TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES

EDITORIAL, **Général de Brigade André Patrice BITOTE**, *Directeur Général de l'EIFORCES* 6

ALLOCUTION D'OUVERTURE, **Monsieur Joseph BETI ASSOMO**, *Ministre Délégué à la Présidence chargé de la Défense, Président du Conseil d'Administration de l'EIFORCES* 8

PROPOS INTRODUCTIF, **Dr. CD Elie PASSO SONBANG**, *Chef du Centre de Recherche et de Documentation de l'EIFORCES* 11

LECON INAUGURALE, Le pluralisme humanitaire en Afrique: Etat des lieux, défis et perspectives, **Dr. Mutoy MUBIALA**, *Expert international et modérateur général des travaux, Professeur de droit international et des droits de l'Homme à l'Université de Kinshasa, Consultant et ancien fonctionnaire (retraité) de l'Organisation des Nations Unies* 15

PANEL 1 : L'Humanitaire : mutations et transformations à l'ère de la mondialisation 47

La prépondérance des rôles et places des ONG dans la gestion des crises humanitaires en Afrique subsaharienne face à la remise en cause de la souveraineté étatique, **Pr. Hajer GUELDICH**, *Agrégée à la Faculté des Sciences Juridiques, politiques et sociales de Tunis-Université de Carthage* 49

Historique des actions humanitaires et approche comparative dans l'intervention des acteurs non étatiques en Afrique, **Pr. Nixon KAHJUM TAKOR**, Département d'histoire et d'archéologie, Faculté des Arts de l'Université de Bamenda 74

Le nexus « humanitaire-développement-sécurité » face aux crises en Afrique Subsaharienne, **Dr. Youssoufou NGAMONDI KARIE**, *Enseignant permanent à l'IRIC/Université de Yaoundé II* 97

Droit, éthique et pratique de l'action humanitaire : ingérence ou assistance ? **Dr. Côme Damien Georges AWOUMOU**, *Ministre plénipotentiaire*, ...129

PANEL 2 : Coopération sectorielle, institutionnelle, bilatérale et multilatérale dans le champ humanitaire : l'Afrique comme laboratoire de la coordination humanitaire.....155

L'action humanitaire de l'Union Européenne et de ses Etats membres en Afrique Centrale, **Pr. Brusil Miranda METOU**, *Professeur Titulaire des Universités, Agrégée des Facultés de Droit* 157

Les programmes DDR : un instrument de politique publique humanitaire et d'action civilo-militaire en Afrique, **Colonel Professeur Francis LYSONGE EKOSSO, PhD**, *Coordinateur National Adjoint du Comité National de Désarmement, de Démobilisation et de Réintégration du Cameroun*.....185

La diplomatie humanitaire: entre politique humanitaire et l'humanitaire politique, **Docteur OWONA WOLFGANG**, *Diplomate, chercheur au CERDAPS de l'Université de Yaoundé II-Soa*.....201

La gestion de l'état civil en situation de crise sécuritaire en Afrique, **Dr. Alvine Henriette ASSEMBE NDI**, *Enseignante au Département d'Histoire, Université de Douala*.....225

La coordination onusienne dans l'action humanitaire en Afrique Centrale, **Monsieur Roel DEBRUYNE**, *Chargé de la coordination civilo-militaire (CMCoord), Bamenda,OCHA Cameroun*.....249

PANEL 3 : Dynamiques, défis, trajectoires des acteurs humanitaires.....263

Communication, médias et humanitaire : essai de cadrage compréhensif pour les journalistes africains, **Pr. Laurent-Charles BOYOMO ASSALA**, *Professeur Emérite*.....265

Stratégies et actions des pouvoirs publics et des collectivités territoriales décentralisées dans la gestion des crises humanitaires au Cameroun, **Pr. TCHEUWA Jean Claude**, *Professeur Titulaire, Agrégé des Facultés de Droit, Inspecteur Général au MINDDEVEL*.....279

Les défis de la sécurisation de la nationalité et de la production des titres identitaires des déplacés et des réfugiés au Cameroun, **Commissaire Divisionnaire Dominique BAYA**, *Sécretaire Général /DGSN*.....291

La symbiose Armée-Nation dans la promotion de l'Action Humanitaire au Cameroun, **Capitaine de Vaisseau Cyrille Serge ATONFACK GUEMO**, *Chef Division de la Communication du Ministère de la Défense*.....299

Le champ humanitaire : dynamiques et défis d'une professionnalisation et d'une transnationalisation des acteurs, **Dr. Hilaire KAMGA**, *Centre d'Etude et de Formation sur le développement, la Démocratie et la paix en Afrique*.....307

La complexification de l'action des Forces de Défense et de Sécurité en contexte de crise humanitaire, **Colonel Denis LEOUE FOSSO**, *Directeur Adjoint de l'Emploi et des Structures de la Gendarmerie Nationale*.....341

L'implication des ONG dans la gestion de la crise dans la zone anglophone du Cameroun : Enjeux et défis d'une action humanitaire controversée, **Monsieur Emmanuel NDJOK MBITA**, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Yaoundé II, Soa.....355

PANEL 4 : L'avenir de l'aide/assistance humanitaire: quelles perspectives?.....367

Géopolitique de l'action humanitaire : dilemme de la solidarité et reconfiguration de l'espace humanitaire, **Pr. Joseph Vincent NTUDA EBODE**, *Directeur du Centre de Recherche d'Etudes Politiques et Stratégiques (CREPS), Université de Yaoundé II-Soa*.....369

Comment rendre l'aide internationale plus efficace ? **Mme Tanja ULJONEN**, *Cheffe des opérations Comité International de la Croix Rouge (CICR)*.....377

La problématique de l'adoption d'une convention internationale sur les privilèges et immunités en faveur des O.I.N.G.s impliquées dans la gestion des crises humanitaires, **M. Alain Désiré TAÏNO KARI**, *Diplomate, Sous-Directeur des Privilèges, des Immunités et des Affaires Consulaires, Ministère des Relations Extérieures*.....383

Le financement des ONG : une arlésienne ? **Pr. Désiré AVOM**, *Doyen de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université de Yaoundé II, SOA*.....409

Gestion de la réponse à la crise humanitaire par la performance et l'exigence d'efficacité des programmes, **Pr. Viviane ONDOUA BIWOLE**, *Consultante et enseignante à l'Université de Yaoundé II, Soa*.....425

Action humanitaire et règlement des crises en Afrique Centrale : quelles perspectives ?, **Pr. Frank ÉBOGO**, *Maitre de Conférences à l'Université de Yaoundé II-Soa*.....439

Des Sysiphes aux Danaïdes: la transition de l'aide humanitaire au développement en Afrique : cas de la stratégie régionale pour la stabilisation du Bassin du Lac Tchad, **Dr. Mutoy MUBIALA**, *Expert international et modérateur général des travaux, Professeur de droit international et des droits de l'Homme à l'Université de Kinshasa, Consultant et ancien fonctionnaire (retraité) de l'Organisation des Nations Unies*.....455

RAPPORT GENERAL, **Pr Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO**, *Professeur Titulaire des Universités*.....473

ALLOCUTION DE CLOTURE, **Monsieur Galax Landry ETOGA**, *Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Défense Chargé de la Gendarmerie Nationale, Représentant du Ministre Délégué à la Présidence Chargé de la Défense, Président du Conseil d'Administration de l'EIFORCES*.....487

RASI est une publication du
Centre de Recherche et de Documentation de l'EIFORCES

A. COMITE SCIENTIFIQUE

Pr LEKA ESSOMBA Armand

Pr MINKOA SHE Adolphe

Pr PONDI Emmanuel

Pr GUIMDO DONGMO Bernard-Raymond

Pr TCHEUWA Jean Claude

Pr EBOGO Franck

Pr NTUDA EBODE Joseph Vincent

Pr Hajer GUELDICH

Pr ONDOUA BIWOLE Viviane

Pr AVOM Désiré

Pr Nixon KAHJUM TAKOR

Pr KENFACK Pierre Etienne

Colonel Professeur Francis LYSONGE EKOSSO, PhD.

Pr Brusil Miranda METOU

Dr Commissaire Divisionnaire PASSO SONBANG Elie

Dr Mutoy MUBIALA

COMITE DE PUBLICATION ET DE REDACTION

Directeur de la publication :

Général de Brigade BITOTE André Patrice,
Directeur Général de l'EIFORCES

Directeur Adjoint à la publication :

Commissaire Divisionnaire OYONO THOM Cécile,
Directeur Général Adjoint de l'EIFORCES

Coordonnateur scientifique :

Dr Mutoy MUBIALA,
Modérateur Général des Travaux du Colloque

Coordonnateur technique :

Dr Commissaire Divisionnaire PASSO SONBANG Elie,
Chef du Centre de Recherche et de Documentation de l'EIFORCES

SECRETARIAT DE REDACTION

Commissaire de Police Principal TCHUENDEM SIMO Rosyne Arlette Epse NOUNKOUA,
Chef des Laboratoires de Recherche du Centre de Recherche et de Documentation de l'EIFORCES

Colonel ONGOLO Auguste,
Chef de la Cellule de la Documentation de l'EIFORCES

Dr NGAMONDI KARIE,
Enseignant à l'Université de Yaoundé II

Dr ATANGANA Emmanuel Désiré,
Enseignant à l'Université de Yaoundé II

Dr NGEK MONTEH René,
Enseignant à l'Ecole Normale Supérieure de Yaoundé I

M. NJIFON Josué,
Chef Service Traduction et Interprétariat à l'EIFORCES

M. ABANDA DANG Marcel Boris,
Assistant de projets à l'EIFORCES

M. NENENGA AGBORSUM Driscole,
Assistant de recherche et de traduction à l'EIFORCES

Mme NDZIE Marie Joseph Norbertine,
Assistant de projets à l'EIFORCES

Maréchal de Logis ELANGA Marcellin,
Chef du Secrétariat du Centre de Recherche et de Documentation de l'EIFORCES

Mme NGOBO ATEMENGUE Annick épouse TAYOU KAYO,
Diplomate

M. ALIMA ETOUNDI Bertin,
Chercheur au CRD

M. MOUNGANG Lionel,
Chercheur au CRD

ONT COLLABORE A CE NUMERO

M. Joseph BETI ASSOMO,
MINDEF PCA EIFORCES

ETOGA Galax Landry
SEDGN

Général de Brigade BITOTE André Patrice

Pr Brusil Miranda METOU

Pr NTUDA EBODE Joseph Vincent

Pr Hajer GUELDICH

Pr ONDOUA BIWOLE Viviane

Pr AVOM Désiré

Pr TAKOR NIXON

Colonel Professeur Francis LYSONGE EKOSSO, PhD.

