



UNE DES CARACTÉRISTIQUES, SOUVENT MÉCONNUE, DE L'ACTION HUMANITAIRE, tient à sa fluidité et à son caractère régulièrement évolutif. En moyenne, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, chaque décennie est ainsi le théâtre de mutations profondes dans son environnement comme dans ses modalités de déploiement. Même si un certain nombre de fondamentaux demeure, l'aide humanitaire, en ce début du troisième millénaire, affiche ainsi bien des différences avec celle menée durant la décennie précédente; laquelle était, elle-même, radicalement différente de l'humanitaire des années quatre-vingt. Lorsqu'il arrive néanmoins que ce thème soit abordé il l'est alors, classiquement, sous forme d'évocations des contextes politiques, économiques ou sociaux de l'aide, de modifications des données géopolitiques, de formes atypiques de conflictualité, de l'aggravation des conséquences humaines et matérielles des catastrophes naturelles dans les pays du Sud, particulièrement...

Or, si ces mutations concernent ces divers acteurs, il est difficile de réfuter que le paysage humanitaire, depuis le milieu du xx^e siècle, présente une caractéristique originale qui, aujourd'hui, s'inscrit aussi bien dans une durée temporelle longue qu'une réalité opérationnelle concrète. Il s'agit de l'importance de sa dimension privée. Autrement dit de l'assistance humanitaire délivrée par des acteurs qui ne sont ni étatiques, ni inter-étatiques. Ce facteur est pourtant trop fréquemment mésestimé, soit par ignorance, soit du fait d'approches trop sommaires, clivées idéologiquement, ou ne parvenant pas à penser l'international en dehors de l'État ou des organisations créées par ces mêmes États⁽¹⁾. Cette présence privée s'incarne essentiellement dans des structures non lucratives et non marchandes. Qu'il s'agisse, bien sûr, des diverses composantes du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, du CICR aux sociétés nationales, en passant par la Fédération internationale. Mais tout autant (sinon plus, aux yeux des opinions, du fait certes d'une médiatisation plus importante), mais surtout d'une présence réitérée sur de très nombreux terrains de crises ou de catastrophes à travers l'associatif humanitaire: autrement dit, ce que l'on appelle les ou des organisations non gouvernementales (ONG)⁽²⁾. Non seulement cet acteur ne régresse pas en importance dans le champ humanitaire, contrairement à ce qu'une vision pseudo déterministe laisserait penser, mais il semble que son influence irait en s'élargissant. Sa présence est parfois massive, comme au Kosovo en 1999, ou en Indonésie en 2005, après le tsunami de décembre 2004.

En tout cas, les prédictions, annonçant régulièrement la disparition des ONG humanitaires, sont régulièrement et implacablement démenties par les réalités opérationnelles de terrain. L'essayiste américain Rieff soutenait ainsi, au début du XXI^e siècle, dans un livre qui suscita, lors de sa parution, une certaine émotion et beaucoup de débats dans les milieux humanitaires⁽³⁾, que l'humanitaire indépendant et non gouvernemental toucherait à sa fin et que, désormais, l'aide se résumerait à deux uniques acteurs: les États et les agences intergouvernementales... Tout au plus, l'auteur concédait-il une place résiduelle au CICR. Or, du tsunami en Asie au tremblement de terre du Pakistan en octobre 2005 ou du Darfour à Haïti en 2007, l'actualité a apporté un cinglant démenti à cette sombre prophétie. Non seulement aucun acteur n'a réellement pris le pas sur d'autres, mais les organisations humanitaires non gouvernementales sont plus que jamais présentes et actives. À la fois comme partie de l'ensemble complexe d'interactions susceptibles de déboucher sur une intervention humanitaire; mais aussi comme acteur

Humanitaire non gouvernemental et militaire : partenariat ou antagonisme ?

Monsieur Philippe Ryfman

Professeur et chercheur associé
au Département de science politique de la Sorbonne
et au CRPS, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne
Avocat et expert-consultant

opérationnel à part entière, doté de son autonomie de décision et d'analyse, ou cherchant du moins à les préserver.

Comment, dès lors, apprécier les rapports entre les acteurs non gouvernementaux associatifs et les militaires ? L'objet de cet article n'est évidemment pas d'en mener une analyse exhaustive, mais simplement d'alimenter la réflexion à partir de quelques observations. Après avoir ainsi rappelé qu'elles sont anciennes et à caractère cyclique, il abordera brièvement quelques unes des principales questions que posent les rapports entre l'acteur humanitaire ONG et les armées. Avant de terminer par une interrogation sur ce que pourrait être le proche avenir de ce point de vue.

