

Les organisations non gouvernementales (ONG) : un acteur incontournable de l'aide humanitaire

Philippe Ryfman*

Philippe Ryfman est professeur et chercheur associé au Département de Science Politique de la Sorbonne et au CRPS (Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne), Université Paris I, Panthéon-Sorbonne. Egalement avocat et consultant. Ses travaux portent sur les ONG et les questions humanitaires.

Résumé

Si le paysage humanitaire évolue régulièrement, un élément original se détache au sein de ses acteurs : l'importance de la dimension privée, s'incarnant particulièrement dans les organisations non gouvernementales (ONG).

L'article passera en revue les principales questions qu'elles posent, après avoir identifié leur généalogie historique, précisé leur définition, et souligné leur notoriété élevée. Il fera observer qu'au-delà des spécificités, les pratiques opérationnelles sont plutôt partagées. Enfin il évoquera aussi leur rôle sur la scène internationale et leur positionnement face au projet onusien de réaménagement du dispositif humanitaire.

Confrontées à un cadre transnational et à une exigence de redevabilité accrue vis-à-vis des bénéficiaires comme des bailleurs, les ONG face à des temps incertains et des choix difficiles se doivent d'être encore plus humanitaires.

L'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. L'aide humanitaire des premières années du XXI^e siècle présente ainsi de notables 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'évocation des contextes politiques, économiques ou sociaux de l'aide, de modification des données géopolitiques, de formes atypiques de conflictualité, d'aggravation des conséquences humaines et matérielles des catastrophes naturelles dans les pays du Sud... Ou encore de la portée des normes anciennes ou nouvelles du droit international humanitaire (DIH).

Or, si ces mutations concernent ses divers acteurs, une vision rétrospective et transversale du paysage humanitaire depuis le milieu du XX^e siècle fait apparaître un élément original: l'importance de sa dimension privée. Autrement dit une assistance humanitaire délivrée par des acteurs qui ne sont ni étatiques, ni inter-étatiques. Or, ce facteur est, lui aussi, trop fréquemment mésestimé par des approches soit sommaires, soit trop clivées

* Cet article est écrit à titre personnel. cabinet.ryfman@free.fr

Original français. La version anglaise de cet article a été publiée sous le titre "Non-governmental organizations: an indispensable player of humanitarian aid", *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 865, mars 2007, pp. 21-45.

idéologiquement, soit ne parvenant pas à penser l'international en dehors de l'Etat ou des organisations créées par ces mêmes Etats¹. Cette présence privée s'incarne dans des structures non lucratives et non marchandes. Qu'il s'agisse, bien sur, 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 (FICR). Mais tout autant (sinon plus, aux yeux des opinions, du fait d'une médiatisation plus poussée), à travers l'associatif humanitaire : autrement dit ce que l'on appelle les organisations non gouvernementales (ONG). Non seulement cet acteur-ci 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. 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 XXIe siècle dans un livre qui suscita, lors de sa parution, une certaine émotion et beaucoup de débats dans les milieux humanitaires² que l'humanitaire indépendant et non gouvernemental toucherait à sa fin et que désormais l'aide se résumerait à deux uniques acteurs : les Etats et les agences intergouvernementales. Tout au plus l'auteur concéda t-il une place résiduelle au CICR. Du *tsunami* de décembre 2004 en Asie au tremblement de terre du Pakistan en octobre 2005 ou du Darfour à Haïti en 2006, 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 humanitaire³, mais aussi comme acteur opérationnel à part entière, doté de son autonomie de décision et d'analyse, ou cherchant du moins à les préserver.

Il paraît donc pertinent de passer en revue quelques unes des principales questions que pose (et se pose) l'acteur humanitaire ONG, alors que le troisième millénaire est maintenant bien entamé. Après avoir toutefois, brièvement, rappelé la généalogie historique de ces organismes assez singuliers, précisé le relatif flou juridique qui les entoure, et souligné leur taux relativement élevé de notoriété. En notant que s'il existe des spécificités propres à chaque organisation, les méthodes opérationnelles sont assez proches, et les interrogations plutôt communes et partagées, qu'elles soient issues de pays du Nord, de nations émergentes ou progressivement du Sud. On poursuivra par des éléments d'analyse sur le rôle des ONG sur la scène internationale, avant de terminer sur une interrogation à l'égard de leur positionnement face aux projets de réaménagement du dispositif humanitaire, à l'initiative des Nations Unies.

Généalogie, cadre juridique et notoriété

Une historicité toujours spécifique

Si l'histoire moderne de l'humanitaire est déjà riche depuis le milieu du XIXe siècle et la fondation de la Croix-Rouge par Henry Dunant, le milieu non gouvernemental associatif

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

² David Rieff, *A Bed for the Night, Humanitarian in Crises*, New York, Simon & Schuster, 2002. V. par exemple la sévère critique qu'en fait Andras Vallin « Reflections on humanitarianism. David Rieff's *A Bed for the Night* », in RICR n°851, septembre 2003.

³ J. Holzgrefe & Robert Keohane (eds.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Plus part. Thomas M. Franck « Interpretation and change in the law of humanitarian intervention », Cambridge (UK), Cambridge University Press, 2003.

dispose d'une historicité propre. Ce que nous qualifions de « communautés d'ONG »⁴, s'insère en effet, au Nord comme au Sud, dans une histoire particulière. Sa branche humanitaire n'y fait pas exception. Loin de là. Les positionnements, dimensions, place dans la société, rapports au politique et à l'Etat... sont fonction des conditions historiques de la naissance, puis du degré du passage à l'international de l'action humanitaire privée dans le pays concerné⁵. Il n'est guère difficile de le démontrer. Que l'on songe, simplement, à la création ces vingt cinq dernières années, au fil des élargissements successifs de l'Union Européenne, d'associations humanitaires oeuvrant à l'international dans des pays où ne préexistait aucune tradition endogène de cette nature, hormis la présence d'une Société Nationale de Croix-Rouge. De l'Espagne à la Pologne, en passant par la Finlande. Ou de l'apparition d'importantes ONG dans des pays émergents, comme le Brésil ou l'Inde. Ou d'ONG humanitaires, dites islamiques dans le monde arabo-musulman et dans des pays occidentaux comptant d'importantes communautés musulmanes, tels aujourd'hui la Grande-Bretagne, la France ou les Etats-Unis⁶.

Sans remonter à l'Antiquité ou au XVIIe siècle, l'effervescence des Lumières au XVIIIe siècle popularisera en Europe et en Amérique du Nord la référence à la notion d'« Humanité », portée par les Encyclopédistes. Elle verra aussi des philosophes, comme Voltaire, se faire le porte-parole enflammé de ceux que la carence des vieilles monarchies face aux catastrophes naturelles (et particulièrement le tremblement de terre de Lisbonne, en 1755) indignera. En Grande-Bretagne, le combat pour l'interdiction de la traite, puis l'abolition de l'esclavage à la charnière du siècle suivant s'appuiera sur des réseaux et des structures quasi non gouvernementales. Alors que pour d'autres puissances pratiquant l'« institution particulière » dans leur domaine colonial, à commencer par la France, il restera limité à un cercle intellectuel et politique étroit. Son abolition y sera pour l'essentiel une affaire de l'Etat et du politique, et les associations anti-esclavagistes n'y exerceront jamais une influence comparable à celles d'outre-Manche. De même, si la guerre de Crimée voit émerger une figure comme Florence Nightingale, c'est essentiellement dans l'aire géo-culturelle anglo-saxonne que son influence sera durable. A partir de la fin du XIXe siècle, la construction progressive du réseau des Caritas en même temps que la projection internationale de mouvements caritatifs issus de confessions protestantes, comme les Quakers, signera l'arrivée durable du confessionnel dans le champ humanitaire. Au fil des décennies du siècle suivant, il en surgira bien d'autres, tels Catholic Relief Services (CRS) aux Etats-Unis⁷ dans les années quarante ou Concern deux décennies plus tard, en Irlande. La période post-Première Guerre Mondiale verra-elle émerger des initiatives appelées à de larges retentissements futurs, comme en 1919 celle qui donnera naissance, au Royaume-Uni (contre le maintien du blocus allié à l'encontre de l'Allemagne après l'armistice), à Save The Children. Tandis que le second conflit mondial entraînera, dans les démocraties anglo-saxonnes en guerre, la naissance d'ONG se destinant à aider les populations civiles des pays occupés ou fraîchement libérés, comme le feront, du côté britannique, Oxfam⁸ et américain CARE. Enfin, avant, comme après 1945, la propagande coloniale par sa mise en avant des figures emblématiques du médecin luttant contre les grandes épidémies et du missionnaire oeuvrant dans les champs sanitaire et éducatif, contribuera paradoxalement dans des pays

⁴ Pour signifier, essentiellement, que ce milieu s'est structuré et a acquis une forme d'identité collective. V. pour plus de développements, notre ouvrage : Philippe Ryfman, *Les ONG*, Paris, La Découverte, Repères, 2004.

⁵ *Op. cit.* note 5.

⁶ Abdel-Rahman Ghandour, *Jihad humanitaire. Enquête sur les ONG islamiques*, Paris, Flammarion, 2002. Jonathan Benthall, « L'humanitarisme islamique », *Cultures et Conflits* n° 60, Paris 2005, L'Harmattan.

⁷ Eileen Egan, *Catholic Relief Services, the Beginning Years*, New York, CRS, 1998

⁸ Maggie Black, *A cause for our times, Oxfam the First 50 years*, London, Oxford University Press, 1992.

comme la France, la Belgique ou les Pays-Bas à la sensibilisation aux problématiques de ce que l'on n'appelait pas encore le Sud.

