sup>79</sup> Conseil de sécurité ONU – Résolution 794 du 03 décembre 1992 autorisant l'opération Restore Hope

<sup>80</sup> VIAL Patrick – *22 mois d'urgence* – Messages, journal interne de MSF – n° 54 d'octobre 1992

<sup>81</sup> BRAUMAN Rony – *Le crime humanitaire* – Edition Arléa - 1993

<sup>82</sup> MARCHAL Roland – *La militarisation de l'humanitaire : l'exemple somalien* – <http://www.conflicts.org/numeros/11marcha.html>

Les relations se tendent encore un peu plus par la dénonciation par les ONG d'exactions commises par des militaires et qualifiées de violations des droits de l'homme. Les soldats, tant ceux de « *Restore hope* » que ceux d'UNOSOM II mal formés à l'action policière « *sont perçus* [pour avoir attaqué des installations d'organisations humanitaires, en bloquant l'accès aux hôpitaux ou en réprimant des manifestations de civils] *comme une faction supplémentaire en Somalie et se trouvent accusés de violer le droit humanitaire et le droit de la guerre* »<sup>83</sup>.

Autre point, l'ONU n'ayant pas déterminé de réelle stratégie politique vis à vis des belligérants, l'ONUSOM « navigue à vue ». Par exemple, le général Aydiid, coopté en décembre 1992 par les américains, devient un chef de guerre peu recommandable au printemps et un bandit en juin. Mais en faisant de ce personnage un simple délinquant, les militaires oublient que, bien qu'affaibli, l'intéressé reste toujours perçu par une fraction non négligeable de la population comme le futur dirigeant du pays. Les conséquences d'une telle attitude sont désastreuses pour l'image des Nations Unies et pour le travail humanitaire qui lui est assimilé. Les difficultés par ailleurs rencontrées par les ONG s'en trouvent accrues.

Ces quelques aspects illustrent l'écart que connaissent sur le théâtre Somalien les logiques militaire et humanitaire. Les ONG ne veulent surtout pas être assimilées aux militaires ; cela viendrait à leur faire perdre leur image de neutralité et d'impartialité et ainsi à porter atteinte à leur sécurité et à leur capacité d'accès aux populations nécessiteuses. Elles s'offusquent par ailleurs de voir l'action humanitaire réduite dans l'esprit de l'opinion publique à la seule intervention militaire.

Des sujets de discordent, même s'ils côtoient des points positifs, persistent donc entre militaires et ONG.

### **3.1.3 L'Albanie (1999)**

Une évolution sensible et positive de ces relations est constatée six ans plus tard lors du conflit du Kosovo. L'accueil des réfugiés dans les pays limitrophes de cette province yougoslave donne l'occasion aux uns et aux autres d'œuvrer en meilleure harmonie. Ces

---

<sup>83</sup> JEAN François (dir) – *Face aux crises...Médecins sans frontières* – Ed Pluriel intervention – Hachette – 1993 – page 149

progrès résultent avant tout d'une coordination planifiée et d'une répartition des charges plus claire.

S'agissant des rapports vécus entre les ONG et l'armée française, ils sont indéniablement favorisés par l'identification beaucoup plus précise du rôle des militaires dans l'humanitaire que permet la directive pour la conduite des actions civilo-militaires de 1997 évoquée en [paragraphe 2.3.2](#). Ainsi, la nature de chacun des acteurs, leurs spécificités, leurs différents modes d'actions, leurs démarches et leur but ne peuvent pas être assimilés dans un seul et même « tout humanitaire », concept cher aux ONG.

Une étude menée par des représentants du groupe Urgence, Réhabilitation, Développement (U.R.D)<sup>84</sup> du 08 au 21 mai 1999 permet d'appréhender le niveau de collaboration atteint en Albanie par les ONG et les armées dans l'accueil des réfugiés kosovars.

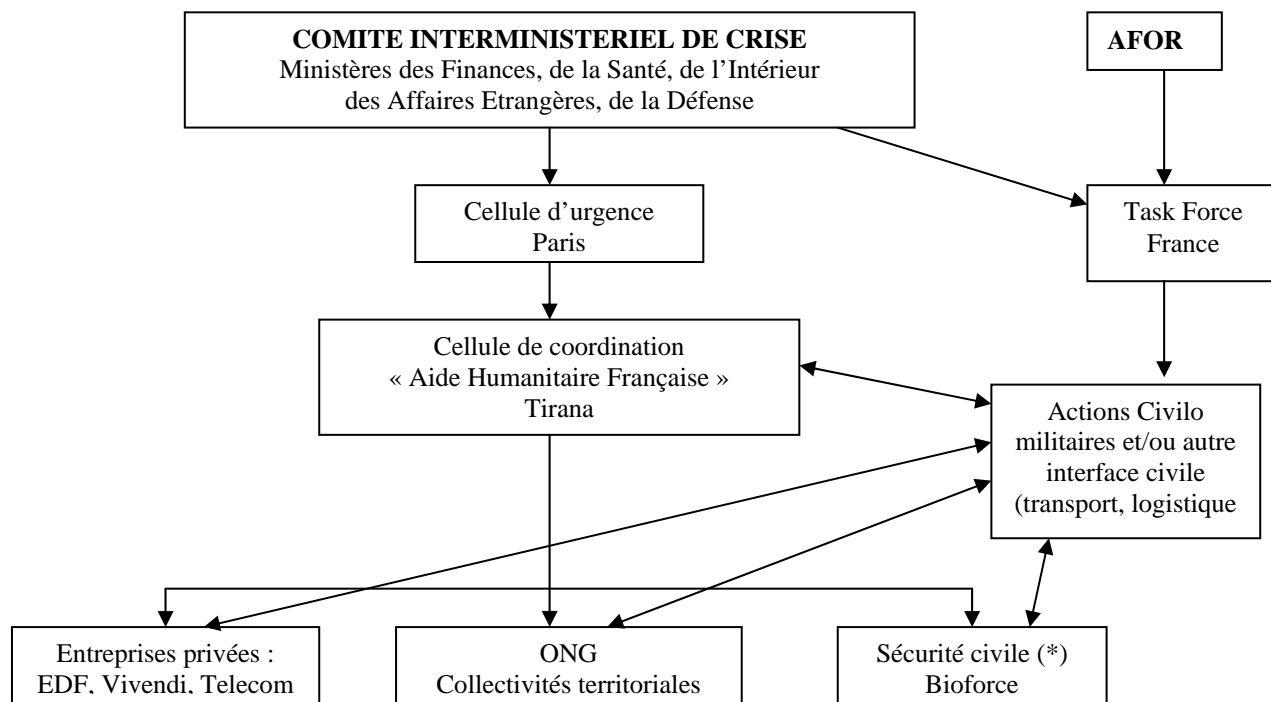
A la différence des théâtres somalien et bosniaque, cette collaboration intervient dans une zone extérieure au conflit, stable et dans laquelle stationnent des forces multinationales conséquentes. Ceci dispensent aux militaires de consacrer des éléments à la seule protection des humanitaires. Ils peuvent à l'inverse s'investir avec leurs moyens « civils » dans la préparation et la construction de camps de réfugiés lesquels sont ensuite pris en compte par les acteurs traditionnels de l'humanitaire. La situation leur permet aussi de consacrer une partie de leurs capacités médicales aux soins des réfugiés. Il ne s'agit pas dans ce cas de mélange des genres si souvent décrié par les ONG mais de collaboration et de complémentarité.