[Un phénomène ancien et cyclique.]

Un sondage réalisé fin 2002 à l'occasion du forum de Davos, auprès de 36 000 personnes dans plus de 47 pays, fournit un premier éclairage intéressant à travers la double réponse faite par les personnes consultées à la question suivante : *"Quelle confiance accordez-vous aux institutions pour agir au mieux des intérêts de la société?"*. Les armées y arrivaient en tête, immédiatement suivies par les... ONG.

Plus de quatre ans après, il est probable que le résultat serait plutôt inverse. Le choc du 11 septembre 2001 s'estompe alors que les réalités douloureuses des conflits en Irak ou en Afghanistan inquiètent les opinions dans de nombreux pays. Autrement dit, les ONG aujourd'hui dépasseraient les armées ! Ce qui, somme toute, correspondrait assez bien au schéma (que l'on peut repérer) suivant lequel les rapports entre humanitaires et militaires ne sont ni statiques, ni immuables, mais régis par une succession de cycles.

Dans l'histoire du mouvement humanitaire, le lien entre le militaire et le non gouvernemental est d'ailleurs paradoxalement ancien. Ainsi, lorsque Henry Dunant crée, en 1863, le futur Comité international de la Croix-Rouge (CICR), il y associe immédiatement des militaires, à commencer par un général alors fort connu de l'armée suisse, Guillaume-Henri Dufour. Traditionnellement de nos jours encore, un haut gradé de l'armée helvétique (qui vient, le plus souvent, de quitter le service actif) figure parmi les membres du CICR.

Lequel demeure toujours très actif, en outre, dans les activités de formation des militaires de nombreuses armées au droit international humanitaire.

Pour caractériser brièvement ces phénomènes cycliques, on peut identifier (par rapport à l'histoire même de l'"humanitaire") plusieurs phases. La première va du dernier tiers du XIX^e siècle jusqu'à la seconde guerre mondiale. Le contexte est celui de liens réguliers et étroits entre les acteurs non gouvernementaux d'alors (c'est-à-dire, essentiellement, ceux de la mouvance "Croix-Rouge") et les militaires. La Croix-Rouge française, qui n'est pas une ONG, mais un acteur non gouvernemental privé, s'affirme ainsi, depuis cette époque, comme "auxiliaire des pouvoirs publics". L'un des aspects de ces relations est naturellement aussi le mandat confié par les États au CICR s'agissant de la protection des prisonniers de guerre ou des visites de détenus. Elle perdure.

La deuxième période couvre essentiellement la guerre froide. Elle voit la montée en puissance des ONG, alors que les militaires, du fait du contexte international, sont peu présents sur les terrains de crise où interviennent les ONG. C'est une période assez "bénie" pour le non-gouvernemental associatif dans la mesure où le gel que provoque la politique des blocs ouvre un vaste champ à l'action de ces organisations. Il leur permet d'agir, qu'il s'agisse d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé en bien des lieux. Ce que ne peuvent faire, ni les États, ni les organisations internationales, et difficilement le CICR. C'est durant ces années que naissent Médecins Sans Frontières (MSF), Médecins du Monde (MDM), Action contre la Faim (ACF), qu'*Oxfam* ou *World Vision* montent en puissance ...

La troisième étape couvre les années 1990, avec, à l'issue de la première guerre du Golfe, la crise du Kurdistan d'Irak. C'est une phase où l'"humanitaire d'État" revient au premier plan, particulièrement dans sa composante militaire. Cependant, en dépit de vives réticences de certaines ONG (à commencer par MSF), le climat n'est pas à la franche hostilité. Cette période va ainsi voir s'imaginer, et parfois se réaliser, des partenariats et des coordinations. Le point culminant en sera (spécialement pour les armées françaises) l'opération *Turquoise* au Rwanda en 1994.

Mais, en même temps, elle constituera un tournant, même si le chef d'état-major d'alors, l'amiral Lanxade la présentait comme une *"opération militaire à vocation humanitaire"*. À la même époque, le ministre de la Défense, Pierre Joxe, alla jusqu'à soutenir que l'armée était la plus grande des organisations humanitaires et qu'elle avait vocation à terme à remplacer les ONG ! Le chroniqueur militaire du journal *Le Monde* lui emboîtait le pas en écrivant : *"il vaut mieux qu'il y ait des organisations gouvernementales que des ONG privées moins efficaces"*.