Le terrain sera ainsi préparé pour que le thème de l'aide au développement structure, à partir des années cinquante/soixante du XXe siècle l'irruption d'une riche mouvance d'ONG, dont une partie des fondateurs se sera, auparavant, précisément engagée dans les luttes de décolonisation. Ainsi naissent en France le Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement (CCFD) ou Frères des Hommes (FDH), aux Pays-Bas Novib, en Allemagne German Agro Action, en Suède Diakonia.... Tandis qu'Oxfam opère à l'époque, en Grande-Bretagne, un basculement spectaculaire de son axe central d'activités de l'assistance humanitaire vers l'aide au développement.

Mais durant les années soixante-dix/quatre-vingt, de nouveaux bouleversements surviennent qui vont voir des associations être créées en Occident par des individus marqués par les idées de la période dite de « soixante-huit ». Elles vont appuyer leur développement, pour partie, sur les mêmes couches issues notamment du *baby boom* et profitant largement de la croissance économique. Progressivement, (en cette période de Guerre froide où les autres acteurs ont moins de latitude) elles investiront les terrains des nouvelles crises générées par des conflits armés (surtout non internationaux) qui ensanglantent certains pays nouvellement indépendants d'Afrique, du Proche et Moyen Orient ou d'Asie. Parallèlement de meurtrières catastrophes naturelles, surtout au Sud, suscitent dans les opinions publiques une émotion et une attention qui ne leur avait guère été accordée jusqu'alors. En même temps, ces nouvelles ONG vont occuper durablement l'espace public et médiatique, notamment celui de la télévision devenue un media planétaire. Plus ou moins en rupture avec leurs devancières, certaines s'identifieront un temps par le recours au terme générique de « sans frontiérisme ». Ce néologisme, formé à partir du sigle de Médecins Sans Frontières (MSF) née en France en 1971, connaîtra quelques années durant un vif succès. Mais il est aujourd'hui quasi-abandonné. D'autres organisations adapteront ou dupliqueront en tout cas, ce modèle originel, comme Médecins du Monde (MDM), ou Handicap International (HI). Durant les deux décennies suivantes, une troisième génération d'ONG investira la défense de nouvelles catégories de populations-cibles, en insistant sur le couple professionnalisme/professionnalisation, telles Action Contre la Faim (ACF) en France, Merlin en Grande-Bretagne, GOAL en Irlande.

De leur côté, Oxfam, Care et quelques autres (tout en poursuivant leurs programmes dans le domaine du développement), se repositionnent significativement sur le champ humanitaire. De plus en plus nombreuses seront en tout cas les organisations du Nord comme du Sud, qui vont progressivement s'auto-attribuer, emblématiquement, le qualificatif d'« humanitaire », même si pour certaines, leurs domaines d'activité s'en trouvent fort éloignés.

Un objet juridique mal délimité quant à sa nature...

C'est la Charte des Nations-Unies, dans ses dispositions consacrées au Conseil économique et social de l'organisation mondiale, qui fera mention pour la première fois, à son article 71, du terme ONG. Celui-ci prévoyait en effet que

« Le Conseil économique et social peut prendre toutes les dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du membre intéressé de l'Organisation ».

Pour autant, cela ne fait aucunement des ONG des organisations relevant du droit international. Elles demeurent des entités juridiques d'essence privée, issues et régies, pour l'essentiel, par les droits nationaux des pays où elles sont implantées. Peu nombreuses même sont les législations nationales à leur accorder encore aujourd'hui une reconnaissance spécifique, à l'intérieur du vaste ensemble associatif⁹. Le droit international n'a d'ailleurs guère progressé depuis 1945 pour tenter de déterminer quelles seraient précisément les entités reconnues comme telles. Certes, dans une résolution 1996/31 du 25 juillet 1996, le Conseil économique et social, toujours, se résolut à préciser qu'une ONG serait

« une organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques, à condition que ceux-ci ne nuisent pas à sa liberté d'expression. Ses moyens financiers doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés. Toute contribution financière reçue directement ou indirectement d'un gouvernement doit être déclarée à l'ONU ».

Mais cette approche demeure essentiellement institutionnelle. Elle ne dit rien, par exemple, quant au phénomène de transnationalisation qui affecte significativement (nous le verrons) le milieu concerné, et elle affiche des vœux pieux quant aux ressources. Aucune grande ONG contemporaine n'est ainsi financée majoritairement par ses adhérents : même pour celles où les fonds privés prédominent, ceux-ci proviennent surtout de collectes auprès du public ou de donations de fondations et d'entreprises.

Une Organisation internationale régionale, le Conseil de l'Europe, s'est essayée à élaborer une « Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales », dite « Convention 124 », adoptée le 27 avril 1986. Son article 1er désigne comme « ONG », les

« associations, fondations ou autres institutions privées qui remplissent les conditions suivantes : avoir un but non lucratif d'utilité internationale ; avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une Partie ; exercer une activité effective dans au moins deux Etats, et avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie ».

Néanmoins, le faible niveau des ratifications de ce texte déjà ancien, témoigne des difficultés de sa mise en œuvre : son existence demeure relativement confidentielle, il n'est toujours pas entré en application vingt ans après sa signature, et, de toute façon, sa portée ne serait que régionale. Quant à l'Union Européenne, elle n'est jamais parvenue (en dépit d'années d'efforts) à simplement proposer à ses Etats membres l'adoption d'une Directive organisant un statut d' « association européenne ». En 2005, la Commission Européenne a, au moins pour le proche avenir, d'ailleurs décidé d'y renoncer.

S'attacher à mieux cerner ce que recouvre la dénomination d' « ONG » n'est, par conséquent, pas chose aisée. Les définitions sont nombreuses, mais peinent à rendre compte de l'extrême fluidité et de la grande variété du milieu non-gouvernemental. Parmi bien d'autres approches, un auteur comme Stoddard a suggéré de distinguer pour les organisations agissant (entre autres) dans le domaine humanitaire entre ONG à base confessionnelle, ONG « dunantistes » et ONG « wilsoniennes »¹⁰. Cependant, cette thèse n'est pas non plus très convaincante. Les ONG, quelle que soit leur tradition d'origine, tendent à manifester sur le

⁹ Michel Doucin (dir.), Guide de la liberté associative dans le monde, Les législations des sociétés civiles, de 138 pays, Paris, La documentation Française, 2000.

¹⁰ Abby Stoddard, « Humanitarian NGOs : Challenges and trends », in Joanna Macrae & Adele Harmer (dir.), HPG Report n° 14, London, Overseas Development Institute, 2003.

terrain des comportements similaires et à partager des options et approches communes. Les pratiques opérationnelles en termes d'aide alimentaire, par exemple, ne sont guère différentes entre Care, World Vision, Oxfam, Action Contre la Faim ou le Secours Islamique.

A partir des quatre domaines principaux de l'action des ONG dans le monde d'aujourd'hui (développement, droits humains, environnement, et bien sûr humanitaire), nous avons proposé, pour notre part (en croisant divers apports disciplinaires), une méthodologie s'attachant à déterminer un faisceau de caractéristiques minimales communes; cinq principales seraient à retenir :

- la notion d'association dans sa dimension de regroupement d'individus libres et considérés comme dotés de droits aux organisations pouvant être appelées « ONG » pour assurer la réalisation d'un dessein commun au bénéfice d'autrui, et non des membres seuls ;
- la forme juridique particulière qu'elle symbolise, au gré des droits nationaux ;
- le rapport aux puissances publiques comme privées, tant au niveau national (avec l'Etat et ses institutions, particulièrement) qu'international ;
- la référence à des valeurs, impliquant en même temps qu'un engagement librement consenti, la volonté affichée d'inscrire l'action associative dans une dimension citoyenne et articulée, à des degrés divers, avec les « sociétés civiles »¹¹, dont elles forment un des segments essentiels.
- le caractère transnational de l'action menée quelles qu'en soient les modalités¹².

Des opinions publiques favorables

Le sentiment de familiarité avec le mot « ONG » que beaucoup d'habitants de la planète éprouvent aujourd'hui est corroboré par diverses enquêtes d'opinion menées tant auprès de citoyens de pays développés, émergents et en développement, qu'auprès de populations, en situation de précarité ou victimes de conflits ou de catastrophes naturelles. Elles convergent systématiquement, ces dernières années, vers un degré élevé de référence « aux ONG ». Non seulement le signifiant est donc connu, mais il s'accompagne d'un taux de confiance tendanciellement à la hausse.

Fin 2002, un sondage avait ainsi conduit (à l'initiative du World Economic Forum de Davos) auprès de 36.000 personnes dans quarante-sept pays sur six continents, allant, en Europe, de l'Autriche à la Grande-Bretagne en passant par l'Allemagne, la Suisse, la Pologne et la Russie et, hors du Vieux Continent de la Turquie, Israël, les Etats-Unis, le Canada, au Japon, au Cameroun ou à l'Afrique du Sud. A la question « Quelle confiance accordez-vous aux institutions pour agir aux mieux des intérêts de la société ? » les réponses placent en tête (cumul « beaucoup » et « moyennement », avec réponses multiples) les forces armées, immédiatement suivies par les ONG. La « queue de peloton » était occupée par les Parlements¹³.