Il serait toutefois injuste d'attribuer aux seuls militaires et ONG le mérite de ces réussites dans la mesure où leur action s'inscrit dans un ensemble coordonné au plus haut niveau. S'agissant des français, cette coordination est assurée selon le schéma ci-après<sup>85</sup>:

---

<sup>84</sup> Structure qui rassemble des ONG d'urgence, de développement, des universités et des organisations para publiques et qui s'est notamment donné pour mission de favoriser la pénétration d'idées novatrices qui remettent en cause de nombreux réflexes au sein du monde associatif comme chez les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics. Site web <http://www.urd.org/defurd/misfonct.htm>

<sup>85</sup> DE GEOFFROY Véronique & GALLIEN Pierre – *Mission d'étude relations humanitaires-militaires, Albanie, du 08 au 21 mai 1999* - Groupe URD



(\*) Les équipes de la sécurité civile sont constituées de militaires ; la Bioforce regroupe les éléments sanitaires militaires engagés sur le terrain

### Les camps

Les militaires français y interviennent soit au sein des équipes de la sécurité civile armées par du personnel du Génie soit en unité militaire constituée. Les camps de Fajza, de Kolonje et de Powel sont montés, préparés ou réhabilités par les militaires pour être respectivement pris en charge par une équipe intergouvernementale et deux ONG. Le camp de Korce est installé par des soldats de l'opération « Abri allié » (AFOR) et des sections du Génie. Ces quatre camps peuvent accueillir au total plus de 10 000 réfugiés.

Il convient de noter que ces travaux sont conduits en concertation avec les techniciens de l'humanitaire (HCR, ONG). Cette démarche diffère de celle suivie par les américains pour le camp dit « Camp Hope » pour lequel le choix du site et les plans sont élaborés sans l'expertise technique des ONG. D'après négociations doivent être conduites par ces dernières pour que les conditions d'accès à l'eau soient optimisées, qu'une aire de réception et des espaces de stockages y soient prévues etc.

### Les activités médicales

La Bioforce militaire conduit une mission de vaccination contre la rougeole et la polio à Kukes – hors des camps - et une mission de suivi épidémiologique. Cette démarche est intégrée dans le dispositif de coordination du secteur santé, associant l’OMS, l’UNICEF et le Ministère de la Santé Albanais.

De même, les évacuations médicales conduites par les services de santé des armées et la sécurité civile en association avec l’association « Chaîne de l’espoir » s’appuient sur la logistique militaire.

### **Bilan de cette évolution**

Cette évolution positive dans les rapports entre les ONG et les militaires résultent de trois phénomènes :

- les rapports humains vécus sur le terrain ont petit à petit permis, malgré les difficultés, une meilleure connaissance mutuelle ;
- chaque partie prend de plus en plus acte des impératifs de l’autre, de la particularité et des priorités de sa mission ;
- la récente définition du rôle de l’armée française dans le domaine humanitaire.

Pour autant, les quelques réussites constatées en Albanie ne peuvent avoir valeur de référence ; tous les problèmes ne sont pas réglés. Le contexte y était beaucoup plus favorable qu’en Somalie ou en Bosnie, théâtres où régnait la violence et sur lesquels les militaires œuvraient au titre de leur qualité de force armée selon des mandats plus ou moins clairs.

On peut en conclure que la qualité des relations ONG/militaires dépendent pour beaucoup du contexte, mais aussi de la nature et de la précision des choix politiques des gouvernants.

## 3.2 ONG et militaires contraints de cohabiter malgré des objectifs différents

Comme indiqué en début du présent document, les éléments d'analyse avancés ci-dessous s'appliquent aux rapports ONG/armées dans un strict cadre franco-français.

### 3.2.1. Le combat des ONG

L'évolution du contexte international a généré une nouvelle situation pour les acteurs traditionnels de l'action humanitaire. Comme nous l'avons vu précédemment, les Etats ont fait irruption dans ce secteur d'activité en y employant notamment leurs armées. Or, si les natures des missions des uns et des autres peuvent parfois être apparentées, les ONG ne considèrent pas du tout que l'intervention des militaires puisse être qualifiée d'*humanitaire*.

En effet, selon elles, à l'instar des déclarations de la Croix Rouge, l'*humanitaire* ne traduit pas un type d'action mais un concept intégrant deux notions : la nature de la mission (secours et assistance, dans l'urgence et/ou dans la durée) et le respect des principes déjà évoqués en [paragraphe 1.2](#), à savoir neutralité, impartialité et indépendance.

Les armées intervenant dans le cadre de choix politiques par nature partiaux ne peuvent, selon les ONG, se voir attribuer le label d'*humanitaire*. Seules les notions de secours, de soutien et d'assistance – aux populations et le cas échéant aux acteurs de l'humanitaire - sont de nature à qualifier leurs opérations.