Aujourd'hui, cette vision semble bien lointaine, en tout cas du côté des acteurs non gouvernementaux. Le conflit du Kosovo et la guerre d'Irak notamment, sont passés par là. Le Kosovo a ainsi été l'occasion, pour certains États (la Grande-Bretagne en tête), de mettre en avant l'aspect supposé "humanitaire" de l'intervention des forces de l'OTAN, pour la parer du caractère de cause juste.

Ce que plusieurs ONG dénoncèrent comme un abus de langage, refusant de jouer un rôle de *"gâchette humanitaire"*, selon l'expression de Jean-Christophe Rufin. Pour l'Irak dès le printemps 2003, un porte-parole du commandement britannique reconnaissait : *"Nous ne sommes pas des spécialistes de l'humanitaire, il vaut mieux laisser les agences spécialisées et les associations qui sont le plus qualifiées pour le faire"*.

Enfin, l'intervention américaine en Afghanistan, en 2001, relayée ensuite par l'OTAN, voit de nombreuses ONG rejeter en bloc les concepts d'intégration civile et militaire et de l'humanitaire comme outil de gestion de post-crise.

[Des cultures différenciées.]

En même temps, durant les années 1990, certains liens vont se créer entre de jeunes officiers et de jeunes cadres des ONG : problématiques voisines de l'expatriation et découvertes mutuelles de préoccupations communes vont y contribuer. *Grosso modo*, le discours sera la suivant : *"nous avons des cultures différentes, mais des approches communes : du professionnalisme, de la technicité, des préoccupations de sécurité"*. Ces jeunes cadres vont aussi se rencontrer hors du terrain, se socialiser dans les mêmes lieux de détente et festifs... Ces relations vont aussi revêtir des aspects fonctionnels à travers les échanges et le partage d'infor-



mations, la sécurisation de convois d'aide humanitaire par des escortes armées, le support logistique, notamment à travers la mise à disposition de moyens.

Mais ne serait-ce que sur ce dernier plan, des évolutions sont aussi à considérer. Certes, les ONG transnationales n'auront jamais de moyens identiques à ceux d'une armée, mais elles sont un certain nombre à disposer aujourd'hui de larges capacités logistiques endogènes. En 1991, pour assister les Kurdes d'Irak refluant vers la frontière turque, MSF-France, à la grande surprise d'autres dirigeants d'ONG d'alors, demandait la mise à disposition par les armées occidentales d'hélicoptères.

Quinze ans plus tard, si l'on prend le cas du tremblement de terre du Pakistan en octobre 2005, la situation est radicalement différente. Sur le terrain, MSF, plusieurs ONG et le CICR refuseront, au contraire, la mise à disposition d'hélicoptères militaires.

Ils préféreront, les affréter eux-mêmes auprès de compagnies privées, souvent basées dans les États d'Asie centrale issus de l'ex-URSS.

Ceci, avec la volonté de ne pas utiliser des moyens militaires.

Les ONG ont développé des outils logistiques souvent performants et ont appris à traiter, par exemple, avec des compagnies privées de transport régionales ou transnationales. Les attitudes des acteurs non gouvernementaux varient aussi fortement, en fonction des terrains, du contexte de la crise, de la nature de la force déployée (Casques bleus ou intervention hors "mandat ONU" qu'elle soit bilatérale ou multilatérale).

Dans le domaine de l'après-conflit, deux logiques propres se confrontent fréquemment. Là où les militaires auront le souci d'accomplir la mission confiée par le pouvoir civil dans un cadre qui est le plus généralement "nationalo-centré", les ONG s'inscrivent souvent dans une présence

plus pérenne sur le terrain et généralement en partenariat avec bien d'autres acteurs de l'aide et des groupes ou associations locales. Sur tout, leur mandat est d'abord centré sur les victimes civiles des conflits et catastrophes.

Une plus grande prise de distance et une meilleure réévaluation des rôles respectifs des militaires et des humanitaires privés animent aujourd'hui beaucoup d'acteurs non gouvernementaux. Quelques exemples l'illustreront.

[Coopérations ad hoc, mais refus d'intégration globale.]