Une enquête plus récente menée entre octobre 2005 et janvier 2006 pour l'une des chaînes de la BBC a confirmé ces données. Basée sur un échantillon de 37.572 personnes (non seulement en Grande-Bretagne, mais dans 32 autres pays) elle portait sur les acteurs de la scène internationale dont l'influence serait la plus positive sur le sort économique du monde. Les ONG y arrivent largement en tête avec un score de plus de 60 %. Plus de huit français sur dix estimerait qu'elles jouent un rôle positif dans l'économie du monde, le

¹¹ En dépit des réserves que suscite l'emploi de ce terme, flou conceptuellement. V. par exemple Sunil Khilnani, « La société civile : une résurgence », Paris, Critique Internationale n° 10, 2001.

¹² Pour une analyse plus détaillée, v. notre ouvrage, *Les ONG, op. cit.*

¹³ WEF « Trust will be the Challenge of 2003 », Geneva, Press Release, 11/08/02.

pourcentage étant de 70 % au Royaume-Uni et de 64 % aux Etats-Unis. Autre exemple enfin, un sondage réalisé en France en décembre 2005¹⁴ pour mesurer l'état de l'opinion un an après le *tsunami* du 26 décembre 2004 en Asie voyait les ONG arriver en tête (avec 43 %) parmi les acteurs en qui le public a le plus confiance pour agir utilement dans les situations de catastrophe. Les institutions internationales sont loin derrière avec 18,6 %, tandis que les gouvernements et les entreprises occupent la queue du peloton (avec respectivement 5,61 % et 3,81 %)...

En dépit de cette puissante notoriété, les organisations non gouvernementales dans le domaine humanitaire sont confrontées à d'importants défis touchant à leurs capacités, leur fonctionnement et leur identité même.

Un acteur questionné

L'une des raisons majeures tient à ce qu'elles sont devenues (au moins s'agissant des grandes et moyennes) des entités complexes, loin de l'image d'Epinal de la petite organisation composée de quelques amis et menant des micro-projets, sans vraie compétence, ni suivi. Dès lors, comme d'autres structures confrontées à ce type de situation, elles connaissent des crises cycliques remodelant régulièrement leur identité. Si certains, adoptant la commode posture du procureur impitoyable¹⁵, considèrent que celle-ci est en voie d'épuisement, voire de liquidation, des observateurs moins radicaux sont plus nuancés¹⁶. Pour autant plusieurs interrogations essentielles sont, légitimement, à l'ordre du jour, et sont communes aux organisations concernées, en dépit de leurs différenciations réelles. Même s'il faut toujours se garder d'évoquer « les ONG », et plutôt parler « des ONG » la similarité des préoccupations est frappante.

Des moyens financiers à conforter

L'accès aux financements privés comme publics s'opère d'abord ainsi, de façon générale, pour les associations humanitaires au sein d'un univers désormais hyper-concurrentiel. Au regard de la situation macro-économique générale comme de l'environnement juridique et fiscal, le niveau annuel moyen des donations privées apparaît en Europe et en Amérique du Nord comme relativement stable depuis une dizaine d'années. Même si sur le moyen terme, il s'inscrit plutôt dans une perspective de progression, celle-ci est plutôt plus lente que durant les années quatre-vingt ou quatre-vingt dix¹⁷, hormis, bien sur, des circonstances exceptionnelles, comme le *tsunami* de 2004. Mais ces situations sont finalement atypiques et n'influent (dans la durée) que faiblement sur la tendance générale. L'élan du *tsunami* ne semble ainsi avoir contribué que marginalement à élargir la base donatrice. Beaucoup d'ONG (notamment celles de taille moyenne) peinent à acquérir et fidéliser de nouveaux donateurs au-delà de la compensation des causes classiques (changement d'adresse, désintérêt pour les causes humanitaires, perte d'emploi ou diminution de ressources, décès...) des sorties de fichiers. Même si les années 2005 (hors contributions *tsunami*) et 2006 ont été plutôt fastes, en termes de recueil de fonds privés, pour certaines ONG.

¹⁴ Par l'Institut LH2 pour la Fondation de France et l'hebdomadaire La Vie.

¹⁵ David Rieff, *op. cit.*

¹⁶ V. par exemple, récemment, Christian Troubé, *L'humanitaire en turbulences, les ONG face aux défis de la solidarité internationale*, Paris, Editions Autrement, 2006.

¹⁷ Bien entendu, il s'agit là d'une tendance générale qui n'exclut nullement les exceptions. Ainsi Médecins Sans Frontières-France connaît depuis 2003 un taux élevé de progression annuelle ; en 2004 ses ressources ont progressé de 21 % par rapport à l'année antérieure, et en 2005 de 26 %.

S'agissant des ressources publiques, la question fait l'objet d'inépuisables controverses finalement assez stériles. D'autant que la situation est contrastée suivant le pays d'origine des principales ONG humanitaires. Ainsi, en France, leur financement n'est pas majoritairement dépendant de l'Etat. Une enquête statistique (régulièrement menée depuis 1991), fait ressortir, en pourcentage du total de leurs ressources publiques, pour 2003, une quote-part d'origine étatique de seulement 21 % en termes de financements directs, 7 % à titre de prestations de services, et 4 % pour les contributions des collectivités territoriales. Au contraire, l'impact des fonds publics d'origine internationale ne cesse lui de progresser puisqu'ils sont passés, de 1991 à 2003, de 56 % du total à 68 %. Le ratio d'ensemble public/privé s'établissait donc à 36/63 %¹⁸. Suivant des calculs plus anciens (mais demeurés stables dans la durée), aux Pays-Bas, au contraire, la part de financements publics prédomine par rapport aux ressources privées (47 % contre 22 %), de même qu'au Danemark (65 % contre 10 %), en Belgique (53 % contre 48 %), en Norvège (46 % contre 25 %)¹⁹. Même si l'absence de statistiques d'ensemble rend le calcul plus incertain, la situation semble être la même aux Etats-Unis, voire plus marquée. En 2000, c'est 30 % de l'APD américaine qui transitait, selon Lancaster, par les ONG de développement et humanitaires²⁰. Bien entendu la situation est contrastée suivant les ONG. Là où MSF-France affiche (en 2005) un taux de 94 % de fonds privés, CARE-USA reçoit des financements publics (majoritairement du gouvernement américain) à hauteur d'environ 70 % de ses ressources.

Dans un tel contexte, c'est la quête délicate de la stabilisation de leurs ressources qui constitue ensuite pour les ONG humanitaires, plus probablement, l'une des clés de l'avenir et du maintien d'un degré acceptable d'indépendance, à travers la voie d'une diversification et d'une pluriannualité de leurs financements. Des efforts sont accomplis à ce propos dans plusieurs directions. Par exemple, pour les fonds privés, diverses ONG d'Europe continentale ont acclimatées depuis 2004 des techniques innovatrices de collecte (du type « *street marketing* »), déjà utilisées au Royaume-Uni depuis plusieurs années. Il s'agit, en jouant sur des effets de proximité ou générationnels de convaincre des passants dans la rue de souscrire à un prélèvement automatique bancaire. Le recours aux nouvelles technologies pour solliciter des fonds (dons en ligne, par SMS...) s'affirme pareillement au sein des générations plus jeunes et baignées par l'ordinateur et le téléphone portable. Enfin, l'environnement juridique et fiscal peut produire des effets bénéfiques tant en volume des dons qu'en augmentation significative des contributions d'entreprises. Les cas de la Grande-Bretagne ou des Etats-Unis sont bien connus de ce point de vue, mais il en va aussi maintenant ainsi dans d'autres pays. Comme la France par exemple où une réforme législative, introduite en 2003, et initialement conçue pour favoriser le mécénat culturel a largement profité aux organisations humanitaires²¹.

En même temps (et encore plus après le *tsunami* de 2004), la question de la réaffectation ou non de fonds excédentaires collectés pour une cause à d'autres terrains moins bien pourvus se pose de façon novatrice. De même que se trouvent largement remises en cause les frontières entre les notions d'urgence, de post-urgence, de réhabilitation et de développement. L'idée d'« humanitaire durable » avancée par certains est encore trop neuve

¹⁸ Commission Coopération Développement (CCD), *Argent et organisations de solidarité internationale*, 2002/2003, Paris, CCD, 2005. Ces données englobent (sans faire de distinction) financements du développement et de l'humanitaire.

¹⁹ Adèle Woods, *Les ONG européennes actives dans le domaine du développement. Etat des lieux*, Paris, OCDE, coll. « Etudes du Centre de Développement », 2000. *Id.* pour l'absence de distinction.

²⁰ Carol Lancaster, *Transforming foreign Aid : United States Assistance in the 21st century*, Washington DC, Institute for International Economics, 2000. *Ibid.* pour l'absence de distinction.

²¹ Law on Sponsorship, Associations and Foundations (N° 2003-709 du 1er août 2003), publié dans le *Journal Officiel* N° 177 du 2 août 2003.

pour déterminer si elle constituera une réponse fondée à ces interrogations²². Sans négliger que le modèle économique de financement privé de ces ONG humanitaires, bâti, avant tout, sur une addition de versements d'un niveau modeste mais provenant d'un grand nombre de donateurs individuels pourrait être prochainement battu en brèche, par l'arrivée d'une nouvelle catégorie de grands bailleurs, mais privés cette fois. Il s'agit des nouvelles fondations philanthropiques, sur le modèle de la Fondation Gates-Buffet aux Etats-Unis. Pour l'instant sur le plan international, elles concentrent leurs financements sur des thématiques de développement. Mais rien n'interdit de penser qu'elles pourraient, un jour prochain, étendre leur action à l'humanitaire, et que le monde des fondations, encore largement dominé aujourd'hui par les américains, va probablement aussi demain s'élargir à de nouvelles structures, cette fois, chinoises, indiennes, russes, malaisiennes...