Pr Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO

Pr TCHEUWA Jean Claude

Pr Frank ÉBOGO

Commissaire Divisionnaire Dominique BAYA

Dr Mutoy MUBIALA

Dr Youssoufou NGAMONDI KARIE

Dr Côme Damien Georges AWOUMOU

Dr Alvine Henriette Assembe Ndi

Dr NDILOSEH Melvis

Dr OWONA Wolfgang

Dr KAMGA Hilaire

Colonel LEOUE FOSSO Denis

Capitaine de Vaisseau ATONFACK GUEMO Cyrille Serge

M. Roel DEBRUYNE

M. NDJOK MBITA Emmanuel

Mme TANJA ULJONEN

M. Alain Désiré TAÏNO KARI

EDITORIAL

Général de Brigade André Patrice BITOTE
Directeur Général de l'EIFORCES

D'une pertinence avérée et d'une actualité évidente, le Colloque International organisé par l'EIFORCES les 7-8 Octobre 2021, au Palais des Congrès de Yaoundé sur le thème : «**L'interaction entre les acteurs impliqués dans la gestion des crises humanitaires en Afrique : complémentarité ou rivalité?»** découle d'une recommandation du Conseil d'Administration de l'EIFORCES. Inscrite dans le Projet de Performance administrative 2021 de l'Ecole, la tenue effective de cette activité éminemment scientifique et d'envergure internationale a été rendue possible grâce au financement spécial du Président de la République.

Dans le même sillage, le Chef de l'Etat a récemment approuvé les projets prioritaires et la première phase du plan triennal 2021-2024 de développement infrastructurel et d'équipement de l'EIFORCES à Awaé, son siège social, dans le Département de la Mefou et Afamba. Cette haute sollicitude engage l'EIFORCES à assumer résolument son statut et sa stature de Centre d'excellence de l'Union Africaine et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale, dans les domaines de la sécurité et du soutien à la paix. A cet égard, notre institution s'oblige à capitaliser les ressources et énergies ainsi mobilisées, au service de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique et dans le monde.

Il y a quelques mois, dans des circonstances similaires et au travers de son Centre de Recherche et de Documentation, l'EIFORCES a adressé la problématique prégnante de sécurité humaine qu'est la Covid-19, en vue de rendre les dispositifs de riposte des Etats africains plus efficaces.

Dans le cadre du présent Colloque, l'EIFORCES s'attèlle à la question non moins actuelle de la gestion des crises humanitaires en Afrique, dans la perspective de mettre en œuvre un cadre propice de collaboration fructueuse entre tous les acteurs intervenant dans le champ humanitaire et d'assumer ses missions de veille stratégique et informationnelle dans le domaine de la paix et de la sécurité.

Les présents Actes, fruit de ces importantes assises internationales, entendent rendre compte de la vitalité des échanges, expériences et points de vue, illustrant par là même le jeu et l'enjeu propres au champ humanitaire et des interactions entre ses acteurs. /-

ALLOCUTION D'OUVERTURE

Monsieur Joseph BETI ASSOMO
Ministre Délégué à la Présidence Chargé de la Défense
Président du Conseil d'Administration de l'EIFORCES

C'est avec un réel plaisir que je préside ce jour, la cérémonie d'ouverture du Colloque International sur le thème : «**l'interaction entre les Acteurs impliqués dans la gestion des crises humanitaires en Afrique : complémentarité ou rivalité ?»**, organisé par l'EIFORCES.

En cette circonstance solennelle, j'aimerais tout d'abord, exprimer ma déférente gratitude au Président de la République, Son Excellence Paul BIYA, Chef de l'Etat, Chef des Forces Armées, Chef Suprême des Forces de Police, Illustre Géniteur de l'EIFORCES dont le financement spécial, cette année, a permis de réaffirmer l'engagement à soutenir l'EIFORCES dans l'accomplissement de ses missions statutaires de formation et de recherche en faveur de la paix et de la sécurité au Cameroun et dans le monde.

De bon augure pour l'EIFORCES, Centre d'Excellence de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale et de l'Union Africaine qui poursuit sa montée en puissance en tant que Centre de Référence pour le renforcement des capacités stratégiques et opérationnelles des Forces de Sécurité et véritable instrument de politique publique du Cameroun et de la Communauté Internationale dans le domaine de la sécurité et de la paix.

Je voudrais ensuite remercier les Membres du Gouvernement et leurs collaborateurs pour l'accompagnement et le soutien déterminants qu'ils apportent à cette importante activité scientifique et professionnelle de l'EIFORCES, et que mène, avec efficacité sur le plan conceptuel et

opérationnel, son Centre de Recherche et de Documentation.

Enfin, ma gratitude s'adresse à tous les participants, ici présents, qui ont répondu favorablement à cette invitation.

Je vous souhaite à tous une chaleureuse bienvenue, dans cette somptueuse salle du Palais des Congrès et un agréable séjour au Cameroun à tous les participants venus des autres pays.

Ce Colloque International dont les travaux sont sur le point de commencer, est organisé dans le cadre de la mission de recherche de l'EIFORCES à travers son Centre de Recherche et de Documentation. Il constitue le cadre dans lequel, pendant deux jours, des experts issus de divers champs de compétence, se pencheront sur une thématique sécuritaire contemporaine et complexe.

La présence de sommités scientifiques nationales et internationales à la renommée établie, révèle la pertinence de la problématique des rapports existant entre l'Etat et les autres acteurs impliqués dans la gestion des crises humanitaires en Afrique, notamment dans les pays du Bassin du Lac Tchad, et rassure quant à la formulation des recommandations, que j'espère enrichissantes, pour envisager une approche globale et collective du traitement desdites crises.

Une telle approche se justifie par la multiplication des crises humanitaires et leurs inférences sur le fonctionnement des institutions et sur le bien-être et l'épanouissement des populations.

En organisant ce colloque international, l'EIFORCES s'inscrit en droite ligne de la nécessaire mutualisation des compétences, prescrite par le paradigme de la sécurité collective, nationale, régionale et internationale qu'impose la résolution des crises humanitaires.

Ce paradigme de la paix et de la sécurité humaine, parce qu'il met en exergue l'entité étatique et les autres acteurs dans la gestion des crises en Afrique, nous oblige à mettre ensemble et en synergie toutes les intelligences dont nous disposons pour apporter des réponses optimales à ces crises et capitaliser les enseignements pour nous en prémunir, à court, moyen et long terme.

Comme vous le savez, ce colloque est d'une importance capitale dans la croisade que mène notre continent contre les crises humanitaires orchestrées par des groupes terroristes, des bandes armées et autres.

Je vous exhorte, par conséquent, à donner le meilleur de vous-mêmes, afin que cette rencontre débouche sur des recommandations pertinentes, stratégiques et opérationnelles, de nature à accroître les capacités de tous les acteurs de l'humanitaire à travers une gestion concertée, efficace et efficiente des crises.

Sur ce, je déclare ouverts, les travaux de ce Colloque International. /-

PROPOS INTRODUCTIF

Docteur Elie PASSO SONBANG
Commissaire Divisionnaire
Chef du Centre de Recherche et de Documentation de l'EIFORCES

L'honneur m'échoit ce matin de prendre la parole devant cet auguste auditoire pour procéder à la présentation de l'activité qui va nous réunir pendant deux jours dans cette somptueuse salle du Palais des Congrès de Yaoundé.

L'activité en question est ce Colloque International dont le thème est : «**L'interaction entre les acteurs impliqués dans la gestion des crises humanitaires en Afrique : complémentarité ou rivalité ?**», et qui intervient à un moment crucial où certains pays d'Afrique et notamment ceux du Bassin du Lac Tchad connaissent des crises sécuritaire et humanitaire sans précédent.

Inscrite dans la planification des activités de recherche de l'EIFORCES pour le compte de l'année 2021, cette thématique interpelle d'autant plus qu'elle questionne les rapports existant entre les différents acteurs impliqués dans la gestion des crises humanitaires en Afrique. Plus encore, elle offre une occasion idoine d'analyser l'action de l'Etat, acteur primordial des relations internationales, d'une part, et le jeu des «autres acteurs», d'autre part, sous le prisme de la complémentarité ou de la rivalité.