Le grand combat des ONG consiste donc à se battre contre le « *tout humanitaire* » qui conduirait à les assimiler dans l'esprit du public aux forces armées. Les formules de « bombardement humanitaire », de « guerre humanitaire », de « guerre des droits de l'homme » ... employés par les responsables politiques désireux de justifier leurs décisions leur apparaissent antinomiques et dangereuses pour la crédibilité du « vrai humanitaire ». Elles les dénoncent énergiquement ; elles ont été comprises en cela par le Secrétaire général des Nations Unies qui a récemment demandé de cesser l'emploi du terme *humanitaire* dans la qualification des opérations militaires

Pour bien faire connaître leur point de vue au grand public, les Présidents de La voix de l'enfant, de MSF, d'ACF, de MdM, les Directeurs de Première Urgence et d'Handicap International ainsi qu'un ancien Vice-président de MSF <sup>86</sup> ont publié dans le quotidien Le Monde du 15 mai 1999 un article-manifeste dans lequel ils rappellent que « *l'action*

*humanitaire doit toujours s'efforcer d'être impartiale [qu'elle] ne peut pas faire de distinction entre les personnes à secourir dès lors que leur vie est menacée...Elle doit veiller à ne pas être un instrument d'oppression par l'avantage qu'elle donnerait à une partie ...alors que la guerre vise au contraire, à s'assurer un rapport de forces... ».* Les militaires ayant pour mission première d'user de la force, les ONG ne sauraient être ni intégrées ni assimilées à un dispositif conduit par une stratégie militaire.

Selon les ONG, les points différenciant les militaires des acteurs traditionnels de l'humanitaire sont suffisamment nombreux pour qu'aucune assimilation ne puisse être faite ; parmi ceux-ci : <sup>87</sup> :

- les ONG s'appuient librement sur une doctrine fondée sur les droits de l'homme, les militaires obéissent à des ordres ;
- les ONG témoignent alors que les armées sont tenus de respecter un devoir de réserve ;
- les ONG humanitaires ont pour mission de soigner alors que les armées ont vocation à mener des actions de sécurité, les soins qu'elles peuvent apporter aux populations s'inscrivant avant tout dans un souci de développement de leurs relations publiques ;
- les ONG se préoccupent du devenir de leurs projets alors que les militaires traitent avant tout l'immédiat ;
- depuis la chute du mur de Berlin, les militaires ont le souci de gagner de nouveaux marchés alors que les membres des ONG ont pour la plupart une démarche désintéressée ;

etc

S'agissant de l'action des services de santé militaires, Jacky MAMOU <sup>88</sup> rappelle également que leur mission première consiste à soutenir la force armée et que l'aide qu'ils peuvent apporter aux populations civiles ne peut être qu'occasionnelle voire suspendue dès

---

<sup>86</sup> BETTATI Mario, BIBERSON Philippe, BIDEgain José, MAMOU Jacky, MAURICET Thierry, RICHARDIER J.Baptiste, RUFIN J.Christophe – *Qu'est ce que l'humanitaire* – Le Monde – 15 mai 1999

<sup>87</sup> MAMOU Jacky, Président de MdM – *Présentation des ONG* – Collège interarmées de défense – 23 mars 2001.

<sup>88</sup> Op cit note 87

que l'évolution du conflit le justifie. Au demeurant, il dénonce le manque d'impartialité régnant dans certains dispensaires militaires lors du conflit du Kosovo.

Parmi les quelques domaines d'intervention que les ONG ne contestent pas aux militaires, deux méritent d'être soulignés : d'une part celui de la sécurité civile qui bien que constituée de soldats, agit hors du contexte de la force armée et d'autre part celui de la protection des organismes humanitaires lorsque ceux-ci sont contraints de la solliciter malgré les risques d'assimilation et de discrédit que celle-ci peut générer en matière d'impartialité.

Mais au delà de toutes ces considérations, l'argumentation des ONG a surtout pour objet de défendre la crédibilité de leur action aux yeux du grand public. Son soutien, avant tout financier, leur permet de préserver ou d'acquérir leur indépendance vis à vis des Etats, gage selon elle de la préservation des principes de neutralité et d'impartialité. Leur grande crainte est que le public vienne à considérer qu'en fait, les armées font, avec l'argent de ses impôts, le même travail qu'elles. La société civile se persuaderait elle de l'utilité de payer deux fois pour le même service ? Une réponse négative à cette question réduirait voire anéantirait les perspectives des ONG humanitaires et donc, par là même, l'aide impartiale dont bénéficient les populations menacées.

Pour autant, ce souci de différenciation et ce refus de toute intégration n'alimentent plus l'ancien anti-militarisme chronique et « soixante huitard » des ONG « pré-chute du mur de Berlin ». Les acteurs impartiaux et indépendants de l'humanitaire reconnaissent à présent bien volontiers les mérites et le professionnalisme des militaires dans l'exécution des missions qui leur sont attribuées et n'hésitent pas à rendre hommage au sacrifice des vies fauchées sur le terrain <sup>89</sup>. Quelle évolution !

Sans pour autant développer davantage ce thème, il apparaît toutefois nécessaire d'indiquer que nos ONG ne situent pas toutes les forces armées au même niveau de récrimination. Si la connaissance des milieux et/ou le respect des populations autochtones sont des qualités plus facilement reconnues par exemple aux militaires français – fruit de

---

<sup>89</sup> Op cit note 87

l'expérience des corps expéditionnaires – ou par exemple aux soldats marocains – en particulier sur le théâtre somalien<sup>90</sup> - , l'armée américaine ne recueille pas par exemple le même « succès » (cf les théâtres somaliens et albanais).

S'agissant plus particulièrement de notre pays, l'analyse des directives de l'Etat major des armées nous conduit à nous demander si le point de vue des militaires français est, sur l'appréciation du volet humanitaire, foncièrement différent de celui des ONG.

### **3.2.2. L'approche des militaires français**

Les directives de l'Etat major des Armées françaises (EMA) sont effectivement claires. Bien que différentes de la position des ONG – elles n'excluent pas l'intervention des armées dans le domaine humanitaire – tout au moins indiquent-elles que celui-ci ne constitue pas la priorité des armées et qu'il relève autant faire se peut de ses acteurs traditionnels (CICR, ONG...).