S'agissant des financements publics internationaux, le modèle du contributeur quasi-unique qui conduisit à la disparition d'ONG européennes comme Equilibre ou Medicus Mundi (dans les années quatre vingt dix), constitue désormais une exception. Si l'Union Européenne demeure, avec essentiellement ECHO (v. *infra*), le bailleur principal, les moyennes et grandes ONG sont devenues expertes dans l'art de solliciter directement aussi bien des financements des diverses agences des Nations Unies et d'autres organisations internationales, que des subsides auprès de divers gouvernements étrangers. Ainsi, le Department For International Development (DFID) britannique, l'Agence japonaise de Coopération (JICA), l'USAID, la Coopération norvégienne l'Australian Aid..., sont des bailleurs attitrés de programmes d'ONG européennes, nord-américaine, islamiques...

Des ressources humaines à mieux gérer

Du côté des personnels des organisations humanitaires privées, la professionnalisation, longtemps tenue en suspicion est maintenant un fait désormais acquis. Certes, quelques uns manifestent encore la crainte de création d'une couche salariée « vivant » de l'ONG, en tirant ses subsides et qui risquerait de prendre le pouvoir en remplacement des militants et des associatifs bénévoles²³. Mais elle est surtout marquée en France et en Europe du Sud, et parfaitement résiduelle en Europe du Nord et dans l'aire culturelle anglo-saxonne. Ce sont plutôt des questions normatives qui figurent aujourd'hui à l'agenda : amélioration du niveau des rémunérations ; gestion des parcours professionnels, voire des carrières ; généralisation du salariat pour les personnels expatriés comme nationaux. Ce dernier est de règle aujourd'hui dans les ONG britanniques, d'Europe du Nord ou nord-américaines. S'il fait encore l'objet de discussions parmi certaines ONG d'Europe continentale ou de pays émergents, il s'impose de plus en plus.

Un net décalage se manifeste aussi entre le nombre de postes à pourvoir et le vivier potentiel travailleurs humanitaires qualifiés. Le recrutement de personnels, surtout pour des fonctions techniques et spécialisées, se heurte désormais pour les ONG humanitaires à de substantielles difficultés, au regard des exigences de compétence, d'expérience et de culture de l'engagement solidaire qui sont celles des recruteurs. Or, le déficit en ressources humaines sur le terrain, et à un degré moindre, dans les sièges rend particulièrement délicat la gestion d'opérations qui tendanciellement deviennent de plus en plus lourdes et complexes, alors qu'elles sont pourtant assurées de leurs financements, sur fonds propres ou publics. Le nombre d'expatriés déployés au Darfour dans l'ouest soudanais durant l'année 2006 (par exemple une centaine pour Médecins Sans Frontières, un peu moins d'une cinquantaine pour

²² Jean-François Mattei, *L'urgence humanitaire, et après ? Pour une action humanitaire durable*, Paris, Hachette, 2005. L'auteur est Président de la Croix-Rouge française.

²³ Rony Brauman & Sylvie Brunel, « Les ONG et l'Afrique », Questions internationales n° 5, Paris, 2004, La documentation Française.

Action Contre la Faim) avec plusieurs milliers d'employés nationaux ne doit pas faire, de ce point de vue, illusion. Ces ONG ont éprouvé de permanentes difficultés de recrutement de personnels expérimentés et compétents, particulièrement pour des fonctions de pure gestion, de management ou d'encadrement d'équipe.

Un élément de réponse pourrait être trouvé dans la construction de parcours qu'il faudra de moins en moins hésiter à qualifier de « professionnels ». Même si certains analystes du milieu continuent encore d'estimer que « *pour les membres des ONG [...] le travail humanitaire n'est pas une étape dans un parcours professionnel. Il marque un moment dans un engagement volontaire* »²⁴. Comment convaincre (au-delà des premières missions) en effet des spécialistes, aussi bien que des plus généralistes (et encore plus s'ils ont fondé une famille) de traduire dans la durée leur engagement pour la cause humanitaire, si ce n'est en leur offrant une sécurité financière en rapport avec le contexte du travail humanitaire, ses risques propres et les responsabilités assumées, ainsi que des perspectives d'évolution salariale, de progression dans l'échelle des tâches et fonctions ou encore de formation professionnelle²⁵ ? Si des améliorations sont à noter (par exemple sur le terrain s'agissant de postes de coordinateurs, chefs de mission, administrateurs), certaines compétences techniques spécifiques continuent d'être difficilement retenues par le milieu ONG. Même sans se placer à l'aune des secteurs marchand et public, l'attrait de niveaux de rémunération plus élevés et de meilleures conditions de vie (dans des pays d'intervention souvent marqués par une extrême précarité), joue en défaveur de l'humanitaire non-gouvernemental, surtout européen. D'autant que d'autres acteurs humanitaires (les agences des Nations Unies, le CICR, mais aussi certaines ONG transnationales, à commencer par celles d'origine américaine) recherchent eux aussi du personnel qualifié. Il est compréhensible dès lors qu'ils essayent d'en recruter au moyen d'offres financières plus alléchantes que ce que peuvent proposer certaines ONG. Celles-ci s'en plaignent souvent. Mais même si certaines pratiques sont parfois localement contestables, la concurrence entre acteurs s'exerce à plein dans ce domaine également. C'est pour les ONG une donnée du contexte humanitaire contemporain.

Une gouvernance à considérer

La « gouvernance associative » est devenue un autre enjeu majeur partagé : comme d'autres acteurs de l'aide avant elles, les ONG humanitaires se trouvent dorénavant interpellées sur leur mode de fonctionnement, leur gestion, le niveau de leurs frais de structures, leurs coûts salariaux... voire même pour celles constituées sous forme d'associations de citoyens, leur éventuel déficit démocratique. Il n'existe aucune raison sérieuse, ne serait-ce que sur le plan de l'éthique, pour qu'il en aille d'ailleurs autrement. Le souci premier ne doit-il pas être en effet pour une ONG d'optimiser la réalisation de sa mission sociale, autrement dit son mandat ? A quoi servirait-il qu'une association dispose de financements, de ressources humaines et de moyens matériels conséquents, si elle s'avère incapable de mener à bien des programmes pertinents, répondant à de réels besoins et, si nécessaire, inscrits dans la durée ? La multiplication des contrôles et des audits des bailleurs publics ou privés, les interpellations des media et les interrogations du public portent témoignage des exigences accrues de redevabilité pesant dorénavant sur les associations humanitaires. La nécessité pour leurs responsables de disposer d'outils efficaces de pilotage joue aussi. En outre, la gouvernance influence les politiques de l'ONG : des choix erronés peuvent conduire à une absence sur le terrain, alors que, faits plus judicieusement, ils lui auraient permis de répondre à des urgences prioritaires. De même, une gouvernance inadaptée aux réalités et aux attentes des adhérents,

²⁴ Pascal Dauvin & Johanna Simeant, *Le Travail humanitaire. Les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

²⁵ Jean-Christophe Rufin, « Pour l'humanitaire. Dépasser le sentiment d'échec », *Le Débat*, n° 105, Paris, 1999.

salariés, volontaires, donateurs et sympathisants provoque souvent des « crises de gouvernance » préjudiciables aux capacités opérationnelles, voire à l'existence même de la structure en cause. Oxfam, Action Contre la Faim, Médecins du Monde, d'autres, en ont connu à des degrés variés.

Dès lors, la mise en place de pratiques pertinentes et fonctionnelles devient ici également un facteur déterminant. Le modèle principal de gouvernance aujourd'hui en vigueur parmi les ONG s'attache, avant tout, aux « parties prenantes ». L'idée est d'y intégrer les bénéficiaires, tout comme les adhérents, les salariés et les bénévoles, mais aussi les donateurs privés, bailleurs de fonds publics, associations partenaires, fournisseurs... Dans cette patiente élaboration, le respect d'un principe de cohérence s'impose de plus en plus. Il passe par l'amélioration des procédures internes, le recours à des planifications stratégiques, la mise en place de processus de cartographie et de contrôle des risques et de démarches-qualité, visant tant à améliorer le contenu, la performance et la crédibilité des programmes, qu'à développer une culture de la qualité interne propre, ceci à tous les niveaux de l'ONG²⁶. Action Contre la Faim-France a ainsi, depuis 2005, un « système de management par la qualité »²⁷. Autre piste novatrice, celle consistant à considérer les administrateurs, non comme des superviseurs ultimes de l'associatif et de la structure permanente, mais en garants prioritairement des intérêts des parties prenantes, à commencer par les bénéficiaires de l'action humanitaire de l'ONG. Avec alors comme finalité suprême pour les *Boards*, d'exercer des fonctions de contrôle et de suivi de bonne fin de la mission sociale.

Enfin, la question demeure ouverte de savoir si pour certifier leur gouvernance les ONG ne devraient pas être encouragées à se soumettre à des processus de notation, certification, classement, qu'ils soient le fait d'agences extérieures ou gérées par des pairs, ou établis par des bailleurs publics, voire des chercheurs ou des media. De vives réserves se sont manifestées, car vouloir classer, labelliser, certifier ou noter les ONG humanitaires n'est en effet pas neutre. Deux objections principales sont avancées : le risque de nuire à leur capacité de réactivité et de stériliser leur inventivité que présenterait à une normativité vite contraignante, la crainte de favoriser encore plus les grandes structures par rapport à celles de taille plus modeste.