L'Ecole Internationale des Forces de Sécurité, instrument de la politique publique au service de l'Etat et de la Communauté Internationale dans les domaines de la sécurité et du maintien de la paix, à travers de son Centre de Recherche et de Documentation, entend ainsi dans le cadre de sa mission

statutaire de recherche, adresser la perspective africaine en matière de gestion des crises humanitaires, en se posant la question de savoir : **comment envisager l'interaction entre le système étatique et le système «multicentré» pour une gestion efficace des crises humanitaires en Afrique ?**

Durant ces assises internationales, qui vont durer deux jours, un groupe d'experts, triés sur le volet au regard de leur compétence avérée dans les domaines objet des différents panels thématiques, va se pencher sur cette question en mettant en lumière, les constats, les jeux, les enjeux et les perspectives théoriques et pratiques qui la sous-tendent, ceci, autour de quatre axes thématiques repartis en 4 panels :

Panel 1 : **«L'Humanitaire : mutations et transformations à l'ère de la mondialisation» ;**

Panel 2 : «Coopération sectorielle, institutionnelle, bilatérale et multilatérale dans le champ humanitaire: l'Afrique comme laboratoire de la coordination humanitaire» ;

Panel 3 : «Dynamiques, défis et trajectoires des acteurs humanitaires» ;

Panel 4 : «L'avenir de l'aide/assistance humanitaire : quelles perspectives ?».

Aussi, l'approche méthodologique choisie pour guider les travaux s'inscrit dans une orientation d'évaluation-prospective. Elle consiste d'une part, en une vision panoramique des dynamiques de l'action humanitaire dans notre pays en particulier et en Afrique en général, de manière à réduire les risques de perpétuation des crises humanitaires. Et d'autre part, en la mise en place d'une stratégie intégrée et inclusive pour une démarche globale et collective du retour à la paix en temps de crise.

Il s'agira pour ce groupe d'experts, issus des champs politique, économique, universitaire, des Forces de Défense et de Sécurité et de l'humanitaire :

- De dresser un état des lieux des pratiques, normes, dispositifs africains en matière de gestion des crises humanitaires et des relations entre les organisations transnationales et les Etats ;

- De faire ressortir les principales tendances des dynamiques et mutations de l'action humanitaire en Afrique ;
- De réaliser une cartographie des acteurs humanitaires et analyser les modalités de leur action en Afrique ;
- D'identifier les défis et enjeux inhérents à la mise en œuvre de l'action humanitaire;
- De renforcer les capacités des différents acteurs impliqués dans la gestion des crises humanitaires ;
- De concevoir un plaidoyer en vue d'une approche globale et collective dans le traitement des crises humanitaires en Afrique ;
- De proposer des pistes d'un «partenariat humanitaire».

Comme vous pouvez le constater, nous avons deux jours intenses de réflexions, d'échanges et de partage *afin* de contribuer, à notre niveau, à faire sortir l'Afrique de cette spirale de crises sans *fin*, qui doivent pourtant connaitre une *fin*, pour qu'*enfin*, l'Afrique puisse se concentrer sur ses *fins* de développement telles que fixées par l'Union Africaine.

Tout en nous souhaitant de fructueux travaux, je vous remercie de votre aimable attention. /-

LEÇON INAUGURALE : LE PLURALISME HUMANITAIRE EN AFRIQUE : ÉTAT DES LIEUX, DÉFIS ET PERSPECTIVES

Docteur Mutoy MUBIALA
Expert international et modérateur général des travaux
Professeur de droit international et des droits de l'Homme à l'Université de Kinshasa
Consultant et ancien fonctionnaire (retraité) de l'Organisation des Nations Unies

INTRODUCTION

Depuis plusieurs décennies après leurs indépendances, les Etats africains ont fait face à de nombreux conflits souvent à la source de graves crises humanitaires. Celles-ci se sont, en particulier, multipliées à partir des années 1990, à la faveur des soubresauts et des dérapages de la transition démocratique sur le continent. Cela a entraîné le déploiement de nombreux acteurs humanitaires. Si leur action a été salutaire dans bien de situations, elle a eu des conséquences quelquefois négatives sur le terrain, dans d'autres situations. Certaines de ces conséquences sont attribuables au pluralisme humanitaire.

Le concept de «pluralisme» renvoie au qualificatif de «plusieurs» et il n'est pas nouveau, ni inconnu, en sciences sociales. En effet, il a été adopté, en science politique, par exemple, pour caractériser le multipartisme (pluralisme politique) et, en droit, pour refléter la pluralité des systèmes juridiques dans un contexte déterminé (pluralisme juridique) (exemple : cas de la coexistence des systèmes de droit civil, de droit commun ou *common law*, et de droit coutumier au Cameroun). Dans le cadre de la présente étude, le pluralisme humanitaire voudrait signifier l'existence d'une multitude d'acteurs opérant dans le domaine

de l'aide humanitaire. L'objectif de cette étude est d'examiner l'interaction entre ces acteurs, d'évaluer ses implications actuelles pour l'action humanitaire et d'explorer les perspectives d'avenir y relatives dans le contexte africain.

Avant de procéder à cette analyse, il convient de se pencher, d'abord, sur la cartographie (*mapping*) des acteurs humanitaires sur le continent africain.

I - CARTOGRAPHIE DES ACTEURS HUMANITAIRES EN AFRIQUE

Les acteurs humanitaires se caractérisent non seulement par leur multitude, mais aussi par leur diversité. Sur la scène humanitaire africaine, on peut les classer en trois grandes catégories comprenant les acteurs nationaux et locaux, régionaux (africains et extra-africains) et universels (non-gouvernementaux et onusiens).

A - Acteurs humanitaires nationaux et locaux

Les Etats africains constituent des acteurs humanitaires de base, car, comme ailleurs dans le monde, ils ont la responsabilité primordiale de venir en aide aux populations dans le besoin se trouvant sous leur juridiction. Pour assurer ce devoir, la plupart des Etats africains ont mis en place des structures gouvernementales ou para-étatiques chargées de l'action humanitaire, sous forme ministérielle (ministère des affaires sociales et/ou humanitaires), d'agences de protection civile et de fonds nationaux spécifiques (exemple : fonds nationaux de solidarité dans la lutte contre la Covid-19). Par ailleurs, conformément à leur participation aux Conventions humanitaires, dont les Conventions de Genève de 1949 sur les conflits armés, les Etats africains disposant de sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant rouge, leurs bras opérationnels dans le domaine de l'assistance aux victimes des conflits et des catastrophes naturelles. Les sociétés nationales africaines de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge participent à la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, un acteur humanitaire majeur en Afrique.

Enfin, il convient de noter que, dépendant des circonstances (conflits,

pandémies, catastrophes naturelles, etc.), de plus en plus d'organisations non gouvernementales (ONG) africaines, nationales et locales, s'impliquent dans l'action humanitaire.

B - Acteurs humanitaires régionaux

On peut distinguer deux grandes sous-catégories d'acteurs régionaux humanitaires en Afrique : les organisations régionales et sous-régionales africaines et les organisations régionales extra-africaines, tout particulièrement l'Union Européenne.

1. Les organisations régionales et sous-régionales africaines

L'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), après avoir adopté la Convention de l'OUA sur les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, en 1969, a mis en place un Bureau pour les réfugiés africains, qui était en charge, particulièrement, de la réinstallation interafricaine des réfugiés. L'action de ce Bureau s'est amplifiée avec l'élargissement de son mandat aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (ci-après : personnes déplacées).[1]

L'Union Africaine (UA), qui a succédé à l'OUA en 2002, a continué l'action humanitaire commencée par celle-ci. Après avoir adopté, sur le plan normatif, la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en 2009 et la Déclaration sur l'Initiative de solidarité africaine en 2012, l'UA a entrepris de renforcer sa structure chargée de l'action humanitaire. La Commission de l'UA inclut, dans son organigramme, un département en charge des affaires sociales et humanitaires. Plusieurs Communautés Economiques Régionales (CER), qui sont intégrées à l'Architecture de Paix et de Sécurité de l'UA (APSA), comportent également des structures chargées de l'action humanitaire (cas de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest ou CEDEAO et de l'East African Community ou EAC).[2] Il convient

[1] J. Oloka-Onyango, «The Place and Role of the OAU Bureau for Refugees in the African Refugee Crisis», *International Journal of Refugee Law*, vol. 6, 1994, pp. 34-52.

[2] M.Mubiala, «L'Union africaine», *in* S. Szurek, M. Eudes et P. Ryfman (dir.), *Traité de droit et pratique de l'action humanitaire*, Paris, LGDJ, 2019, p. 389.

de mentionner, aussi, le cas des organisations sous-régionales comme la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) et le G-5 Sahel, engagées dans des opérations de paix comportant une dimension humanitaire.

2. L'Union Européenne

Parmi les acteurs humanitaires extra-africains opérant dans le champ humanitaire en Afrique, il convient de mentionner plus particulièrement l'UE. Celle-ci agit à travers son Bureau pour les affaires humanitaires, mieux connu sous son sigle anglais d'ECHO (*European Community Humanitarian Office)*, devenu, depuis 2004, la Direction Générale (DG) de l'aide humanitaire de la Commission de l'UE.[3] Acteur humanitaire majeur dans le monde, l'UE a développé un partenariat stratégique avec l'UA dans plusieurs domaines de coopération internationale, dont l'action humanitaire, dont on reparlera plus loin dans cette étude.

C - Les acteurs humanitaires universels

Les acteurs humanitaires universels sont les plus nombreux parmi ceux qui sont engagés dans des opérations en Afrique. Cette catégorie regroupe aussi bien les ONG humanitaires à vocation universelle (CICR et Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ; Médecins sans Frontières; Save the Children; Search for Common Ground, pour ne mentionner que les plus connues) que les agences humanitaires de l'ONU. Celle-ci est un acteur humanitaire majeur, sinon le plus important, sur le continent africain. C'est également un acteur complexe, dans la mesure où ses interventions se répartissent entre plusieurs agences opérationnelles ou semi-opérationnelles, dont le Programme Alimentaire Mondial (PAM) ; le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR); le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF); et, dans une certaine mesure, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).[4]

---

[3] A. Millet-Devalle, «L'Union européenne», *in* Szurek, Eudes et Ryfman, *op. cit.* (Note 2), p. 362.