De même, les missions éventuellement assumées par les armées dans ce secteur sont-elles qualifiées « *de nature humanitaire* » et non d'« *humanitaires* ». Certes, la différence de libellé pourrait être considérée anecdotique. Mais à n'en pas douter, elle traduit une volonté marquée de ne pas substituer la force armée aux acteurs traditionnels de l'humanitaire. Si les ONG reconnaissent les mérites des militaires, ceux-ci conviennent tout à fait de la prééminence de celles-là dans ce domaine. Les positions se rapprochent donc.

Malgré tout, estimant que la cohabitation des militaires et des humanitaires sur les futurs théâtres de crise ira probablement en progression, l'armée française souhaite que celle-ci se fasse au minimum sans gêne pour les différents acteurs et si possible, avec une certaine coordination. De cette volonté découlent trois questions : pourquoi coopérer, quelles sont les difficultés à surmonter et comment est-il possible de conjuguer les efforts.

---

<sup>90</sup> CAPTIER Christian, directeur de programmes ACF – *Présentation des ONG* – Collège interarmées de défense – 23 MARS 2001

### **3.2.2.1. Pourquoi coopérer ?**

Pour l'EMA, une bonne coopération apparaîtrait bénéfique pour les deux parties. Dans le cas contraire, la sécurité des personnes et l'efficacité même des actions pourraient être gravement mises en cause.

Si les militaires sont tenues d'assister les personnes en danger, il ne faudrait pas pour autant que les humanitaires, en s'engageant dans des entreprises périlleuses, aggravent les risques par négligence ou ignorance. De même, il semblerait judicieux d'éviter au mieux la duplication des moyens et a fortiori de se gêner mutuellement. La création par les armées de centres de coopération civilo-militaires (CCCM) sur les théâtres s'inscrit dans cette optique. Ces lieux privilégiés de rencontre, d'information et d'échanges, sont ouverts à tous les acteurs. Ils sont de nature à répondre très efficacement à une grande partie des besoins relationnels civilo-militaires et notamment ONG/militaires.

### **3.2.2.2. Les difficultés à surmonter**

Celles-ci sont identifiées selon cinq niveaux : les préjugés réciproques persistants, la motivation de certains humanitaires, la multiplicité des ONG, l'opposition du goût des militaires pour la coordination à la crainte des humanitaires de se voir récupérés dans un dispositif intégré, le désir des militaires d'en faire plus pour combattre la détresse des populations.

- Le manque de professionnalisme de certaines organisations alimente les préjugés tenaces chez certains militaires. Ceux-ci sont parfois tentés de généraliser l'aventurisme et le romantisme quelques fois constatés chez ceux-là.
- Toute personne s'engageant dans l'humanitaire peut être perçue comme mue par son insatisfaction quant à l'action de son pays dans ce domaine. Elle présente donc un potentiel d'indisposition à l'égard des militaires, représentants de cet Etat.
- Le nombre parfois important d'ONG sur un théâtre d'opérations (par exemple jusqu'à 400 dénombrées au total en Bosnie ou - en ne comptant que les françaises – près de

20 en Albanie réparties sur 11 sites en plus de 40 équipes <sup>91</sup>) est parfois considéré par les armées comme une gêne pour l'établissement de relations performantes.

- Les militaires soucieux d'efficacité et de rationalité cherchent en permanence à coordonner leurs actions. La présence « d'électrons libres » sur un théâtre peut accroître les risques tant dans le déroulement de la manœuvre militaire qu'au regard de la sécurité même de ces éléments. Par ailleurs, les duplications de moyens sont toujours regrettées par les militaires d'autant plus que leurs instruments n'ont pas pour vocation première de participer à des actions de nature humanitaire. Mais la notion de coordination, laquelle implique à la différence de la collaboration une autorité de tutelle, répugne aux ONG sauf si celle-ci s'avère être le Haut Commissariat pour les Réfugiés (HCR). A l'inverse, la simple collaboration ne répond pas aux attentes des militaires.

- Enfin, les militaires doivent résister à toutes tentatives de dérives utilitaires – envie de faire profiter les populations nécessiteuses des capacités inhérentes aux moyens militaires - ou affectives. Celles-ci, bien que conduites par des intentions louables, contribuent au mélange des genres, à l'entretien d'une confusion quant aux rôles respectifs des armées et des humanitaires traditionnels. Elles ne répondent pas aux critères d'opportunité qui doivent guider les militaires et qui ne doivent être appréciés qu'aux seuls titres de l'intérêt des forces et de l'accomplissement de la mission.

### **3.2.2.3. La conjugaison des efforts, un objectif ou une utopie ?**

Les positions respectives se trouvent encore suffisamment éloignées pour que la réponse à cette question apparaisse aux militaires bien difficile à cerner – les ONG sont confrontées à la même difficulté -. En tout état de cause, il apparaît à l'EMA que la solution n'émergera que grâce à une meilleure connaissance mutuelle, tant en matière de spécificités des cultures et des capacités qu'en matière d'objectifs et d'impératifs respectifs. L'Etat-major préconise à ce titre un volet d'information dans les cycles de formation respectifs. La conférence organisée pour la première fois le 23 mars 2001 au profit des officiers stagiaires de la 8<sup>e</sup> promotion du Collège interarmées de défense avec l'intervention de deux représentants d'ONG majeures françaises (Mdm et ACF) illustre cette volonté. La réciproque devrait être

---

<sup>91</sup> site web Ministère français des affaires étrangères <http://www.diplomatie.fr/actual/dossiers/kosovo/camp.html>

vraie. Elle permettrait au moins aux humanitaires de mieux connaître l'existence des CCCM<sup>92</sup> et d'en tirer ainsi le meilleur parti.

De la confrontation des positions respectives des ONG et des militaires peuvent être dressés un bilan et formulées quelques propositions.

### **3.3 Bilan & Propositions**

L'analyse des éléments évoqués jusqu'ici permet d'identifier les points majeurs suivants :

- la définition et l'emploi du terme d' « *humanitaire* » ;
- l'emploi de militaires dans l'assistance aux populations et son impact sur la confusion des genres
- la gestion d'une cohabitation de plus en plus fréquente des militaires et des ONG sur les théâtres de crise : coordination, coopération, collaboration ?