Reste que ces processus gagnent du terrain. Diverses initiatives sont à scruter attentivement. Ainsi, cinq organisations américaines de parrainage d'enfants (Children International, Christian Children's Fund, Plan USA, Save The Children et World Vision) ont décidé en 2004 de faire évaluer par deux agences indépendantes, l'une et l'autre membres du pool d'auditeurs dénommé *Social Accountability International* (SAI), leurs programmes, à la fois sur le terrain et au niveau de leurs sièges. A l'issue de ce processus, elles se sont vues délivrer en juillet 2005, une certification dite « multi-parties prenantes ». Même si celui-ci (donnant lieu à l'apposition d'un sceau spécifique sur les matériels et documents de ces ONG), n'est pas directement « humanitaire » (au vu du contenu des programmes concernés), ce type de mécanisme pourrait vite s'ériger en nouvelle norme. Du côté de la Commission Européenne, ECHO met progressivement en place depuis 2006 un quasi-système de classement des ONG signataires avec lui d'une convention de partenariat. A moyen terme donc pour les associations humanitaires le débat a de grandes chances de se focaliser plutôt que sur le principe de la notation ou de la certification, sur les critères à retenir et l'habilitation de l'organisme chargé de son attribution...

Transversalement enfin, cette question de la gouvernance propre et autonome d'un nombre croissant d'ONG devrait être mieux prise en compte par les autres acteurs humanitaires. Elle leur permettrait de mieux comprendre particulièrement certains

²⁶ Benoit Miribel, « Les ONG à l'épreuve de l'excellence », Paris, Prospective Stratégique n° 28, 2006.

²⁷ Brochure « La Démarche Qualité », Paris, ACF-F

mécanismes, comme ceux de la prise d'une décision de maintien ou de retrait lorsqu'une organisation est confrontée à des conditions de sécurité et de travail très dégradées.

Une légitimité à promouvoir

Une certaine forme de survalorisation (probablement excessive) dont jouissent les ONG dans le monde contemporain a produit aujourd'hui son revers : leur légitimité se trouve désormais beaucoup plus largement questionnée. Hommes politiques, journalistes et chercheurs sont nombreux à les quereller à ce sujet. Principalement d'une part parce que leur existence ne résulterait ni d'un accord international, ni n'entrerait dans un cadre juridique déterminé par le droit international. D'autre part, parce qu'elles ne seraient détentrices d'aucune légitimité politique, laquelle appartiendrait au seul pouvoir politique, qu'il procède ou non du suffrage universel. De fait, le processus de légitimation d'une ONG découle quasiment à l'origine toujours d'une « autolégitimation » que s'accorde chaque association (et d'abord ses fondateurs) à elle-même. En outre, elle court un risque permanent d'émiettement car les mandats tendent à se dilater et leur identification à devenir floue. Au-delà, le retour en force des Etats sur la scène internationale que certains discernent²⁸, accentue cette tendance.

Il faut donc revisiter cette question de la légitimité car, précisément, la place comme le poids de l'acteur ONG dans l'humanitaire contemporain n'autorisent plus à l'éluder. A condition d'accepter le débat et d'admettre comme prémisses que le fait qu'une ONG ne tire pas sa légitimité d'un processus politique ne signifie pas qu'elle en serait pour autant dépourvue. La démarche consiste alors à se demander en quoi, et suivant quels mécanismes, une ONG est ou serait légitime ou illégitime ? Pour ce faire, divers référentiels peuvent être utilisés afin de vérifier comment s'opère le transfert de l'auto-légitimation à la légitimation, puis à la légitimité, avant que cette dernière n'en vienne à se pérenniser. Plus particulièrement donc pour une ONG humanitaire ayant une activité opérationnelle sur le terrain, c'est la qualité, l'efficacité et la réussite de ses missions ainsi que de ses programmes d'aide aux bénéficiaires qui vont asseoir progressivement sa légitimité. L'évaluation, ainsi que les audits et contrôles internes comme externes, l'appréciation de la satisfaction des destinataires de l'assistance, les résultats concrets obtenus, le renouvellement des programmes participent des principaux critères à retenir. A partir de ce premier gain d'éléments de légitimité à travers ses capacités et réussites opérationnelles, c'est aussi dans un second temps l'expertise, acquise au fil du temps, de certaines thématiques sur lesquelles elle est plus précisément positionnée qui renforce la légitimité d'une ONG. International Rescue Committee (IRC) ne peut guère se voir contester d'en disposer sur les réfugiés ou Médecins Sans Frontières quant à l'accès aux médicaments essentiels ou la chirurgie de guerre.

Un troisième élément va renforcer et élargir cette légitimité à base initialement fonctionnelle : le degré d'ancrage dans la société (qu'on la qualifie ou non de « civile »). Même s'il est délicat à mesurer, il ne doit pas non plus être négligé. Comment qualifier d'« illégitime » une ONG qui dispose d'un nombre respectable d'adhérents ? Ainsi que, pour certaines, d'un fort réseau de militants, de sympathisants et/ou de relais locaux. Ou encore qui bénéficie du soutien de centaines de milliers, voire de millions de donateurs ? Avec les ressources financières qui en découlent. Même si le geste du « don » relève d'un registre complexe, avec des degrés dans les motivations et l'implication de donateurs individuels comme d'entreprises aussi divers que variés, il n'est pas niable qu'un pourcentage non négligeable appuie spécifiquement cette ONG et non une autre, lui témoigne sa confiance par l'envoi d'argent, souvent accompagné de messages d'encouragement ou de soutien.

²⁸ Samy Cohen, *La Résistance des Etats*, Paris, Seuil, 2003.

Cet ancrage dans les sociétés du Nord comme du Sud peut soit être transversal, soit concerner des segments professionnels ou sociétaux déterminés. Il rejoint en tout cas la capacité dont peut témoigner une organisation à rassembler les mêmes, voire d'autres pour des actions de mobilisation en faveur de telle ou telle cause (conflits oubliés, lutte contre le Sida...).

Enfin, si le droit international ne définit pas précisément ce qu'est une ONG, de plus en plus de textes, traités et conventions entre États reconnaissent *de jure* l'existence et l'action des ONG. Et donc, qu'on le veuille ou non, la légitiment aussi. Il n'est pas discutable qu'aujourd'hui un certain nombre de ces instruments internationaux contiennent spécifiquement des articles qui vont de la simple mention du rôle reconnu à des ONG à des développements, parfois très précis, sur la place qui leur est accordée dans la mise en œuvre de tel ou tel dispositif découlant d'un accord international. Qu'il s'agisse, par exemple, de la Convention d'Ottawa du 18 septembre 1997 sur l'interdiction des mines antipersonnel²⁹ ou d'autres textes de droit international humanitaire, des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels³⁰ au statut de la Cour Pénale Internationale.

Pour finir la problématique de la légitimité gagnerait à être corrélée avec une autre notion, celle de la représentativité, à condition de pouvoir imaginer et faire fonctionner des mécanismes afin de la mesurer. Ce qui n'est pas assurément chose aisée.

Harmonisation des pratiques et comportements opérationnels

Le milieu ONG se targue volontiers de l'extrême diversité des approches et modes opératoires. Chaque organisation aurait les siens propres qu'elle cultiverait avec un soin jaloux. Ce qui interdirait, finalement, en dépit des nombreuses similarités déjà évoquées de pouvoir pratiquer une analyse transversale dudit milieu, et de l'appréhender comme un acteur collectif. Cette opinion est contestable et relève plus du discours incantatoire que de l'analyse sociologique. Il est assez facile de montrer que les pratiques opérationnelles tendent à s'harmoniser. Trois raisons principales l'expliquent. Les bailleurs de fonds et autres partenaires des ONG standardisent leurs procédures et une culture bureaucratique partagée naît et se développe ainsi.

Le phénomène est relayé et amplifié par les travailleurs humanitaires. Ces femmes et hommes restent rarement « fidèles » à une unique ONG. Ils circulent et passent, en fonction des terrains, des années et des compétences recherchées d'Action Contre la Faim à Oxfam, de Merlin à CARE, de World Vision à IRC, de Médecins Sans Frontières à Save The Children.... Or, ces passages successifs ne seraient ni si nombreux, ni si faciles sans une culture et des normes opérationnelles proches.

Les échanges enfin sont nombreux entre services techniques et logistiques, desks géographiques d'une ONG à l'autre. A travers *workshops*, où les spécialistes se retrouvent, synergies sur des programmes, formations partagées...

Une présence affirmée sur la scène internationale

Une transnationalisation en voie d'accélération.

²⁹ Dans son article 6, intitulé « Coopération et assistance internationales ».

³⁰ Même s'ils ne les mentionnent pas expressément. Mais les commentateurs considèrent généralement que si seules les institutions non gouvernementales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge y sont mentionnées, cela ne signifie pas que ces textes en excluraient les ONG. Mais simplement d'une part que le CICR bénéficie, en DIH, de prérogatives particulières. D'autre part, qu'il faut interpréter ces mentions comme des exemples illustratifs de ce que doit être un organisme humanitaire impartial, au sens des conventions et protocoles.

S'agissant de l'action non gouvernementale, son rapport aux citoyens est et demeure essentiel. Pour conduire et développer leurs activités, on l'a dit, les ONG se sont assurées d'un assez large soutien des opinions dans les pays du Nord, mais aussi dans bien des pays du Sud, notamment ceux directement concernés par les programmes d'aide. Les ONG y sont considérées quasi naturellement comme un élément charnière du dispositif international en la matière, ne serait-ce que parce qu'avec les institutions du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, elles sont (le plus souvent) les structures caritatives qui sont les plus visibles et les plus disponibles par et pour les populations en souffrance. Elles se trouvent, en effet, bien plus à leur contact direct que d'autres acteurs.