[4] Voir, notamment, M Cuq, «Le Programme alimentaire mondial», *op.cit.* (note 2), pp. 307-311; C.Schmitt, «Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés», *ibid*., pp. 311-318; C.Brisset, «L'UNICEF», *ibid*., pp. 318-323; et M. Méité, «Le PNUD», *ibid*., pp. 323-328; et C. Bories, «Les acteurs onsusiens dépourvus de compétence opérationnelle», *ibid*., pp. 329-336.

Il conviendrait d'ajouter à ces acteurs humanitaires onusiens civils, les opérations de paix multidimensionnelles, dont le mandat comporte désormais une dimension humanitaire, axée sur la protection des civils et la sécurisation de l'environnement pour la fourniture de l'aide humanitaire.[5] Parmi les missions des Nations Unies dotées d'un tel mandat opérant en Afrique, il convient de mentionner la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUSCO); la Mission Multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA); la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies en République Centrafricaine (MINUSCA); et la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (UNMISS).

Tous les acteurs humanitaires susmentionnés dans les trois grandes catégories opèrent sur le même terrain. Il se pose, dès lors, la question de leur interaction dans ce contexte.

II - L'INTERACTION ENTRE LES ACTEURS HUMANITAIRES DANS LE CONTEXTE AFRICAIN

L'interaction d'une multitude d'acteurs sur le terrain humanitaire africain a généré de bonnes pratiques mais, elle est aussi à la source de plusieurs défis. L'examen de ces bonnes pratiques et de ces défis permettra d'explorer les perspectives d'avenir du pluralisme humanitaire en Afrique. Ces bonnes pratiques et défis seront illustrés par des études de cas tirées de l'expérience professionnelle du présent auteur, complétées par des références à des épisodes de la mythologie antique (grecque et romaine), en passe de devenir des réalités sous les tropiques, en général, et en Afrique Centrale et dans la région des Grands Lacs, en particulier.

A - Bonnes pratiques dans l'interaction entre des acteurs humanitaires

[5] Ph. Lagrange, «L'action humanitaire des Nations Unies dans le cadre du maintien de la paix», *op. Cit.* (note 2), pp. 337-359.

Quelques bonnes pratiques identifiées dans l'interaction entre des acteurs humanitaires incluent, notamment, (i) la coopération entre les Etats africains et des acteurs universels dans l'assistance aux réfugiés (l'expérience tanzanienne); (l'organisation de conférences régionales panafricaines des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge; et (iii) le développement de la collaboration entre les acteurs humanitaires régionaux et nationaux africains dans la lutte contre les pandémies (exemples: Ebola et Covid-19).

1. La coopération entre les Etats africains et les acteurs universels dans l'assistance aux réfugiés : l'exemple tanzanien

Il convient de noter que, dans les années 1960 et 1970, l'action humanitaire des acteurs nationaux était plus importante que celle des acteurs internationaux. Dans ce contexte, certains Etats africains ont développé une très bonne coopération avec des acteurs humanitaires universels, dont l'ONU. Ce fut le cas de la Tanzanie, dans le domaine de l'assistance aux réfugiés fuyant les guerres de libération nationale d'Afrique australe et des programmes internes dans la région des Grands Lacs (Burundi et Rwanda). L'action humanitaire du gouvernement tanzanien a valu à son premier président, Julius Nyerere, d'être honoré par le HCR, qui lui a décerné en 1983 la médaille Nansen, du nom du premier Haut-Commissaire pour les réfugiés. Lors de la cérémonie de remise de la médaille Nansen à l'ancien président tanzanien, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés de l'époque, Poul Hartling, a déclaré, notamment :

> «By giving asylum to people who cannot go elsewhere, the Tanzanian authorities offer them an opportunity await better days until they are in a position to opt for voluntary repatriation, resettlement in another country willing to receive them, or for integration in Tanzania. In doing so, Tanzania is not only applying the recognized principle of 'burden sharing', which is one of the cornerstones of international co-operation in the economic and social field. But, also because of its geographical location and as a front line state, Tanzania has been called on, at times, to take more than its fare share - and it has done so notwithstanding the

> additional charges and efforts this entailed, especially in the field of large scale rural settlement of refugees. Many of us here will remember the joint venture undertaken by the Tanzanian authorities and UNHCR in the early seventies, to help thousands of refugees from Burundi to become self-supporting through farming, animal husbandry and sometimes also fishery. Important contributions to this end, in the form of arable land and technical and administrative services were provided by the government. This has greatly facilitated the effective implementation of UNHCR projects for organized settlements created for refugees and also accessible for some of the local population. Invaluable material and operational support was also received from the operational arm of the Lutheran World Federation, the Tanganyika Christian Refugee Service, the World Food Programme, the Christian Council of Tanzania and Caritas.»[6]

Le leadership humanitaire tanzanien dans les années soixante-dix, confirmé par l'organisation de la Conférence panafricaine d'Arusha sur la situation des réfugiés en Afrique en mai 1979, contraste avec la suprématie des acteurs humanitaires internationaux dans les camps des réfugiés rwandais de 1994 en Tanzanie, notamment à Ngara.[7]

2. Les conférences régionales panafricaines des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Les sociétés nationales africaines de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont développé une interaction à travers l'organisation de conférences régionales. Comme le présent auteur l'a écrit dans une étude antérieure,

> «The African National Red Cross and Red Crescent Societies hold a regional conference every four years [...]. The third Conference, held

[6] Nations Unies, «Nansen Medal Award Ceremony : Statement by Mr. Poul Hartling, United Nations High Commissioner for Refugees, on the Occasion of the Award of the Nansen Medal for 1983 to His Excellency Julius Kambarage Nyerere, President of the United Republic of Tanzania», Genève, 3 octobre 1983, p. 2.

[7] Voir M. Mubiala, «Les Nations Unies et la crise des réfugiés rwandais», *Revue belge de droit internationa*l, vol. 30, 1996, pp. 499-516.

> in Mbabane, Swaziland, from 18 September to 2 October 1992, noted that 'assistance to the victims of conflict in Africa was often seriously impeded and called on National Societies to use their influence with governments to promote respect for international humanitarian law, whether by urging them to accede to the Additional Protocols or by highlighting the need to apply and ensure application of that law'
>
> [...]

The Kampala Conference of the Red Cross/Red Cressent societies (23-27 September 1996) recommended inter alia that the African governments should take action to follow up commitments made at the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent (Geneva, 1995), in particular with regard to:

- protecting civilians during war;
- promoting the principle of non-recruitment and non-participation in armed conflict of children under the age of 18;
- moving towards a total ban on landmines;
- encouraging the use of the Code of Conduct for the International Red Cross and Red-Crescent Movement and non-governmental organizations;
- permitting relief operations of a strictly humanitarian character in states under sanctions;
- recognising the specific role of national Red Cross /Red Crescent societies in disaster response;
- helping create a beneficial environment for the overall development of national societies [...]»[8]

Les conférences régionales des sociétés nationales africaines de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et celles qui les ont suivies, ont été à la base d'un dialogue humanitaire panafricain. Elles constituent une bonne pratique dont la dynamique devrait être renforcée.

---

[8] *Ibid*., «International humanitarian law in the African Context», in M. K. Juma et A. Surkhe (éds.), *Eroding Local Capacity*. International Humanitarian Action in Africa, Uppsala, The Nordic Africa Institute, 2002, p. 45.

3. La collaboration entre les acteurs humanitaires régionaux et nationaux en Afrique dans la lutte contre les pandémies d'Ebola et de Covid-19

Deux exemples de bonnes pratiques dans l'interaction entre les acteurs humanitaires peuvent être mentionnés dans le contexte de la lutte contre deux pandémies récentes en Afrique, à savoir la maladie à virus Ebola (MVE) et la Covid-19.

Entre 2014 et 2016, l'Afrique de l'Ouest a fait face à l'épidémie d'Ebola. Trois pays ont été particulièrement affectés par cette crise, dont la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone. Pour la première fois de son histoire, l'UA déploya une mission civile et humanitaire d'appui à la lutte contre cette pandémie (*African Union Support against Ebola in West Africa* ou ASEOWA). L'ASEOWA bénéficia du concours des Etats africains, des volontaires de santé déployés par ces derniers et par des ONG africaines, ainsi que d'un financement inédit par le secteur privé africain à hauteur de près de 15 millions de dollars américains, presqu'autant que les contributions faites par les donateurs traditionnels du Nord. Le leadership africain dans la réponse à la crise d'Ebola en Afrique de l'Ouest fut rendu possible grâce à cette interaction d'acteurs humanitaires et cette mutualisation d'efforts à l'échelle régionale. Cette réponse fut efficace et saluée par la communauté internationale.[9] L'expérience de la réponse africaine en Afrique de l'Ouest entre 2014 et 2016 ouvrit la voie à la mise sur pied du Centre africain de prévention et de contrôle des maladies (CDC Afrique) en 2017, ainsi qu'à la création du Corps de volontaires africains de santé, un rooster désormais disponible auprès du CDA-Afrique. Ces volontaires ont été utilisés, notamment dans le contexte des crises récentes d'Ebola en RD Congo (2018-2021). Ainsi, des volontaires guinéens ont été déployés dans l'Est de la RDC, comme le furent leurs homologues congolais en Guinée pendant la crise humanitaire d'Ebola dans ce pays, de 2014 à 2016. De même, dans le contexte de la crise de la Covid-19, le CDC-Afrique a obtenu de la RD Congo le déploiement de 37 experts dans quatre pays africains, dont le Cameroun, la

[9] *Ibid*., «Le rôle des organisations régionales africaines dans la lutte contre les pandémies», in Société française pour le droit international, Santé et droit international. Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 2019, pp. 407-431.