#### **3.3.1 Le terme d' « *humanitaire* »**

De par l'histoire du mouvement humanitaire et connaissant à présent les valeurs qui ont prévalu à son édification, nous aurions mauvaise grâce à ne pas reconnaître la crédibilité de la définition revendiquée par ses représentants.

Une telle reconnaissance conduit tout naturellement à s'interroger sur l'usage que les Etats et les militaires font de ce terme. L'emploient-ils par intérêt et en toute conscience de l'abus de langage qu'ils commettent ? On peut penser que la réponse à cette question est négative.

Nier l'intérêt que les Etats ou les armées peuvent parfois avoir à faire valoir les actions qu'ils mènent au profit des populations serait absurde. Mais c'est avant tout de la nature de la mission qu'ils tirent profit et non de son appellation. L'utilisation du terme *humanitaire* résulte probablement davantage d'une ignorance de son histoire et de ses fondements, voire d'une simple commodité, que d'une volonté délibérée de porter ombrage à des institutions telles que la Croix

---

<sup>92</sup> cf paragraphe 3.2.2.1

Rouge, le Croissant Rouge, les ONG... En effet pour beaucoup de gens, militaires ou civils, public ou responsables politiques, toute aide apportée à une population en difficulté conduit par un sentiment d'humanité est naturellement qualifiable d'*humanitaire*.

Apparaîtrait-il judicieux voire nécessaire de satisfaire aux revendications des ONG en réformant les langages politique et militaire ? Dans la mesure où l'usage du terme n'apporte pas d'intérêt en soi, cette démarche ne devrait pas poser de difficulté. Le [Secrétaire général](#) des Nations Unies l'a d'ailleurs déjà entamée. Des formules évoquant l'assistance, le secours et l'aide aux populations traduiraient sans aucune difficulté les missions parfois confiées aux militaires par les Etats. Le remplacement d'expressions telles que « guerre ou bombardement humanitaire » par « guerre ou bombardement mené en rétorsion de violation des principes d'humanité » nécessiterait par contre un effort plus soutenu et coûterait en impact psychologique. Au risque d' « urgence humanitaire » invoqué pour les débuts des opérations de l'OTAN au Kosovo pourrait être substitué celui de « méfaits contre l'humanité » si celui de « crime contre l'humanité » apparaît encore trop fort.

La démarche entamée par le Secrétaire général des Nations Unies doit être poursuivie et relayée par les Etats. Elle prendra nécessairement du temps mais son aboutissement contribuera indéniablement à l'amélioration des relations ONG/militaires.

### **3.3.2 L'emploi des militaires au profit des populations**

Cette mission ne peut raisonnablement être remise en cause. Nul ne conteste et notamment les ONG, la capacité et le devoir des militaires de secourir les populations en difficulté lors de catastrophes naturelles, qu'elles se produisent sur le territoire national ou à l'étranger. L'aide apportée par les spécialistes de recherche, les unités dotées d'engins de travaux public, les médecins militaires, les hommes de troupe etc lors des tremblements de terre ou des inondations est souvent précieuse et toujours très appréciée.

De fait, comment pourrait-on considérer que cette aide deviendrait malvenue dès lors qu'elle interviendrait au cours d'un conflit armé et qu'elle s'adresserait à des populations souffrant, non pas des caprices de la nature, mais de la folie des hommes ? Le port d'une arme – certes absente dans les cas de catastrophe naturelle – justifierait-t-il l'interdiction des gestes d'humanité ? Certes non !

Bien sûr, les ONG peuvent s'émouvoir de l'impact que la photographie d'un militaire portant un enfant peut avoir sur le public. Il apparaît inévitable qu'une telle communication contribue au mélange des genres et alimente la confusion dans les esprits des donateurs privés, effectifs ou potentiels. Pour autant, quel motif pourrait interdire aux armées d'afficher la diversité de leurs actions ? L'exigence par ailleurs exprimée en terme de transparence des armées ne s'appliquerait elle qu'au titre des domaines où l'on espère les prendre en défaut ?

Ces missions sont incontournables et la publicité<sup>93</sup> qui en est faite tout à fait normale. Les ONG ne peuvent que prendre acte de cet état de fait. Toutefois, ce désagrément devrait pouvoir être atténué par l'abolition du terme « *humanitaire* » dans le discours de commentaire.

Malgré tout, cette situation pourrait n'être pas définitive et irrémédiable.

### **3.3.3 La gestion d'une cohabitation de plus en plus fréquente des militaires et des ONG sur les théâtres de crise : coordination, coopération, collaboration ?**

Nous l'avons vu, les militaires sont parfois conduits à soutenir les populations et les ONG ne parviennent pas à s'accommoder de cette situation. Or, ce différent pourrait être traité grâce à une nouvelle organisation.

Celle-ci consisterait à dissocier de la force armée une capacité étatique d'assistance aux populations. A l'instar de notre sécurité civile relevant du Ministère de l'Intérieur, cette nouvelle entité serait rattachée au Ministère des Affaires Etrangères pour les théâtres extérieurs.

L'intérêt d'une telle démarche serait multiple : elle doterait l'Etat d'une structure dont l'affichage serait civil ; les armées seraient déchargées de cette tâche ; l'antinomie armée-guerre/humanitaire dénoncée par les ONG serait annihilée ; la confusion et les amalgames ne règneraient plus dans les esprits.

La tutelle étatique de cet organisme ne lui autoriserait pas le label « *humanitaire* » ; pour autant, s'inscrivant dans une ligne nationale civile et non dans une stratégie militaire, il

---

<sup>93</sup> Au sens de « porter à la connaissance du public » et non à titre « d'un intérêt mercantile ou d'influence ».

constituerait un collaborateur privilégié des acteurs de l'humanitaire. Ainsi, les militaires combattants n'auraient plus qu'à assumer la protection de ces organismes tout en continuant malgré tout à les faire profiter de leurs capacités de transport inter théâtre lorsque la situation le permettrait. Ils retrouveraient ainsi un niveau de coopération plus conforme à leur mission première et à leur formation.

Les armées y trouveraient leur compte dans la mesure où le financement des missions de secours aux populations ne lui incomberait plus. En cas d'intervention hors conflit, le Ministère des Affaires Etrangères disposerait d'un instrument utilisable sans l'accord de son homologue de la Défense. En cas de crise militaire, une structure de coordination interministérielle du modèle de celle mise en place en Albanie serait développée.