De ce point de vue, le fait que les ONG humanitaires s'inscrivent aussi dans le processus de globalisation du monde ne saurait être négligé, notamment à travers des phénomènes de transnationalisation et de recherche d'une « masse critique » qui sont à l'œuvre dans un nombre croissant d'ONG. Grâce à un réseau d'« associations-sœurs » ou de « branches », ces dernières cherchent à acquérir désormais en effet une véritable dimension transnationale. 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 Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde, Handicap International, le Secours Islamique, Concern... Ces organisations sont, à des degrés divers, engagées dans une phase de construction de réseaux transnationaux. Les conséquences peuvent en être spectaculaires en termes de ressources consolidées de l'ensemble du réseau, et donc de capacités d'intervention sur des terrains de crise. Ou dit autrement, de « force de frappe » financière et logistique. 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 autre vrai enjeu : ONG de taille moyenne comme importantes se trouvent confrontées à la nécessité de faire face à des programmes de plus en plus lourds et contraignants 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 siège comme terrain, le renforcement des moyens de télécommunication, l'attention prêtée aux règles de sécurité... figurent désormais de façon permanente à l'ordre du jour. Sans compter la multiplication des contrôles d'innombrables corps administratifs d'inspection nationaux, européens, internationaux, ainsi que par des cabinets d'auditeurs mandatés par des bailleurs publics ou privés. Ils requièrent la mise en place de procédures toujours plus sophistiquées de redevabilité, et du personnel supplémentaire compétent pour l'assurer. De même, l'effectif total des personnels expatriés et nationaux déployé par les ONG transnationales sur les divers terrains de leur intervention excède très largement désormais ceux de leurs sièges. D'où la nécessité de renforcer à la fois les interfaces siège/terrain et le management des équipes directement sur place, tout en décentralisant au maximum.

Plusieurs options s'ouvrent aux ONG dans ce domaine : autolimitation, effet de « niche », croissance interne ou externe... 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 aborder ici figure la délicate question du choix d'éventuelle ouverture ou 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 quant à

leurs projets, laquelle pourrait conduire à des partenariats solides, outre des économies d'échelle. Spécialement dans les secteurs de la logistique, du stockage de matériels, de la gestion conjointe des personnels. Enfin, si elle n'est encore guère abordée une régionalisation d'ONG par grands ensembles géographiques ou géopolitiques (Union Européenne, ASEAN, MERCOSUR...) pourrait s'avérer riche de potentialités.

Quoi qu'il en soit, cette transnationalisation progressive (ou déjà accomplie) de certaines associations humanitaires modifie subtilement également les équilibres entre acteurs humanitaires. Elle fournit, par exemple à ces ONG, un éventail d'options opérationnelles plus larges que celles dont disposent certains Etats, même du Nord. Non seulement parce qu'elles se positionnent immédiatement dans le global et non le national, mais aussi parce que leurs moyens propres dépassent largement les allocations budgétaires d'aide humanitaire étatique d'ampleur plus modeste³¹.

Un système sophistiqué d'interactions et de partenariats

Face à ces divers constats, toute analyse de la scène internationale contemporaine spécialement dans le domaine humanitaire peut donc difficilement faire abstraction de l'existence et du poids des ONG. Les acteurs traditionnels des relations internationales que sont les États et les organisations internationales l'admettent d'ailleurs le plus souvent aujourd'hui. Il en va de même sur le terrain des parties en conflit, Etats, mouvement insurrectionnels, seigneurs de guerre et entrepreneurs politico-militaires locaux.

Pour autant, leur rôle exact, comme la mesure de leur influence réelle dans les relations internationales, restent mal perçus et controversés. Inversement, l'alternative pour les autres protagonistes ne se résume pas non plus en une proposition ternaire : les ignorer, les combattre ou coopérer avec elles. Elle relève plutôt d'un mélange des trois possibilités, pimenté de concurrences, de rivalités voire d'hostilité ouverte. Plusieurs raisons expliquent cette situation, à commencer précisément par l'irrésistible élargissement à l'international, à partir du dernier tiers du XXe siècle, de la démarche associative. Dès lors que celle-ci a empiété sur la puissance et la souveraineté des États et leur traditionnel « domaine réservé », notamment dans les domaines clés que sont devenus, au niveau mondial, les questions de développement, de droits de l'homme, d'environnement, et, naturellement, d'assistance humanitaire, le contexte s'est largement complexifié. Les théories des relations internationales en portent désormais la marque³².

Il en résulte que les ONG sont partie concrètement au dispositif international de l'aide qui couvre la planète, et se déploie plus ou moins massivement suivant les terrains de crise. Si leur degré d'insertion y est variable, l'analyse de leurs positionnements révèle l'existence d'un système sophistiqué d'interactions et de partenariats avec ses autres protagonistes principaux, qu'il s'agisse des grands bailleurs publics, des agences des Nations Unies ou des Etats. De ce point de vue, l'incertitude juridique précédemment soulignée caractérisant les ONG n'est nullement contradictoire, au contraire, avec une contractualisation de plus en plus poussée de leurs relations avec ces autres acteurs...

Les ONG sont ainsi un partenaire majeur pour l'Union Européenne. Le premier bailleur public d'aide humanitaire dans le monde a développé une coopération poussée avec

³¹ Tel est le cas pour la France... Même si pour certaines crises, des moyens budgétaires supplémentaires sont dégagés et que la mise à disposition de différents corps et administrations augmente les moyens humains et logistiques disponibles pour les actions humanitaires de l'Etat français.

³² V. par exemple dès les années 1970, Robert Keohane & Joseph Nye, *Transnational Relations and World politics*, Cambridge (USA), Harvard University Press, 1972. Ou encore : James Rosenau, *Turbulence in World politics*, New York, Princeton University Press, 1990 ; Bertrand Badie, *La Diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002.

elles. L'Office Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO)³³ a progressivement mis en œuvre, depuis sa création en 1992, un tel système de contractualisation de plus en plus approfondi et régulièrement révisé. Pour bénéficier de ses financements les ONG doivent répondre à une série de critères très détaillés, puis signer un Contrat Cadre de Partenariat dit « CCP », lequel est révisé, actualisé et complété régulièrement. Sa dernière mission est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Son principal objectif était d'améliorer les critères de travail tout en promouvant une gestion plus transparente et efficace du financement public européen de l'aide humanitaire. Toutes les organisations signataires s'engagent encore à faire respecter les principes humanitaires fondamentaux d'indépendance, d'impartialité et de non-discrimination. Ces CCP couvrent aujourd'hui les relations de la Commission avec environ 150 ONG. La majorité d'entre elles ont leur siège dans les Etats membres, mais certaines sont basées dans des pays n'appartenant pas à l'UE. Certes, les diverses instances européennes (Commission, Parlement, Conseil des ministres) débattent périodiquement d'une remise à plat complète de cette collaboration avec les ONG, voire de son remplacement par des moyens propres dont se doterait l'UE, ou d'une réorientation du CCP uniquement au profit des agences humanitaires des Nations Unies. Mais outre (on le comprend) l'hostilité des organisations humanitaires à ces projets de réforme, plusieurs Etats membres n'y sont guère favorables. Et les services de la Commission sont eux-mêmes partagés.

Chacune dans leur domaine, les principales agences du système des Nations Unies œuvrant dans le champ humanitaire ont, de leur côté, développé des modes de partenariat propres avec le non gouvernemental. Ici encore, les procédures qui les régissent sont de plus en plus régulées et normées. Parmi ces agences, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) s'est souvent trouvé en pointe, et a beaucoup innové dans ce domaine. Probablement parce que sur le terrain, s'il mène ses activités d'assistance et cherche à remplir sa mission, par l'entremise d'autorités locales, d'Etats et d'autres institutions internationales, les ONG sont pour lui un partenaire essentiel. Il leur délègue fréquemment des activités d'organisation et de gestion des camps, de nutrition, de logistique, de santé, d'éducation. Régulièrement depuis une dizaine d'années environ un demi-millier d'entre elles travaillent, bon an mal an, d'une façon ou d'une autre, avec le Haut Commissariat de par le monde. Ce partenariat touche aussi d'autres domaines, telle la formation. Ainsi, l'agence a développé avec une coalition d'ONG (où l'on trouve CARE, Oxfam, Save the Children) et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge un programme commun de formation intitulé « Reach Out », dédié à la protection des réfugiés sur le terrain³⁴. Le Programme Alimentaire Mondial (PAM) est en lien pareillement sur une base conventionnelle avec diverses ONG expertes dans le domaine de la nutrition et de la sécurité alimentaire, telles Oxfam, Action Contre la Faim, World Vision.....

Vers une diplomatie humanitaire non gouvernementale?

Dans ce contexte, va-t-on assister, dans les années à venir à la construction et au fonctionnement d'une « diplomatie non gouvernementale » qui serait pratiquée par certaines au moins des ONG humanitaires ? Même si la réunion des deux termes peut paraître surprenante, pareille démarche s'inscrit, presque naturellement, dans les logiques qui viennent d'être évoquées. Elle n'est d'ailleurs pas fondamentalement nouvelle puisque cet autre grand

³³ Depuis 2005 l'Office est devenu une Direction Générale de la Commission, celle de l'Aide Humanitaire, tout en conservant l'acronyme ECHO (European Commission Humanitarian Office).

³⁴ HCR & ONG partenaires, *Protéger les réfugiés. Guide de terrain pour les ONG*, Genève, HCR, 2004.

acteur non-gouvernemental qu'est le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) y recourt depuis au moins un siècle³⁵.