En Somalie, quelques organisations humanitaires privées sont restées présentes alors que jusqu'à l'intervention éthiopienne début 2007, il n'y avait plus de for-

ces sociétés de sécurité privées avec des gardes non armés.

L'opération européenne *Artémis*, à Bunia, dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC), en 2003, a montré, par contre, une configuration assez affirmée de coopérations possibles entre militaires et humanitaires. Les quelques ONG présentes sur place, dont MSF -Belgique, ont ainsi coopéré assez fortement avec les militaires de la Force. Le lieutenant-colonel Marquez, un officier français, porte-parole de l'opération, a pu ainsi déclarer: "Nous avons appris à nous connaître et à collaborer (4)".

On trouve là un bon exemple de collaboration militaires/humanitaires ponctuelle, souple mais forte, lors d'une opération militaire.

Ceci étant, la tentation, voire la volonté de certains États ou organisations internationales, à travers les procédures CIMIC ou autres, de mise en œuvre de formules d'intégration civilo-militaires sont, on l'a dit, largement rejetées par le milieu non gouvernemental.

Les ONG critiquent vigoureusement tout ce qui ressemble de près ou de loin à une tentative d'instrumentalisation, de limitation

ou d'encadrement de leur indépendance ou, au moins, de leur autonomie. On peut le comprendre d'autant mieux si l'on estime qu'il est de l'intérêt bien compris des acteurs militaires que la nécessaire autonomie de "l'espace humanitaire" soit préservée. C'est une condition impérative pour de bonnes bases de discussions et, dans certaines circonstances, de possibles coordinations.

Par ailleurs, les organisations humanitaires privées sont devenues particulièrement méfiantes au regard de contextes sécuritaires très délicats (comme en Afghanistan ou au Darfour, par exemple) vis-à-vis de tout ce qui pourrait apparaître



ces militaires étrangères (onusiennes ou non) déployées depuis 1995.

Elles ont donc continué de mener des programmes dans ce contexte somalien, pourtant si particulier. Avec ce que cela peut impliquer (par rapport aux clans et aux diverses milices), de négociations ardues sur la "protection" des uns par rapport aux autres.

En Côte-d'Ivoire, certaines ONG ont décliné les offres de la force *Licorne* comme celles des Nations unies. Elles ont, lors de divers épisodes de troubles à Abidjan particulièrement, ainsi préféré recourir, pour certaines d'entre-elles, à

tre, aux yeux des populations, comme une identification à des forces armées par ailleurs présentes sur le terrain. Elles s'attachent à s'en distinguer et à faire comprendre, aux autochtones, qu'elles ne sont pas les "auxiliaires humanitaires" surtout si celles-ci sont engagées dans des opérations de combats, de bombardements ...

[Transnationalisation accélérée versus démarche "nationalo-centrée".]

Si les militaires, et c'est bien naturel, raisonnent d'abord dans un cadre "nationalo-centré", les principales ONG humanitaires, qu'elles soient françaises, britanniques, américaines, espagnoles, aujourd'hui (demain brésiliennes ou indiennes), sont engagées elles dans des processus de transnationalisation accélérés.

Les ONG humanitaires s'inscrivent ainsi, elles aussi, dans le vaste mouvement de globalisation du monde, notamment à travers des phénomènes de transnationalisation et de recherche d'une "masse critique" qui sont à l'œuvre dans un nombre croissant d'organisations. Grâce à un réseau d'"associations-sœurs" ou de "branches", elles cherchent à acquérir désormais en effet une dimension qui les éloigne de plus en plus de leur base nationale originelle. Elles ont ainsi constitué de véritables "groupes" ou des réseaux propres disposant de capacités de projection et de déploiement de moyens considérables. *Oxfam*, *Care* ou *Save The Children* ont donné le signal à partir des années quatre-vingt. Elles sont désormais rejointes par *MSF*, *MDM*, *Handicap International*, le *Secours islamique*, *Concern*...

Les conséquences de cette construction de réseaux transnationaux peuvent être spectaculaires en terme de ressources consolidées, et donc de capacités d'intervention sur des terrains de crise. Ou dit autrement, de "force de frappe" financière, logistique et en ressources humaines. Le budget du réseau *Care* pouvait ainsi, en 2004, être estimé (si l'on compile les états financiers des diverses branches) à environ 600 millions d'euros.

Pour *MSF*, le chiffre était de l'ordre, la même année, de 460 millions d'euros. Quant à *World Vision*, elle occupe la première place avec 1,95 milliard de dollars, en 2005 cette fois.