§ O § O §

## Conclusion

Les théâtres d'opérations actuels mettent en scène des organismes aux missions, structures, aspirations, cultures et histoires bien différentes. Si les militaires constituaient l'exclusivité de la population présente sur les champs de bataille jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, les acteurs de l'humanitaire ont fait leur apparition dans les conflits grâce à l'impulsion donnée par Henri Dunant au lendemain de la bataille de Solferino.

Depuis lors, les cadres d'évolution et les rôles de ces acteurs ont connu une modification importante. A l'origine, les humanitaires œuvraient au soulagement de la douleur des soldats blessés, combattants devenus victimes et rétablis dans leur seule dimension humaine ; ils consacrent aujourd'hui leur action aux soins apportés aux populations civiles. Ceci a notamment résulté de la prise en charge par les armées du soutien médical des militaires, lequel, au delà d'un motif évident d'humanité répond à des critères d'efficacité et de soutien du moral des troupes. Il est intéressant de noter que cette évolution n'a pas été remise en cause par les humanitaires.

La problématique que vivent depuis une dizaine d'années les ONG vis-à-vis des opérations dites militaro-humanitaires peut faire l'objet de plusieurs lectures. Parmi celles-ci, quatre méritent d'être évoquées.

Une première pourrait observer une continuité de l'évolution citée supra ; elle conduirait à considérer que les militaires prennent à présent petit à petit aussi en charge le soutien des populations civiles victimes des conflits dans lesquelles ils sont impliqués, ce, au nom du devoir d'humanité inhérent aux Etats démocratiques. Si cette approche s'avérait, l'horizon des acteurs de l'humanitaire se restreindrait sensiblement. Leurs revendications actuelles procéderaient d'une manifestation d'instinct de survie.

Une deuxième conduirait à reconsidérer le niveau de cette problématique puisqu'elle découlerait en fait de considérations opportunistes des Etats – commanditaires des militaires - traduisant leur souci de justifier aux yeux de leurs opinions publiques le bien fondé de leurs choix politiques dans le domaine international.

Une troisième s'appuierait sur l'idée que les militaires, confrontés à beaucoup d'incertitudes depuis la fin de la guerre froide, chercheraient de nouveaux domaines d'intervention les valorisant aux yeux des autorités politiques et de l'opinion publique. Ce

besoin s'avèrerait d'autant plus pressant que la suspension de la conscription française pourrait porter atteinte au lien Armées Nation.

Enfin, la quatrième tendrait à nous persuader que l'ambiguïté régnante quant aux rôles de chacun ne serait que la traduction du manque de clarté des mandats confiés aux militaires par des Etats en mal de dissimuler leur incapacité de décision.

En réalité, chacune de ses lectures insidieusement polémistes contient certainement une part de vérité. Elles ne suffisent toutefois pas à la résolution du problème.

L'une des difficultés majeures de la problématique étudiée consiste à devoir gérer des rapports passionnels entre individus de tempérament souvent exalté et mus par cette magnifique qualité qu'est le goût du don de soi. Gens de conviction, les humanitaires et les militaires ne sont pas hommes à faire aisément fi de leurs principes. Pour autant, l'avenir que d'aucuns prédisent justifie que des solutions soient trouvées. Là aussi, sans être exhaustives, deux approches pourraient être étudiées.

Une première consisterait à accentuer l'intervention des armées dans le domaine d'assistance des populations implantées sur les théâtres d'opération. La responsabilité des Etats dans les conflits étant indéniable, ceux-ci en assumeraient les conséquences humaines. De fait, les acteurs humanitaires, déchargés de cette mission, changeraient une seconde fois d'orientation et ne se consacraient plus qu'aux victimes des théâtres où nos armées ne seraient pas impliquées. Mais il semble totalement illusoire que les ONG se satisfassent de cette voie. En effet, un Etat ne verra jamais d'intérêt stratégique à intervenir chez l'adversaire au profit de sa population tant que le conflit n'est pas terminé et remporté. L'impartialité revendiquée par les humanitaires ne seraient plus alors de mise. De plus, cette évolution serait incontestablement préjudiciable à notre société. La marginalisation de l'action des humanitaires ainsi générée serait néfaste à l'esprit de solidarité indispensable à l'équilibre de toute société. Elle ferait, si besoin était, les beaux jours de l'individualisme.

A l'inverse, une seconde approche plus « favorable » aux humanitaires et qui conduirait à leur laisser l'exclusivité du soutien aux populations n'apparaîtrait pas davantage satisfaisante. Réduire les militaires à une mission de sous-traitants chargés de la protection des humanitaires entacherait forcément leur capacité de manœuvre. De fait, ils seraient aisément conduits à refuser cette protection dès lors qu'ils jugeraient la dangerosité ou l'inutilité de l'action envisagée par les ONG à protéger. L'action humanitaire en serait donc bridée.

Nous voyons bien que ces deux options, qualifiables de maximalistes, n'apportent pas de réponse satisfaisante. La recherche du compromis doit donc prévaloir.

La question fondamentale qu'il convient alors de se poser concerne le niveau auquel un juste équilibre doit être déterminé. L'expérience démontre qu'un compromis atteint sur le terrain n'est pas suffisant. Par nature conjoncturel, il dépend des conditions du moment et du bon vouloir des personnes présentes. La problématique de la cohabitation des ONG et des militaires ne pourra trouver de résolution que dans une démarche structurelle conduite au plus haut niveau, c'est à dire à celui des Etats. Au delà d'une modification des langages déjà entamée par le Secrétaire général des Nations Unies, ce débat encore quasi inexistant devra être conduit en termes de répartition cohérente des charges de soutien aux populations pour qu'elles ne relèvent plus que de structures civiles, étatiques et privées. Pour ce faire, les Etats devront se doter d'unités d'intervention dissociées des armées. Interfaces des ONG et des militaires, ces entités deviendront les collaboratrices privilégiées des premières et pourront coordonner si besoin leurs actions avec les seconds.

Reste à en convaincre les Etats qui pour l'heure semblent se satisfaire aisément du confort que procure le déport actuel du débat au seul niveau des acteurs de terrain.