Guinée, le Mali et le Niger, pour venir en appui aux programmes nationaux de lutte contre la Covid-19 mis en place par ces pays.[10] Avec ces centres régionaux de collaboration rattachés aux Communautés économiques régionales, le CDC-Afrique a joué et continue de jouer un rôle central de coordination dans la réponse à la pandémie actuelle de Covid-19, dans le cadre de laquelle l'Afrique semble avoir tiré, jusqu'ici, son épingle du jeu.[11]

B - Les défis posés par le pluralisme humanitaire et l'interaction entre des acteurs humanitaires

Le pluralisme humanitaire porte en lui des germes d'éclatement de l'action humanitaire. Sur un plan précis, l'interaction entre les acteurs humanitaires, tout en générant quelques bonnes pratiques, est à la source de nombreux défis. Parmi les défis majeurs du pluralisme humanitaire et de l'interaction entre les acteurs humanitaires figurent: (i) la prolifération des acteurs humanitaires; (ii) l'omniprésence (la présence continue) et la suprématie des acteurs humanitaires universels; (iii) le dualisme militaro-humanitaire des opérations de paix (onusiennes et régionales) dotées d'un mandat humanitaire (protection des civils et sécurisation de la fourniture de l'aide humanitaire); ainsi que (iv) l'appui des opérations de paix onusiennes à des forces de paix et/ou de sécurités non-onusiennes (nationales et régionales).

1. La prolifération des acteurs humanitaires

La prolifération des acteurs humanitaires est le défi le plus important dans l'action humanitaire en Afrique. Cette prolifération a émergé dans le contexte de la crise des Grands Lacs, au milieu des années 1990. En effet, en particulier dans le cadre de la crise rwandaise de 1994, l'on a assisté au déploiement d'une multitude d'acteurs humanitaires plus ou moins expérimentés. Au plus fort de cette crise, on a compté jusqu'à 180 ONG humanitaires, en plus des organismes des Nations Unies impliqués sur le terrain. L'évaluation conjointe réalisée sur l'assistance d'urgence au Rwanda et son impact a démontré une grande carence

[10] *Ibid*., «The African Union and the Covid-19 Pandemic», *Policy Brief* N° 108, Bruxelles, TOAEP, 4 juin 2020, p. 3.

[11] *Jeune Afrique* numéro spéicial sur le Covid-19, mai 2021.

de coordination des acteurs humanitaires dans ce contexte.[12]

Le colloque d'Addis Abeba organisé conjointement par l'OUA et le HCR, à la suite de la crise des réfugiés et des personnes déplacées dans la région des Grands Lacs, a constaté que l'action de cette multitude d'acteurs humanitaires a été dominée par la concurrence, des doubles emplois et le gaspillage.[13]Abordant l'aspect de l'assistance humanitaire et de la coordination des activités y relatives dans le contexte africain, un intervenant à ce colloque a écrit, notamment :

> «The international relief network is overstretched, all too frequently unable to meet the mounting demands placed upon it and constantly concerned about the availability of resources. The network is faced with a growing number of situations for which there is a limited degree of previous experience. Rules and responses are often made up as a particular situation evolves. Many of the emerging situations that relief organizations now confront are redodent with another kind of uncertainty, namely, the threat of violence [...].
>
> In the rapidly evolving humanitarian environment of the 1990s, the very dimension and complexity of a growing number of emergencies engender not only institutional ambiguity and insecurity. The proliferation of relief actors, the inconsistencies of the donor responses, and disconnected bilateralism, when added to the increasing uncertain boundaries of humanitarian affairs and the scarcity of resources, are all part of the environment faced by the international relief network. Now and in the immediate future, co-ordination will be increasingly important, and yet for these very reasons become more difficult.»[14]

Le défi de la prolifération des acteurs humanitaires est aggravé par celui, également majeur, de l'omniprésence et de la suprématie des acteurs humanitaires universels.

---

[12] Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*. Humanitarian Aid and Effects, vol. 3, 1996, pp. 122-136.

[13] OUA et HCHR, *Document d'Addis Abeba sur les réfugiés et les déplacements forcés de populations en Afrique,* Genève, 1994, p. 15.

[14] C.R. Kent, «Humanitarian Assistance and Inter-Agency Co-ordination and Co-operation: Constraints and Prospects in an African Context», *International Journal of Refugee Law*, numéro spécial, juillet 1995, p. 246.

2. L'omniprésence et la suprématie des acteurs humanitaires universels

La présence continue et la suprématie des acteurs humanitaires universels en Afrique, tout en étant l'expression de la manifestation de la solidarité internationale, comporte de graves conséquences, dont la dépendance permanente des Etats africains de l'aide humanitaire internationale et la marginalisation des acteurs humanitaires nationaux et locaux. A la limite, ces derniers ont été réduits au rôle de sous-traitants. Cela conduit inexorablement à l'affaiblissement des capacités nationales et locales dans le domaine de l'action humanitaire. A propos de ce dernier aspect, le Christian Michelsen Institute (CMI) de Bergen (Norvège) a mis en œuvre un projet de recherche afro-nordique de trois ans (1997-2000), auquel le présent auteur a participé, en coopération avec le Centre for Foreign Relations de Dar-es-Salaam et la School of Governance de l'Université de Western Cape de Cap Town . Trois colloques ont été organisés dans le cadre de ce projet, respectivement à Arusha, Cap Town et Oslo. Des contributions présentées au cours de ces colloques ont été réunies et publiées, en 2002, dans un ouvrage au titre évocateur : «Eroding Local Capacity. International Humanitarian Action in Africa». Comme le soulignent les deux coordonnatrices de cette publication, dans leur introduction,

> «Sensing both the need and the opportunities, international aid organisations developed into large, professional institutions with stable bureaucratic procedures. Many expanded their functions from immediate emergency to longer-term provision of social services, becoming reliable welfare providers in what Mark Duffield (1994) has aptly called an international safety net [...].
>
> This international humanitarian welfare regime has a dominant Northern imprint. Using OECD, the UN and ad hoc fora, the industrialized states and Northern-based aid organisations have primarly been responsible for articulating common norms, providing financial resources, and developing institutions and strategies to both identify the problems and address them. Relief and protection activities on the ground are dominated by Northern-based organisations. Most of the operations, by contrast, take place in the South as conventionnaly defined

> [...], and assistance activities there. This structure raises some critical questions regarding the role that local or 'Southern' actors can and should play in the international humanitarian international regime. The dominant rhetoric on all sides has long emphasises the need to build 'more local capacity', yet this is generally followed by non-action. Even long-term, semi-permanent emergencies have not generated significant local capacity to assist. In some cases, whatever local capacity aid exist in this arena has been overwhelmed by the international aid presence and eroded.»[15]

Pour répondre à ce défi, les experts ont proposé quelques pistes de solutions. Deux d'entre elles, formulées par des experts africains, dont l'auteur de la présente contribution, visent, d'une part, à la contextualisation des normes et principes relatifs à l'action humanitaire en Afrique[16] et, d'autre part, à la régionalisation de celle-ci.[17] Une dizaine d'années après la publication de cet ouvrage, on peut soutenir que des lignes ont bougé dans le bon sens.

Sur le plan normatif, l'UA a adopté, en 2009, la Convention de Kampala sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées et, en 2012, la Déclaration sur l'Initiative de Solidarité Africaine (ISA). Le premier instrument contribue à la régionalisation des principes directeurs des Nations Unies dans le domaine des personnes déplacées,[18] tout en intégrant le droit d'intervention de l'UA en cas d'obstruction à la fourniture de l'aide humanitaire (article 8, paragraphe 1) et ce, conformément à l'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'UA, qui autorise cette Organisation à intervenir dans un Etat dans des circonstances graves de menace ou de perpétration d'un génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.[19]

---

[15] M. K. Juma et A. Suhrke, «Introduction», i*n* Juma et Suhrke , *ibid*., pp. 5-6.

[16] Mubiala, «International Humanitarian Law .....», *in* Juma et Suhrke, *ibid*., pp. 35-59.

[17] B. Rutinwa, «Regional Co-operation for Humanitarian Action. The Potential of the EAC», *in* Juma et Surkhe, *ibid*,. pp. 60-69.

[18] Voir M. Duchatellier et M. Mubiala, «La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrqiue: une codification régionale des principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de populations», *Annuaire afrcian de droit international/African Yearbook of International Law*, vol. 18 (2010), 2013, pp. 399-411.

[19] Mubiala, «L'Union africaine», p. 388.

Quant à la Déclaration sur l'ISA, elle a contribué à l'émergence d'un principe que le présent auteur a qualifié de «responsabilité d'assister» (néologisme) et a défini comme le devoir pour les Etats, les organisations et les peuples africains d'aider d'autres Etats et peuples dans le besoin, à la suite d'événements comme des catastrophes naturelles, des pandémies et le déplacement de populations causé par les conflits armés, le réchauffement climatique et d'autres phénomènes. Ce principe régional africain (en émergence) a été appliqué pour la première fois dans le contexte de la lutte contre la pandémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest. Il est actuellement mis en oeuvre dans le contexte de la crise humanitaire actuelle liée à la Covid-19, d'après les recherches et publications du présent auteur, qui a travaillé sur ce concept depuis quelques années (de 2018 à ce jour)[20].

Sur le plan institutionnel, cet arsenal normatif fondé sur les réalités et les traditions africaines contribue à l'émergence d'un nouveau système régional de sécurité sanitaire qui comprend, outre le CDC-Afrique (avec ses cinq centres régionaux de collaboration rattachés, notamment, aux CER), le Corps des volontaires africains de la santé.[21]

3. Le dualisme militaro-humanitaire des opérations de paix ou le «syndrome de Janus»

La militarisation de l'action humanitaire n'est pas un phénomène nouveau. On se souvient de Zones Humanitaires Sûres (ZHS) ou *save haven*, inaugurées dans le contexte de la guerre des Balkans. Mais, ce phénomène s'est amplifié, à la faveur de l'élargissement du mandat des opérations de paix à l'action humanitaire, notamment dans le cadre de la protection des civils. Cela ne va pas sans problèmes, en particulier dans l'interaction entre le personnel civil de ces opérations et les autres acteurs humanitaires civils, d'une part, et les militaires, d'autre part.[22] Une compétition civilo-militaire s'est installée dans ce contexte,

[20] *Ibid*., «La 'responsabilité d'assister' et sa mise en oeuvre dans la lutte contre les pandémies en Afrique», *Annuaire africain de droit international/African Yearbook of International Law*, vol. 24 (à paraître).