S'agissant des ONG, plusieurs conditions préalables semblent en tout cas désormais réunies pour ce faire. Il en va ainsi de la compétence opérationnelle ou de la maîtrise d'un domaine, alliées à l'expertise déjà relevée. Dans des domaines comme la santé, la chirurgie de guerre, l'eau, l'assainissement, la malnutrition, l'aide alimentaire, la lutte contre les pandémies, l'éducation dans les camps de réfugiés et de déplacés... Il est de mieux en mieux admis que « *sur nombre de sujets techniques, certaines ONG disposent d'une expertise indispensable à un débat bien informé et à l'exercice d'un contre-pouvoir performant* »³⁶. De même, leur capacité à mobiliser des soutiens dans les opinions publiques, combinée à leur aptitude au lobbying, s'accompagne de la sympathie que des fractions significatives des populations et des élites leur témoignent, comme on l'a vu aussi. Enfin, il convient d'y ajouter la volonté de construire de nouveaux rapports de force mais aussi de partenariat avec des entreprises transnationales, des organisations internationales, des États, volonté corrélée à la recherche d'une participation à la prise même de décision, puis à sa mise en œuvre. Pour l'un de ses principaux concepteurs, Rouillé d'Orfeuil, la diplomatie non-gouvernementale n'est pas et ne doit pas être comprise comme une diplomatie parallèle, mais une composante d'une diplomatie participative dont l'objectif serait de « *contribuer à la construction d'un monde de solidarité* »³⁷.

Il est dès lors permis de se demander si du *tsunami* de décembre 2004 en Asie à la crise alimentaire au Niger à l'été 2005, en passant par le Darfour hier comme aujourd'hui encore, les associations humanitaires ne se trouveraient pas, en termes de sens, investie d'une dimension nouvelle. La résonance du *tsunami* notamment aurait alors accentué une tendance, jusque-là latente, qui verrait dans les ONG les détentrices d'une sorte de mandat latent des opinions pour être un des principaux pourvoyeurs d'aide humanitaire, avec une quasi-obligation de résultats et non plus seulement de moyens. L'aide a été, en effet, lors de cette catastrophe naturelle, massivement identifiée, par les citoyens des pays tiers comme par les victimes, au non-gouvernemental (ONG et Mouvement Croix-Rouge/Croissant-Rouge), alors même qu'États et organisations internationales sont pourtant massivement intervenus. La « réaction citoyenne » ne serait donc plus d'attendre que ces derniers jouent le rôle supposé institutionnellement leur revenir en la matière, mais au contraire d'installer l'action humanitaire internationale non gouvernementale au centre de la réponse à ce type de crise.

Les ONG et la «réforme humanitaire» des Nations Unies

Au niveau du discours, une sorte de consensus général règne dans le milieu humanitaire quant à la nécessité, particulièrement en cas de catastrophes naturelles, de parvenir à une meilleure coordination entre les acteurs. L'ampleur, sans précédent, des désastres humains et matériels provoqués par le *tsunami* de décembre 2004 en même temps que la mobilisation considérable et les énormes flux d'aide (difficilement coordonnables) qu'il a suscité ont accéléré la réflexion, puis conduit à la mise en œuvre d'une première série de mesures, censées remédier aux dysfonctionnements et améliorer la gestion et la qualité de l'aide internationale. L'idée

³⁵ Marion Harroff-Tavel, « La diplomatie humanitaire du Comité International de la Croix-Rouge », Relations internationales, n°121, Genève, 2005.

³⁶ Pierre Jacquet, « La contestation de la mondialisation », *L'économie politique*, n° 13, 2002.

³⁷ Henri Rouillé d'Orfeuil, *La diplomatie non-gouvernementale*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer et Alliance des éditeurs indépendants, 2006. L'auteur, après avoir travaillé au Ministère français des Affaires Étrangères et à la Banque Mondiale, préside actuellement Coordination Sud, la coordination centrale des ONG françaises de développement et humanitaires.

centrale est qu'une coordination renforcée et rationalisée permettrait de mieux dimensionner la réponse humanitaire, notamment en évitant la duplication des actions et en optimisant le maillage des interventions afin que certaines zones ne soient plus délaissées, tandis que d'autres feraient en quelque sorte l'objet d'un excès d'aide.

Ce sont les Nations Unies et plus particulièrement l'Office du Coordinateur pour les Affaires Humanitaires (OCHA) et son responsable qui, en outre, au rang de Secrétaire Général Adjoint pour les Affaires Humanitaires, ont pris l'initiative de proposer ce l'on appelle, pour simplifier, la « réforme humanitaire ». Dans une première étape une commission indépendante de quatre consultants a été désignée. A l'issue, de ses travaux, elle a déposé, en août 2005, un rapport intitulé « *Humanitarian Response Review* »³⁸.

Sans entrer dans le détail de ses préconisations, ce rapport (qui a suscité à la fois intérêt, mais aussi controverses), a enclenché un processus de réorganisation. Celui-ci concerne au premier chef les agences humanitaires de l'ONU, mais les ONG ont été invitées (comme d'autres acteurs humanitaires) à y prendre une place. Or, cette initiative pose, du point de vue non gouvernemental, une série de questionnements cruciaux pour l'avenir.

La démarche onusienne, depuis 2005, s'est en effet articulée autour de trois axes majeurs. Au nom de la recommandation de pratiquer une approche, non plus par acteurs mais par secteurs, neuf secteurs clés (ou *clusters*) ont été d'abord identifiés. Certains correspondent à des domaines classiques d'action humanitaire (nutrition ou approvisionnement en eau potable), d'autres à des services auxiliaires (télécommunication ou abris d'urgence) et les troisièmes enfin à des questions transversales (gestion des camps, protection). Chacun des *clusters* a vocation à être coordonné par une instance spécialisée dans le domaine, pour profiter au maximum de l'expérience de chacun (par exemple l'UNICEF pour l'eau potable et la nutrition, ou l'OMS pour la santé...). Ils sont supposés encore pouvoir être installés à différentes échelles aussi bien globales que locales. Ensuite, OCHA a insisté pour voir confier à une structure financière unique, le Central Emergency Response Fund (CERF)³⁹, une fonction d'agence centrale, redistributrice de fonds versés par les donateurs publics, voire de grands donateurs privés (fondations ou entreprises). Il est également prévu une coordination des stratégies de communication vis-à-vis des donateurs pour renforcer le système des appels consolidés existant depuis longtemps au niveau des diverses agences humanitaires onusiennes, mais qui fonctionne plus ou moins bien. Enfin (et ce n'est pas le moindre), ce seraient les Nations Unies qui se verraient confier, à travers OCHA, encore plus précisément, l'organisation générale du système humanitaire mondial afin de maximiser les synergies et les interactions entre les divers acteurs. Et donc de fait, sa supervision....

Pour tester la faisabilité et la pertinence du mécanisme des essais « en situation » ont été opérés à partir de 2005. De premiers *clusters* ont ainsi été mis en place au niveau national en République Démocratique du Congo, au Liberia ou en Ouganda. Puis, dans un contexte de catastrophe naturelle, au Pakistan, suite au tremblement de terre d'octobre 2005. Le nouveau CERF, quant à lui, est lui opérationnel depuis mars 2006. En février 2007, il avait déjà reçu depuis cette date un total de donations de 162 millions de dollars⁴⁰. Par ailleurs, OCHA et la

³⁸ Costanza Adinolfi, David Bassiouni, Halvor Lauritzen et Howard Williams, « Humanitarian response review », New York and Geneva, United Nations, 2005. Le rapport est disponible sur le site d'OCHA : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents/other/Humanitarian%20Response%20Review%202005.pdf>.

³⁹ Il succède au Central Emergency Revolving Fund qui existait depuis 1991. Le nouveau CERF est conçu comme un fonds d'intervention devant « garantir la disponibilité immédiate de fonds pour soutenir une intervention rapide en cas de crise humanitaire, et répondre aux besoins humanitaires essentiels dans des situations d'urgence où le financement est insuffisant » (Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies à l'Assemblée Générale, 20 octobre 2005, A/60/432).

⁴⁰ CERF Newsletter, February 2007.

Fondation des Nations Unies ont mis en place un système permettant même à des donateurs privés individuels d'apporter leur contribution au CERF⁴¹.

Comment analyser l'attitude du milieu ONG vis-à-vis de la réforme ainsi proposée ? Le moins que l'on puisse dire est qu'il reste assez partagé. Si certaines organisations humanitaires n'y sont pas hostiles par principe, nombreuses sont encore celles à hésiter à s'y impliquer effectivement. Oxfam cependant participe à la direction du *cluster* « eau et assainissement ». D'autres ONG, comme Médecins Sans Frontières, considèrent la réforme avec beaucoup de réticence, estimant qu'elle comporte des risques sérieux de remise en cause de l'indépendance des ONG. Action Contre la Faim, de son côté, a émis des réserves quant à l'approche « *clusters* ». Jugeant la réforme positive par certains points, elle demande avant de se prononcer définitivement une évaluation de son impact⁴².