§ O § O §

# ANNEXE I



Onu.pdf

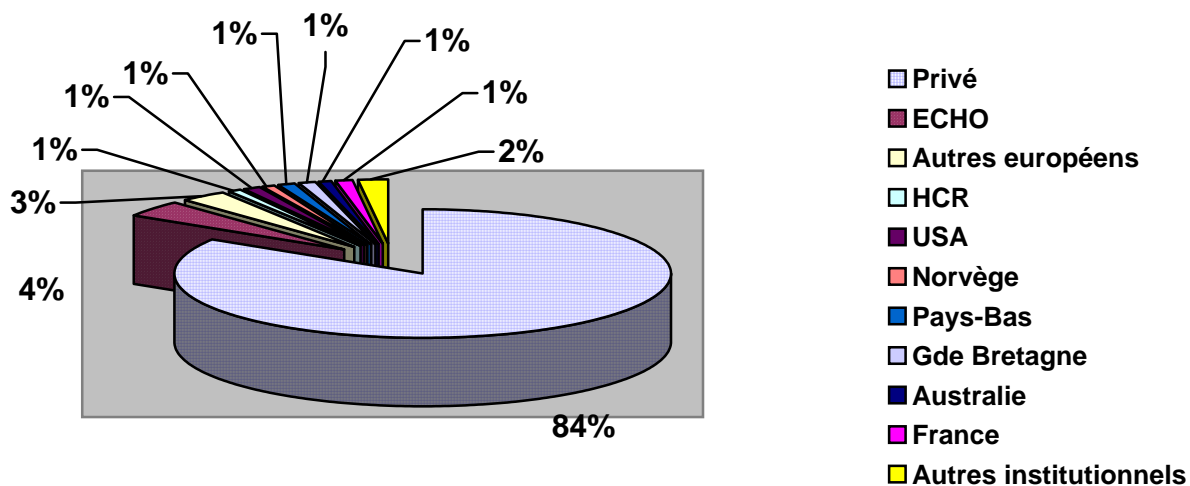
•

## ANNEXE II

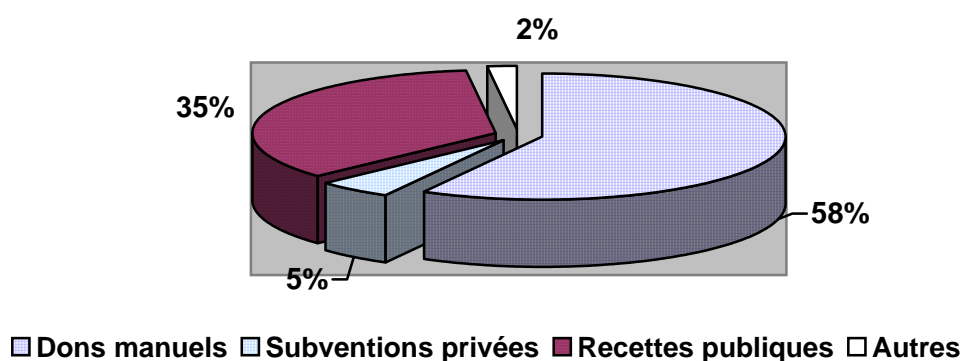
### Financement des ONG

I – Des ONG « indépendantes des Etats »

Détail des ressources de MSF en 1999

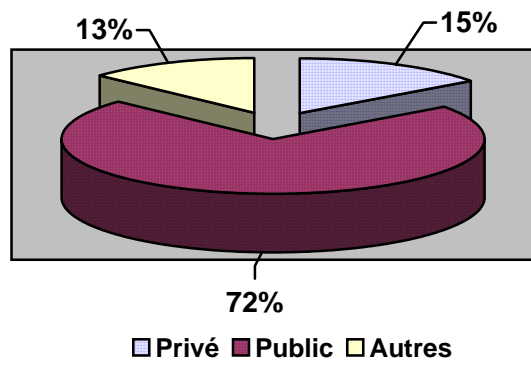


Financement des Médecins du monde 1998

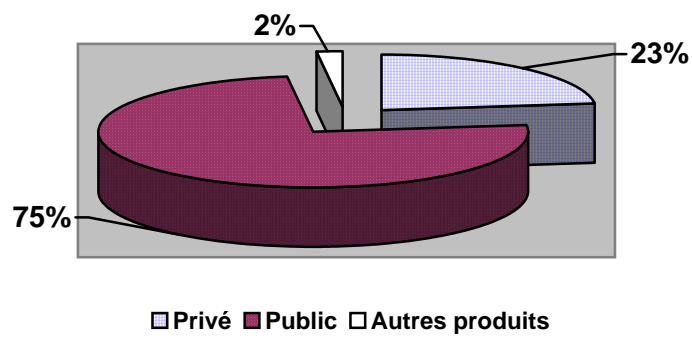


## II – Des ONG très dépendantes des Etats

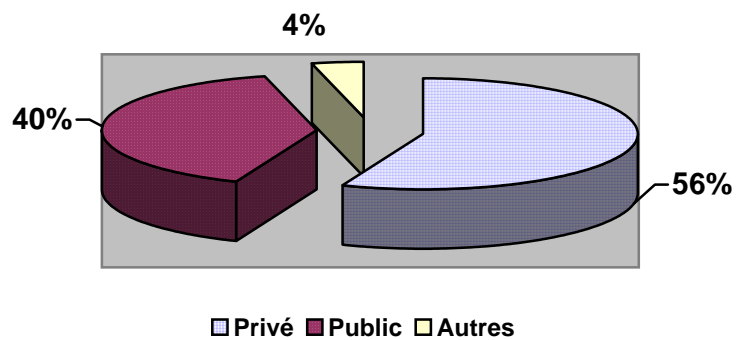
**Financement de CARE 1999**



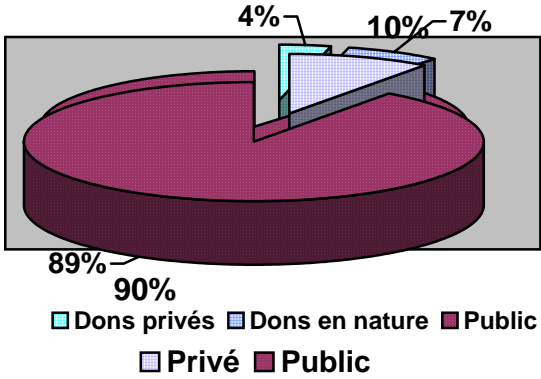
**Financement d'Action contre la faim 1999**