[21] *Ibid*., «Africa and Pandemics: Towards a Regional Health Security Regime», *Yearbook of International Disaster Law,* vol. 3, 2020 (à paraître).

[22] A. B. Siegel, «Pourquoi les militaires pensent que les civils sont surpayés et trop peu sollicités», *Revue des questions*

due à ce que le présent auteur qualifie de «syndrome de Janus», du nom du dieu romain à double face (symbolisant à la fois la paix et la guerre). Ce néologisme vise à désigner une situation dans laquelle on mélange deux éléments, contradictoires par nature et par objet, en vue de résoudre un problème.

La conséquence la plus néfaste de l'application du «syndrome de Janus» à l'action humanitaire est la remise en cause des principes humanitaires, dont principalement la neutralité et l'impartialité. En effet, comme le souligne une auteure,

> «Humanitarian action is exclusively based on need and driven by a strict adherence to the principle of neutrality. Peace operations, however, are political at heart and may at times have to take action groups that threaten a peace process. As a result, the greatest obstacle to closer cooperation in the concern of humanitarians that their perceived association with the political objectives of a peace operation would undermine their neutrality, thus jeopardizing access to those in need.» [23]

Par ailleurs, le «syndrome de Janus» est à la base de l'opposition des approches utilisées par les acteurs humanitaires civils et militaires sur le terrain. Cela a causé des dysfonctionnements entre les deux catégories et conduit, quelquefois, à des crises humanitaires graves, comme l'illustrent deux situations que le présent auteur a suivies de près, dans le cadre de ses activités professionnelles antérieures (comme *desk officer* des pays concernés, au moment des faits) : la crise des personnes déplacées du camp de Kibeho au Rwanda en 1994 et 1995 et, plus récemment, la crise des enclaves musulmanes en Centrafrique (2014). .

3.1 La crise humanitaire des camps de personnes déplacées de Kibeho (Rwanda, 1994-1995)

Après le retrait de l'Opération Turquoise de l'Ouest du Rwanda, de

humanitaires, hiver 2003, pp. 52-55.

[23] A. Kugel, «Humanitarian Action and Peace Operations», *Policy Briefing*, Center for International Peace Operations, juillet 2016, p. 2. Voir, pour plus de développement, voir V. Holt, G Taylor et M. Kelly, P*rotecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*. Successes, Setbacks and Remaining Challenges, Independent Study Commissioned by the Department of Peacekeepng Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, New York, Nations Unies, 2009.

nombreuses communautés hutues, qui n'avaient pas pu se réfugier en RD Congo, affluèrent dans des camps de fortune, sous la protection de la Mission des Nations Unies au Rwanda (MINUAR ou UNAMIR, en sigle anglais). En accord avec le gouvernement rwandais mais en total désaccord avec la communauté humanitaire, la force onusienne s'engagea dans plusieurs opérations conjointes avec les forces rwandaises (Armée Patriotique Rwandaise ou APR/RPA) pour assurer le retour des personnes déplacées de ces camps vers leurs collines d'origine. Toutes ces opérations successives échouèrent, la plupart des personnes de retour rentrant dans les camps, par crainte de représailles de la part des personnes d'ethnie tutsie. Les camps, loin de désemplir, ne faisaient que s'agrandir. Tout particulièrement le camp de Kibeho, le plus grand, qui compta jusqu'à 115,000 personnes en février 2015. La situation se détériora rapidement, suite à l'accroissement des tensions et des incidents entre les forces de sécurité rwandaises et des personnes déplacées, que la MINUAR (UNAMIR) ne pouvait empêcher. Cela poussa les autorités rwandaises à procéder à la fermeture unilatérale des camps et au retour forcé de personnes déplacées. Des accrochages s'ensuivirent et des militaires ouvrirent le feu dans la foule, faisant entre 2 et 8, 000 tués parmi les personnes déplacées, selon des sources humanitaires. Analysant les incidents meurtriers de Kibeho, une auteure, en mission au Rwanda à l'époque des faits, a écrit, notamment:

> «Some organizations faulted the international community's negotiators with the government concerning IDP return, considering certain principles non-negotiable: the IOC [Inter-Office Coordination] renounced the principle of 'voluntary return in safety and dignity' because it believed that this was the only way to retain some element of influence on operations and keep potential abuse to a minimum. Such damage control was also responsible for UNAMIR involvement in Operation Hope. UNAMIR believed its involvement allowed the operation to take place without incident. The price paid for such joint action with the military, however,was that UN neutrality was compromised, undermining the displaced population's confidence in UNAMIR(which it had the mandate to protect) and contributing to the subsequent failure of Op Retour.»[24]

[24] S.T. Kleine-Ahlbrandt, *The Protection Gap in the International Protection of Internal Displaced Persons: The Case of*

Une vingtaine d'années plus tard, une situation similaire s'est reproduite en Centrafrique, à la suite du conflit récent de 2012 (encore en cours), qui a eu une forte connotation intercommunautaire, caractérisée notamment par la constitution d'enclaves de personnes déplacées de confession musulmane.

3.2 La crise humanitaire des enclaves musulmanes en Centrafrique (2014)

La crise centrafricaine, qui dure depuis une trentaine d'années, s'est aggravée, à la fin de 2012, par un assaut-éclair sur Bangui d'une coalition de milices à majorité musulmanes dénommée Séléka. Cette coalition parvint à s'emparer du pouvoir dans la capitale, en mars 2013. Face à la déroute des forces armées officielles centrafricaines (FACA), des leaders se réclamant des confessions chrétiennes créèrent une autre coalition appelée «antibalaka», renforcée par des éléments rescapés des ex-forces armées centrafricaines, afin de combattre les Séléka (devenus ex-Séléka, à la suite de la mise sur pied d'un gouvernement d'union nationale, conformément aux Accords de Libreville de janvier 2013).

Le conflit armé dégénéra, en dépit des efforts de médiation des Etats de la sous-région (processus de Libreville et de Brazzaville) et du déploiement successif de plusieurs forces étrangères et/ou internationales, dont la Force Sangaris (France), EUFOR-CAR (800 soldats), la Mission internationale d'appui en République centrafricaine ou MISCA (6000 soldats), déployée par l'Union africaine avec comme noyau l'ancienne mission de paix de la CEEAC (MICOPAX), laquelle MISCA sera remplacée et intégrée par la MINUSCA (13,000 soldats à sa création à la mi-avril 2014), devenue opérationnelle à partir de septembre 2014. Toutes ces forces ont été autorisées par le Conseil de sécurité de l'ONU sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, avec comme principales missions de protéger les civils, de stabiliser le pays et de restaurer l'autorité de l'Etat.

Au plus fort du conflit, au premier semestre 2014, le pays compta jusqu'à 430,000 personnes réfugiées dans les pays voisins et 450,000 personnes

Rwanda, 2e. éd., Genève, IUHEI, 2004, pp. 72-73.

déplacées.[25] Des communautés musulmanes, en particulier, se retrouvèrent dans des sites qu'on a appelés «enclaves musulmanes», avec la bénédiction et sous la protection de la MISCA. En effet, comme l'a rapporté l'ONG Médecins sans Frontières,

> «La moitié Ouest de la République Centrafricaine (RCA) s'est vidée de plus de 90% de ses habitants en à peine quelques mois d'exode. Sous la protection armée des forces internationales, de rares enclaves abritent les derniers musulmans dans des conditions très précaires.
>
> Sur le parvis de l'église de Carnot, à l'Ouest de la RCA, des musulmans s'agenouillent pour prier. Des soldats camerounais gardent le portail aux côtés d'un blindé. A l'intérieur de l'enceinte, un peu moins d'un millier de personnes, de différentes ethnies maistoutes de confession musulmane, s'entassent sur une surface équivalente à un demi-terrain de football.
>
> Ces déplacés ont été amenés ici par la MISCA, les forces d'interposition de l'Union Africaine, afin d'assurer leur protection. Le reste de la ville est sous le contrôle des anti-balakas.»[26]

Dans son rapport du 1er août 2014 sur la situation en RCA, le Secrétaire Général des Nations Unies a écrit, notamment:

> «3. La plupart des musulmans ont été déplacés ou ont quitté le pays, tandis qu'environ 20,000 d'entre eux sont piégés dans neuf sites des régions occidentale et centrale, sachant que s'ils partent, ils risquent d'être attaqués avant de gagner un lieu sûr. A Boda seulement, 5,670 personnes sont menacées dans une enclave soumise aux attaques des antibalaka. Ces communautés se voient refuser l'accès aux denrées alimentaires et aux produits de base. A Yaloke, plus de 600 éleveurs Peul Mbororo qui ont perdu leurs troupeaux de bovins demeurent piégés dans la ville en raison des attaques des antibalaka. Ils ont demandé le soutien de la communauté internationale afin d'être réinstallés au Cameroun où une cinquantaine d'entre eux ont déjà trouvé refuge avec les membres de leur famille.»[27]

---

[25] Global Centre for the Responsibility to Protect in the Central African Republic», *Policy Brief*, 9 mars 2015, p.2.

[26] Médecins Sans Frontières (MSF), «République centrafricaine: impasse humanitaire dsns l'enclave musulmane de Carnot», Genève, 8 juillet 2014, pp. 1-2.