Plus globalement, la question de la "masse critique" devient progressivement un véritable enjeu : ONG de taille moyenne comme importantes se trouvent confrontées à la nécessité de faire face à des programmes de plus en plus lourds en termes financiers, humains et de pilotage. D'où la nécessité de disposer de moyens adéquats et de personnels compétents. Le contrôle de gestion, la surveillance étroite des dépenses, le renforcement des moyens de télécommunication, le développement d'une culture de la sécurité, etc., figurent désormais de façon permanente à l'ordre du jour.

Sans compter la multiplication des contrôles d'innombrables corps administratifs d'inspection nationaux, européens, onusiens, voire privés. Ils requièrent des procédures toujours plus complexes de redevabilité, et du personnel supplémentaire pour leur mise en œuvre et les fonctions d'interface. Autre exemple, l'effectif total des personnels expatriés et nationaux déployés sur des terrains de crise lourde, comme au Darfour, excède largement aujourd'hui celui des sièges. D'où la nécessité de renforcer à la fois les interfaces siège/terrain et le management des équipes directement sur place.

Plusieurs options s'ouvrent aux ONG : autolimitation, effet de "niche", croissance interne ou externe, etc. Sans pouvoir entrer ici dans le détail, croissance interne ne signifie pas obligatoirement augmentation continue de la taille, mais interrogation, par exemple, sur le contenu et les modalités mêmes des actions. Parmi les chantiers à l'agenda du milieu non gouvernemental, d'ici à la fin de la décennie, à aborder figurent ainsi la délicate question du choix d'éventuelle fermeture de programmes, pour concentrer plus de moyens sur moins de pays, mais plus sélectionnés. Ou celle de la mutualisation entre ONG de tailles équivalentes et nationalement complémentaires sur leurs projets. Elle pourrait conduire à des partenariats solides, outre les économies d'échelle. Spécialement dans les secteurs de la logistique, du stockage de matériels, voire de la gestion des personnels. Enfin, si elle n'est encore guère abordée (la dimension communautaire n'ayant été jusqu'ici prise en compte qu'au seul niveau des financements) la piste d'une européanisation d'ONG pourrait s'avérer riche de potentialités...

Pour terminer ce bref passage en revue, on pourrait soutenir le paradoxe que les relations entre militaires et non-gouvernementaux relèvent du mariage voué inéluctablement à une séparation rapide, mais que le divorce n'est pas obligatoirement la seule solution envisageable. Des formes de "cohabitation" sont donc possibles avec, comme point de départ, un élément commun auquel il n'est pas très souvent fait référence. L'humanitaire privé c'est en effet aussi, sinon d'abord, une culture de l'engagement. Or, pour les militaires également, cette dimension de l'engagement est, bien sûr, fortement présente.

Du point de vue des ONG, beaucoup de responsables estiment avoir fait des efforts pour mieux appréhender les réalités liées au déploiement des militaires sur un terrain conflictuel. Mais ils sont enclins à considérer que la réciproque n'est pas obligatoirement vraie.

La connaissance (du côté militaire) du milieu ONG, de ses mécanismes, de ses fonctionnements institutionnels et financiers, de sa sociologie et de sa gouvernance, gagnerait donc à être développée. Pourquoi ne pas envisager son inclusion dans des cycles de formation initiale et continue ? Ou la publication de guides, à l'instar de ce qui se fait aux États-Unis ? Il serait opportun, en tout cas, de chercher à mieux identifier les points de rencontre potentiels pouvant présenter un caractère de permanence entre les deux catégories d'acteurs.

La tâche est délicate mais cela permettrait de mieux réfléchir ensuite à des solutions techniques qui appréhenderaient mieux la délimitation des champs respectifs des uns comme des autres. ■

(1) Qualifiées improprement d'"internationales", alors qu'il faudrait, probablement mieux les nommer "inter-étatiques" ou "inter-gouvernementales".

(2) Soulignons qu'il vaut mieux éviter de généraliser [compte tenu d'un milieu très différencié] et parler plutôt des ONG qu'évoquer les ONG.

(3) David Rieff, *A bed for the Night, Humanitarian in Crises*, New York, Simon & Schuster, 2002.

(4) X. Zeebroek et alii, *Les Humanitaires en Guerre*, Bruxelles, Gric et Complexe, 2004.