**Financement d'Handicap International 1999**



**Financement de Solidarités 1999**  
**Financement de Première Urgence 1999**



## ANNEXE III

### Charte européenne de l'action humanitaire

Cracovie, le 31 mars 1990

Considérant désormais l'action humanitaire comme part intégrante de la vie politique en démocratie,

Considérant que l'action humanitaire doit s'exercer au bénéfice de son prochain comme de son lointain, chez soi et chez les autres,

Je refuse toutes les formes de discrimination entre les individus, les groupes ethniques ou religieux, je refuse de laisser monter les intolérances, les racismes, l'antisémitisme, je m'engage à les dénoncer et à y faire obstacle,

Je refuse les exclusions nées de la pauvreté, de la précarité et des pathologies,

Je refuse que la science couvre l'oppression ou la torture physique ou psychique, qu'elle porte atteinte à la dignité de l'homme,

Je refuse toute forme de manipulation génétique qui porterait atteinte à la dignité de la personne humaine,

Je m'engage à tout mettre en œuvre pour que soient respectés les équilibres écologiques,

Je m'engage à apporter une assistance à toutes les victimes des catastrophes naturelles, écologiques ou politiques, dans mon pays et au-delà des frontières,

Je m'engage à tout mettre en œuvre pour que soit appliqué le droit des organisations non gouvernementales de secours, agissant de manière impartiale, à porter cette assistance humanitaire aux victimes, sans discrimination et en toutes circonstances,

Je m'engage à agir pour que la convention internationale sur les Droits de l'enfant soit respectée et appliquée dans tous les pays du monde,

J'affirme que le principe de non-ingérence s'arrête à l'endroit précis où naît le risque de non-assistance,

Que l'on cache l'horreur, je m'engage à témoigner.  
Que renaisse la barbarie, je m'engage à la combattre.

## BIBLIOGRAPHIE

### Textes officiels

- Charte des Nations Unies du 26 juin 1945
- Commandement de la Doctrine et de l'Enseignement Militaire Supérieur de l'Armée de terre – *Doctrine des actions civilo-militaires* – n° 619/CDES/CREDAT/B5 du 15 juin 2000
- Etat major des armées – *Directive pour la conduite des actions civilo-militaires* – n° 796/EMA/DEF/EMP.1/DR du 11 juillet 1997
- Résolutions 688, 713, 733, 740, 746, 751, 767, 770, 794, 813, 814, 836, 856, 929, 1101, 1132, 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies
- Résolutions 43/131, 43/132, 45/100, 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies

### Livres

- BUSSIERE Robert (dir) – *L'Europe et la prévention des crises et des conflits : Le long chemin de la théorie à la pratique* – L'Harmattan – 1999
- DE GEOFFROY Véronique et GALIEN Pierre – *Mission d'étude relations humanitaires-militaires, Albanie, du 08 au 21 mai 1999* – Groupe URD – 1999
- DESTEXHE Alain – *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté* – Armand Colin – Paris 1993
- HOUTART François (dir) – *Les ONG : instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires ?* – Centre Tricontinental – Le point de vue du SUD - L'Harmattan 1998
- LECHERVY Christian et RYFMAN Philippe – *Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG* – Hatier – Optiques social – Paris – janvier 1993
- MEDECINS SANS FRONTIERES – *Face aux crises...* - Hachette - Pluriel intervention – 1993
- MOORE Jonathan (dir) – *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire* – Gallimard – 1999
- PELLET Alain – *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire* – Problèmes politiques et sociaux n° 758 –759 – 1° décembre – 22 décembre 1995 – La Documentation française
- RUFIN Jean-Christophe – *L'aventure humanitaire* – Découvertes Gallimard, Histoire – novembre 1994
- RUFIN Jean-Christophe – *Le piège humanitaire* – Jean Claude Lattès – collection pluriel 1993

## Articles

- TORRELLI Maurice – *Les missions humanitaires de l'armée française* – Revue Défense nationale – décembre 1992
- A.B.P – *Neuf fois plus « crédibles » que la presse* - Le Monde – 04 et 05 février 2001
- BASSIR POUR Afsané – *Plus de 2000 organisations non gouvernementales sont accréditées à l'ONU* - Le Monde – 04 et 05 février 2001
- Général BERTRAND DE LAPRESLE – *La coordination entre le militaire et l'humanitaire : témoignage de terrain* – Les Cahiers de MARS – n° 166 – 3° trimestre 2000
- BETTATI Mario, BIBERSON Philippe, BIDEGAIN José, MAMOU Jacky, MAURICET Thierry, RICHARDIER Jean- Baptiste, RUFIN Jean-Christophe – *Qu'est ce que l'humanitaire ?* – Le Monde – 15 mai 1999
- CHAPIN Virginie – *Ingérence humanitaire : le concept à l'épreuve des faits* – Revue Défense nationale – décembre 1999
- GRUNEWALD François – *Le HCR dans la tourmente humanitaire* – Libération – 14 novembre 2000
- MOREAU DEFARGES Philippe – *Quel est l'avenir des interventions humanitaires ?* – Revue Défense nationale – 1993
- Non signé – *Ressources publiques et privées en France* - Le Monde – 04 et 05 février 2001
- TARDY Thierry – *Ingérence humanitaire et logique de puissance* – Géoéconomie n° 14 – été 2000
- TREAN Claire – *Les ONG s'imposent comme acteurs dans les relations internationales* – Le Monde – 04 et 05 février 2001

## Documents divers

- Commandement de la Doctrine et de l'Enseignement Militaire Supérieur de l'Armée de terre – *L'action des forces terrestres au contact des réalités* – Actes du forum – Juin 2000
- DEFOURNEAUX Marc – *Gestion des sorties de crises & Reconstruction de la paix* – Fondation pour la Recherche Stratégique – octobre 2000
- Institut des hautes études de défense nationale – *Les affaires civiles dans la gestion des crises* – Dossier type de la 46° session
- INTERNET – environ 50 sites