Techniquement de ce point de vue, le débat a été ouvert (il faut le remarquer) grâce à une ONG, Action Aid. Cette dernière s'est livrée, en effet, à une analyse rétrospective du « modèle pakistanais ». Les résultats font ressortir les effets limités de cette première application. Ainsi, les responsables des *clusters* mis en place au Pakistan (tous désignés par les Nations Unies) n'ont pas suffisamment cherché à prendre en compte les demandes et suggestions des ONG internationales, comme locales. Certains *clusters*, par ailleurs, se sont développés plus rapidement que d'autres, alors que le *cluster* « protection » (peut-être parce qu'il apparaissait comme moins prioritaire) n'a guère rassemblé de membres. On peut même se demander si sa mise en place était justifiée. Le rôle de soutien et de conseil techniques des *clusters* a été aussi jugé insuffisant, et du coup les ONG, présentes sur le terrain ont eu tendance rapidement à ne plus guère s'impliquer dans leur fonctionnement, à passer outre, et à manifester de l'indifférence vis-à-vis des décisions que ceux prenaient⁴³.

Plus transversalement, les interrogations que suscite, du point de vue de l'action non gouvernementale associative, cette « réforme humanitaire » pourraient être synthétisées de la manière suivante :

- La cohérence de la stratégie globale d'amélioration de la réponse humanitaire dans laquelle elle s'inscrit n'est pas claire. Par exemple, les *clusters* sont définis comme des outils sectoriels de coordination verticale, mais comment assurer la gestion cohérente de questions transversales communes à plusieurs *clusters* ? De même, cette approche est censée s'appliquer en situation aussi bien de catastrophes naturelles que de conflits. Mais quelle entité sera en charge de sélectionner les zones éligibles, et selon quels critères ? Des considérations politiques ne risquent-elles pas de jouer suivant les cas, dans un sens négatif ?
- S'agissant du financement, si les avantages pratiques d'une gestion plus centralisée des fonds semblent évidents au moins pour les bailleurs de fonds publics et certaines agences des Nations Unies, des ONG pointent le risque de voir ce canal de financement devenir exclusif. Et dès lors, d'éprouver la tentation de la conditionnalité, et de l'arbitraire dans les choix de financements. Ce qui conduirait à remettre en cause, de façon quasi administrative, une pluralité sur le terrain, qui, quoi qu'on en dise, est à la fois bien adaptée aux cas très fréquents de complexité que l'on y rencontre, et facilite une réponse humanitaire plus réactive et mieux adaptée. En tout cas, les garanties de transparence sur les allocations de fonds, et surtout les méthodes d'éligibilité semblent, à ce stade, insuffisamment précises.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Communiqué de presse, Paris, 11/07/2006.

⁴³ Action Aid, « The Evolving UN Cluster Approach in the Aftermath of the Pakistan Earthquake: An NGO Perspective », A Report by ActionAid International, avril 2006. Disponible sur le site d'Action Aid : <http://www.actionaid.org/pakistan/images/ActionAid%20Report%20on%20UN%20Cluster%20Approach%20April%202006.pdf>.

- Le possible recours à des forces militaires dans le cadre de certains *clusters* (et notamment celui sur la logistique) fait planer le danger de brouiller auprès des populations bénéficiaires et des autorités locales la distinction qui doit pourtant, selon nombre d'ONG, être impérativement maintenue entre acteurs humanitaires d'une part, et politiques et militaires de l'autre. Le raisonnement ne peut ici être purement technique, car là encore des aspects politiques peuvent exister et jouer de manière négative.
- D'autres questions semblent insuffisamment traitées par cette réforme. Comme celles des déplacés internes (IDP), du degré d'implication des partenaires locaux et des sociétés civiles locales ou des modalités mêmes d'évaluation de la réforme et du fonctionnement des *clusters*, non définies avec suffisamment de précisions là non plus.
- Sur un terrain et plus politique au-delà des améliorations de fonctionnement qui font plutôt l'objet d'un assentiment général, les avis restent aussi très contrastés sur la compatibilité avec la doctrine humanitaire de tout système de nature intégratrice. Lequel (en situation de conflit armé particulièrement) voit dans l'Humanitaire un élément, parmi d'autres, de gestion de la crise ou de la post-crise. Certaines ONG ont enfin émis la crainte de se trouver instrumentalisées par OCHA et son responsable dans des conflits institutionnels entre agences de l'ONU, dont certaines n'ont pas manifesté un enthousiasme débordant vis-à-vis de la réforme.....

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'issue de ce projet de réagencement général de l'aide humanitaire, sous la supervision des Nations Unies. Mais même si ces dernières semblent vouloir manifester une large ouverture, non seulement à la participation des ONG, mais aussi à une élévation de leur degré de co-responsabilité⁴⁴, bien des interrogations demeurent non résolues⁴⁵.

Ne faudrait-il pas mieux finalement renforcer la cohérence entre acteurs à partir de l'existant et en la perfectionnant, plutôt qu'à travers la mise en œuvre d'une nouvelle superstructure, risquant de s'avérer très lourde, bureaucratisée et finalement peu efficace ? Avec le risque supplémentaire de constituer une inutile source de remise en cause de l'indépendance de l'acteur ONG, et de l'ensemble des acteurs non gouvernementaux d'ailleurs, CICR compris.

Conclusion

Si l'acteur non gouvernemental était absent de la scène, il existerait certainement néanmoins dans le monde d'aujourd'hui une action humanitaire. Mais elle n'aurait ni les contours, ni la dimension, ni l'influence qui font finalement (avec les nuances nécessaires) son efficacité et sa force, au bénéfice des populations vulnérables ou en souffrance, du fait précisément de l'existence de cette composante non gouvernementale. Somme toute celle-ci est peut-être tout simplement bien adaptée à cet univers post-westphalien, dérégulé et finalement chaotique que constitue aujourd'hui le monde....

Encore plus depuis la chute du Mur de Berlin qu'auparavant, l'action humanitaire représente cependant aussi pour un nombre croissant d'individus non seulement la possibilité

⁴⁴ Par exemple en confiant à des ONG (et non plus aux seules agences des Nations Unies) la responsabilité de certains *clusters*.

⁴⁵ Une importante réunion de concertation regroupant les représentants de divers acteurs humanitaires avec OCHA a eu lieu en juillet 2006 à Genève. Un Comité de pilotage regroupant représentants onusiens, d'ONG et du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a été mis en place pour préparer la mise en œuvre d'une « plateforme humanitaire globale » rassemblant les trois familles d'acteurs. Mais depuis lors et probablement compte tenu aussi du départ prévu fin 2006 du Secrétaire Général Adjoint et de son remplacement par un nouveau titulaire en janvier 2007, ses travaux (et la « réforme ») ne semblent guère avancer.

d'accéder directement à un champ international traditionnellement considéré comme du ressort des seuls gouvernants et des agents étatiques spécialisés en la matière (diplomates et militaires). Mais de s'y affirmer et surtout d'y exercer une influence concrète, détachée des considérations politiques « classiques » qui sont celles des Etats et encore souvent des organisations intergouvernementales. Non pas dans une perspective (contrairement à ce que certains soutiennent, parfois, trop rapidement) « anti-politique » ou de rejet du politique, mais au nom de principes à base morale et éthique, lesquels revêtent les intitulés les plus divers : de « devoir d'assistance » à « responsabilité de protéger », en passant par « respect de la vie ou de la dignité humaine », « devoir d'humanité » et quelques autres. Principes qui traduits dans les réalités opérationnelles de l'action humanitaire expriment une certaine forme de « politique morale » au niveau international, et l'expression d'une solidarité à l'échelle planétaire.

Mais une telle « politique morale » n'est pas sans ambiguïtés, comme le manifeste son intitulé même. On le voit bien d'ailleurs face à la très inquiétante remise en cause dont l'ensemble de la communauté humanitaire est actuellement l'objet. A commencer par les ONG. Dans les zones de conflits armés non-internationaux particulièrement (guerres civiles, guérillas, luttes inter-milices), l'impartialité et la présence même d'acteurs extérieurs sont de plus en plus contestées en effet par des protagonistes locaux. Les humanitaires seraient dès lors confrontés à des refus d'accès massifs aux victimes, à des risques accrus d'instrumentalisation de l'aide, à une dégradation accélérée des conditions de sécurité (avec assassinats, agressions, menaces au quotidien); autrement dit, à la contestation d'un espace humanitaire autonome permettant une évaluation préalable des besoins, la mise en œuvre non discriminatoire de l'aide, le contrôle et l'évaluation de son impact, l'accès aux victimes. D'où des interrogations croissantes sur le sens, la portée et l'acceptabilité même du geste humanitaire par les parties en lutte dans certains conflits.

Si l'effort de préservation de l'espace humanitaire n'incombe pas aux ONG seules, des expériences antérieures autorisent cependant à avancer qu'il faut plutôt faire confiance aux réponses que la culture humanitaire non gouvernementale essayera d'apporter. Parce qu'après tout, elle a déjà témoigné de ses capacités innovantes, et que cette culture continue, en tout cas, de se construire en ce début du XXI^e siècle, à travers actions de terrain et recherches, tâtonnements et expérimentations. Cette démarche ne devrait-elle pas être vue finalement comme positive, en ce qu'elle essaye d'une part de se situer en amont de possibles dysfonctionnements et échecs ou de capitaliser sur ceux survenant inévitablement ? Non pas de façon isolée, mais dans une réflexion partagée avec les autres acteurs.

Evoluant dans un cadre de plus en plus transnational et animées par l'exigence d'une redevabilité accrue à l'égard des bénéficiaires de l'aide, comme des bailleurs privés ou publics, les ONG n'en seront alors que mieux préparées face à ce défi, comme aux nombreux autres qu'elles affrontent déjà ou qui les attendent. Ou, dit autrement, dans des temps incertains et face à des choix difficiles, les ONG n'ont guère d'autre option, pour l'avenir, que d'être encore plus humanitaires.