[27] Nations Unies, «Rapport du Secrétaire général sur la situation en République centrafricaine», S/2014/562, 1er août 2014,

Et le rapport de poursuivre,

> «7. En tant que dernier recours, les acteurs humanitaires ont facilité la réinstallation de 1, 352 personnes déplacées, pour la plupart des musulmans, de Bangui à Bambari le 20 avril et à Kabo et Moyen Sido dans le nord du pays, le 28 avril, avec le soutien des forces internationales. Le 28 avril, un convoi a été attaqué sur la route reliant Dekoa à Kaga Bandoro par les antibalaka à l'aide de grenades. Deux personnes ont été tuées et six autres blessées avant leur arrivée à destination le jour suivant.
>
> [...]
>
> A la suite d'allégations selon lesquelles des soldats de la paix de la MISCA seraient impliqués dans la disparition forcée de civils à Boali, la Mission a annoncé le 17 juillet la suspension de son commandant et de son unité dans cette localité en attendant les conclusions de l'enquête.»[28]

Comme il ressort de ce rapport, même si la collaboration a été globalement bonne entre les acteurs humanitaires civils et les militaires dans le traitement de la crise humanitaire des enclaves musulmanes en Centrafrique, l'implication de ces derniers n'a pas toujours permis d'éviter les inconvénients du dualisme militaro-humanitaire.

4. L'appui des opérations de paix onusiennes à des forces non-onusiennes

Bien que la protection des civils relève de la responsabilité primordiale de l'Etat, elle est de plus en plus devenue un domaine de collaboration entre celui-ci et l'ONU ou d'autres organisations, notamment régionales et sous-régionales, ayant déployé une opération de paix multidimensionnelle comportant cet aspect dans leur mandat. Ce développement peut être illustré par un exemple récent, en RD Congo. En effet, lors d'une mission dans la région de Beni (province du Nord-Kivu. placée en état de siège depuis quelques mois), le général de brigade Assane Beye, chef adjoint de la Police des Nations Unies (UNPOL) en RD

pp. 1-2.

[28] *Ibid*., pp. 2-5.

Congo, a déclaré que l'objectif de sa mission dans la région était «de faire une évaluation de la dimension policière de l'engagement conjoint de la MONUSCO et du gouvernement de la République Démocratique du Congo».[29] Une telle collaboration ne va pas sans risques. Dans le passé, elle a soulevé la question du soutien de l'ONU à des forces nationales congolaises accusées d'avoir commis des violations des droits de l'homme contre des civils. La dénonciation de ces allégations de violations des droits de l'homme a amené l'ONU à suspendre son appui à ces forces.

Mieux, elle a adopté une politique de diligence voulue en matière des droits de l'homme (*United Nations Human Rights Due Diligence* ou *UN HRDDP*),[30] qui conditionne l'appui technique et logistique de l'ONU à des forces de sécurité non-onusiennes au respect du droit international des droits de l'homme (DIDH), du droit international humanitaire (DIH) et du droit international des réfugiés (DIR). Des mesures préventives, dont le «screening» (vérification), et rectificatives (formation) peuvent être adoptées par l'ONU pour atténuer les risques de ces violations et/ou pour renforcer les capacités des forces assistées dans les trois domaines susmentionnés. On assiste progressivement à l'institutionnalisation de cette politique dans la coopération entre l'ONU et les forces régionales en Afrique. Ainsi, dans le cadre de son appui à la Force conjointe du G-5 Sahel, l'ONU a signé un accord tripartite avec le G-5 Sahel et l'UE pour développer un cadre réglementaire censé aider les contingents des Etats membres engagés dans cette Force régionale à respecter le DIDH, le DIH et le DIR. Ce cadre réglementaire est mis en œuvre par les Etats concernés avec l'appui du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à travers ses présences sur le terrain dans la région (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger et Tchad). Dépendant de l'évaluation de ce premier arrangement, les parties à celui-ci envisageaient, il y a deux ans, de répliquer ce modèle dans l'appui qu'elles accordent à la Force Multinationale mixte (FMM) pour lutter contre le groupe terroriste Boko Haram, pour le déploiement de laquelle cette politique avait été appliquée de manière ad hoc.[31]

---

[29] Radio Okapi, 23 août 2021 (www. Radiokapi.net/2021/08/23/emissions/linvite-du-jour/assane-beye-nous-avons-prevu-dappuyer-la-pnc-dans-les-taches..., consulté le 23 août 2021).

[30] Nations Unies, «Politique de diligence voulue en matière des droits de l'homme dans le contexte de la formulation de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes», A/67/775-S/2013/110, 5 mars 2013, annexe.

C - Les réponses aux défis du pluralisme humanitaire : les «douze travaux d'Hercule» de l'ONU

L'ONU, acteur humanitaire majeur, en particulier en Afrique, a pris le leadership dans la recherche de solutions aux défis posés par le pluralisme humanitaire. Elle a, d'une part, développé la coordination humanitaire pour faire face au défi de la multitude des acteurs et de la diversité de leurs interventions et, d'autre part, mis sur pied l'intégration, en réponse au dualisme militaro-humanitaire de ses opérations de paix dotées d'un mandat humanitaire.

1. La coordination humanitaire

La coordination humanitaire comporte une double dimension interne et globale (externe à l'ONU).

1.1 La dimension interne

Comme on l'a noté au début de cette étude, l'ONU est un acteur humanitaire complexe, avec plusieurs agences humanitaires, opérationnelles et semi-opérationnelles. Cela pose déjà un problème de cohésion interne à l'ONU elle-même. Il lui a donc fallu commencer par nettoyer dans sa propre cour avant de se lancer dans la coordination des acteurs humanitaires en dehors de son système. Et s'il est un domaine dans lequel la réforme de l'ONU a acquis un caractère perpétuel, c'est bien celui de la coordination humanitaire. En effet, de nombreuses réformes y relatives ont été engagées par les différents Secrétaires Généraux de cette Organisation.[32] Il serait fastidieux de les examiner dans le cadre de cette étude, dont l'objectif est plus limité.

La plus importante de ces réformes est sans aucun doute la création, en 1998, du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (mieux connu sous son sigle anglais d'OCHA), placé sous la direction d'un Coordonnateur des secours d'urgence avec rang de Secrétaire général adjoint des Nations

[31] Voir M. Mubiala, «The Multinational Joint Task Force to Fight against the Boko Haram Terrorist Group", *Zanzibar Yearbook of Law*, vol. 5, 2015, pp. 171-190.

[32] Voir, notamment, T. Weiss, «Humanitarian shell Games: Whither UN Reform?», *Security Dialogue*, vol. 29, 1998, pp. 9-23.

Unies. OCHA a succédé au Département des affaires humanitaires, établi au sein du Secrétariat comme suite à la résolution 48/152 de l'Assemblée Générale de décembre 1991 sur le renforcement de la réponse aux urgences complexes et à l'amélioration de l'efficacité de l'aide humanitaire, qui institua par ailleurs le poste de coordonnateur des secours d'urgence susmentionné. De même, afin de faciliter le financement des opérations de secours d'urgence, l'ONU a établi un Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF).

Partageant son siège entre New York et Genève, OCHA dispose de nombreuses représentations sur le terrain, essentiellement dans des pays faisant face à des crises humanitaires. Le système de coordination humanitaire sur le terrain est, en général, assuré par le Coordonnateur Résident des Nations Unies, qui pilote l'Equipe de pays des Nations Unies et, dans certains cas, par un coordonnateur humanitaire désigné spécialement à ces fonctions (dans des situations de graves crises humanitaires).

En dépit des avancées observées sur le terrain de la coordination entre les agences humanitaires des Nations Unies, des efforts restent encore à faire pour améliorer le système, comme en témoigne la résolution 70/106 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, aux termes de laquelle, celle-ci,

> «*Prenant acte* des rapports du Secrétaire Général sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies et sur le Fonds central pour les interventions d'urgence,
>
> [...]
>
> *Prie* le Coordonnateur des secours d'urgence de poursuivre ses efforts pour renforcer la coordination de l'aide humanitaire, l'obligation de rendre descomptes dans ce domaine et son autorité au sein du programme de transformation du Comité permanent inter organisations, et prie les organismes des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales compétents, ainsi que les autres acteurs de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, de continuer à coopérer avec le Bureau de la Coordination des Affaires humanitaires du Secrétariat pour améliorer la coordination, l'efficacité et l'efficience de l'aide humanitaire.»[33]

[33] Nations Unies, «70/106. Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des

Cette résolution vise la coordination humanitaire, tant au niveau interne onusien que global, impliquant les autres acteurs humanitaires universels majeurs.

1.2 La dimension globale

Sur la base de son expérience en matière de coordination humanitaire inter-agences, l'ONU a développé des plateformes de coordination avec les principaux acteurs humanitaires universels non-gouvernementaux. Au niveau de la coordination stratégique, il convient de mentionner la mise sur pied du Comité Permanent Inter Organisations (Inter-Agency Standing Committee ou IASC), chargé de discuter et de développer des politiques humanitaires à l'échelle mondiale. Sur le plan opérationnel, c'est le système des *clusters* qui a été développé. Ils consistent en plateformes regroupant les acteurs humanitaires selon leurs domaines de compétences et d'activités. Placés sous le leadership d'un ou de deux acteurs humanitaires (onusien et/ou non-onusien), les *clusters* collaborent dans toutes les phases de planification humanitaire dans leurs champs d'intervention respectifs. Les *clusters* sont répartis suivant les thématiques reprises dans le tableau ci-dessous (tableau 1).[34]

Tableau 1

Thématiques	Leadership
1. Protection	HCR
2. Sécurité alimentaire	PAM et FAO
3. Urgences en télécommunications	PAM
4. Logistique	PAM
5. Education	UNICEF et Save the Children
6. Relèvement précoce	PNUD
7. Nutrition	UNICEF

Nations Unies», A/70/106, 28 décembre 2015, pp. 1 et 5.

[34] IASC, *Cluster.* Reference Module for Cluster Coordination at Country Level, Rev. 5, juillet 2015, pp. 1-2.

8. Coordination et gestion des camps	OIM et HCR
9. Eau, salubrité et hygiène	UNICEF
10. Abris	Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et HCR

Sous l'impulsion du coordonnateur humanitaire, les *clusters* participent aux activités liées à toutes les phases du cycle humanitaire, dont la prévention, l'atténuation, la préparation, la catastrophe, la réponse, le relèvement et la reconstruction. Comme le souligne l'IASC,

> «The cluster approach was adopted in 2005, following an independent Humanitarian Response Review, to address gaps and to increase the effectiveness of humanitarian response by building partnerships. It ensures that international responses to humanitarian emergencies are predictable and accountable and have clear leadership by making clearer division of labour between organizations, and their roles and responsibilities in different areas. It aims to make the international humanitarian community better organized and more accountable and professional, so that it can be a better partner for affected people, host governments, local authorities, local civil society and resourcing partners. The cluster approach is not the only humanitarian coordination solution. In some cases, it may coexist with other forms of national or international coordination, and its application must take into account the specific needs of a country and the context. Using a cluster approach in every emergency might waste resources and impede action by governments, which are primarily responsible for providing humanitarian assistance to people under their jurisdiction.»[35]

Un autre outil ou instrument de coordination dans le cadre de l'interaction entre les acteurs humanitaires universels est le processus d'appels consolidés (Consolidated Appeals Process ou CAP), qui consiste en un cycle de programmation impliquant les humanitaires dans l'évaluation des besoins; la planification; la coordination; le financement ; l'exécution et l'évaluation de projets d'assistance humanitaire en réponse aux catastrophes et aux urgences, en consultation avec les gouvernements des pays hôtes. Les acteurs

[35] *Ibid*., p. 3.

humanitaires produisent, dans le cadre de ce processus, des documents stratégiques et opérationnels communs, dont le plan d'action humanitaire commun (Common Humanitarian Action Plan ou CHAP) et les appels consolidés (CAP). A titre d'exemple, entre 1992 et 2013, les pays donateurs ont fourni 29 milliards de dollars américains pour 240 appels consolidés en vue de répondre aux besoins de plus de 50 pays dans plusieurs régions du monde, notamment en Afrique (Angola, Ethiopie, Soudan et Afrique de l'Ouest).[36]

De ce qui précède, on peut affirmer que la coordination humanitaire sous le leadership onusien a contribué à rendre plus visible la communauté humanitaire et à forger un dialogue humanitaire entre ses membres. L'ONU a poursuivi cet effort en son sein pour répondre au «syndrome de Janus» suscité par le dualisme militaro-humanitaire, en développant l'approche de l'intégration de ses opérations de paix et du système de coordination interne examiné plus haut.

2. L'intégration

L'approche de l'intégration est bien résumée par une auteure dans une étude déjà citée, en ces termes:

> «The UN formally introduced a policy on integration in 2008. It is applicable to all contexts where both a country team and a peace operation are present and establishes a strategic partnership between the two. Integration arrangements are country- and context specific and can include common reporting lines, joint offices, assets or resources. Integration is not without challenge. In addition to concerns over the perceived co-option of humanitarian aid for political ends, integration has also been criticized as an impediment to a more robust political role of a mission that is no longer perceived as impartial.»[37]

Les missions multidimensionnelles intégrées dans les pays africains susmentionnées (MONUSCO, MINUSMA, MINUSCA, UNMISS, etc.) sont articulées selon le modèle de l'intégration. Cela est reflété, dans le leadership

[36] IASC, «Consolidated Appeals Process (CAP)», juin 2013 http//www. Intergencystandingcommittee.org/consolidated-appeals-process-cap, consulté le 30 août 2021).

[37] Kugel, «Humanitarian Action .....», p. 4.

des missions, par la présence, sous l'autorité du Représentant Spécial du Secrétaire Général (SRSG) et chef de mission, d'un représentant spécial adjoint principal en charge de la protection (des civils) et des opérations et d'un représentant spécial adjoint en charge des questions humanitaires (agissant en qualité de coordonnateur humanitaire). C'est dans le chef de ce dernier que se réalise l'intégration entre les acteurs humanitaires civils et militaires.

Certes, l'intégration a contribué à des progrès dans la cohérence entre les éléments civils et militaires de l'action humanitaire des opérations de paix de l'ONU, y compris en Afrique. Mais des défis importants demeurent. Cela justifie la recommandation faite par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution précitée sur le renforcement de la coordination humanitaire, aux termes de laquelle, elle a insisté le caractère essentiellement civil de l'aide humanitaire et réaffirmé que,

> «Dans des situations où des moyens militaires doivent être employés, en dernier recours, à l'appui de l'action humanitaire, il faut qu'ils le soient avec le consentement de l'Etat intéressé et dans le respect du droit international, y compris le droit international humanitaire, ainsi que les principes humanitaires.»[38]

Face aux défis continus du pluralisme humanitaire, en dépit des efforts entrepris par l'ONU dans le domaine de la coordination humanitaire et de l'intégration, il est opportun de suggérer des pistes de réflexion pour le renforcement de l'interaction entre les acteurs humanitaires, notamment en Afrique. A cet égard, le programme d'action humanitaire adopté lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire d'Istanbul (Turquie) en 2016 comporte des éléments intéressants, dont le réseautage (networking) des acteurs de l'aide humanitaire.

D - Le présent et les perspectives du réseautage des acteurs humanitaires en Afrique

Le programme d'action humanitaire d'Istanbul a appelé les acteurs de l'aide humanitaire à «travailler autrement». L'une des modalités du renouveau de

[38] Nations Unies, «70/106. Renforcement de la coordination humanitaire.....», pp. 3-4.

l'action humanitaire recommandée par ce programme, est le travail en réseaux (réseautage), sur la base de l'expérience vécue au Sommet mondial d'Istanbul. En effet, comme le souligne le Secrétaire Général des Nations Unies dans son rapport sur les résultats de ce Sommet,

«44. Le Sommet a permis de créer des réseaux, alliances et initiatives qui stimuleront l'établissement de nouveaux partenariats solides: l'Alliance mondiale pour les crises en milieu urbain engagera ses membres à s'allier à des institutions et communautés urbaines aux fins de la gestion des risques et de l'atténuation des conséquences des crises; l'Alliance mondiale pour l'innovation humanitaire confiera des problèmes à des personnes potentiellement capables de les résoudre à l'aide de nouveaux outils et de nouvelles perspectives. Les capacités des organisations régionales seront renforcées par le Réseau d'organisations régionales pour l'action humanitaire. L'initiative Connecting Business apportera son soutien aux réseaux du secteur privé existants aux niveaux national, régional et thématique et participera à la création et au renforcement de tels réseaux; le Centre de données humanitaires permettra d'accroître la collaboration entre le secteur privé, le milieu universitaire, les praticiens et les responsables politiques afin de renforcer la prise en compte des données dans l'action humanitaire.»[39]

En Afrique, on assiste, depuis quelques années, au développement progressif de réseaux dédiés à l'action humanitaire, au financement de celle-ci ou à la recherche y relative. Ces initiatives concernent, en particulier, le domaine sanitaire. On peut mentionner, notamment, le Corps des volontaires africains de la santé (African Heath Volunteers Corps), à pied d'œuvre depuis la réponse à la crise d'Ebola en Afrique de l'Ouest; le «Regional Network for Equity in Health in East and Southern Africa» (EQUINET); le Réseau de Surveillance de la Résistance aux Antimicrobiens (AMRSNET) et les Réseaux régionaux intégrés de surveillance et de laboratoires (RISLNET). Dans le contexte de la réponse à la Covid-19, il convient de noter la mise sur pied d'une coalition des chercheurs africains dans le cadre du projet «Sentinelle», visant

[39] Nations Unies, «Résultats du Sommet mondial sur l'action humanitaire», rapport du Secrétaire général, A/71/353, 23 août 2016, p. 14.

à développer un système d'alerte précoce pour la prévention des pandémies.[40] Des entreprises du secteur privé africain ont aussi établi des coalitions pour aider au financement des activités en réponse à la Covid-19.[41] La réponse africaine à la Covid-19 est une rare bonne pratique d'interaction entre des acteurs humanitaires africains pour être soulignée ici. En effet, comme le présent auteur l'a écrit dans une étude récente:

> «To better achieve its goals and purposes, the AU has engaged in a reform process since 2016, with some relevant decisions expected in June 2020. The AU agenda for
>
> Reform includes the recurrent issue of funding of its programmes and activities, and the division of work among the AU, the Regional Economic Communities, and Member States. The current intervention of the AU in the context of Covid-19 will certainly influence the outcome.
>
> There is a desire to curb the AU's high dependency on external partners. For example, in the context of the fight against Covid-19, the operations of the Africa CDC have relied largely on donations from the Jack Ma and Alibaba Foundations. The proposed reform envisages that AU Member States will contribute 100 per cent of its regular budget, 75 per cent of its special programmes, and 25 per cent of its peace-keeping activities. The reform envisages identification of exclusive and shared competencies between the AU, the Regional Economic Communities, and Member States.13 The response to Covid-19 provides a good example of shared competencies, in the context of which the AU has served as the continental platform for co-operation and co-ordination of efforts.
>
> [...]
>
> Since Covid-19 constitutes a major challenge to the economic and social development of Member States and to trade and regional integration of Africa, a group of African eminent and recognized finance experts made a call for the cancellation or suspension of international debt of African States.14 Building on this initiative, the Bureau of the AU Assembly of the

[40] Selon le CDC-Afrique, à propos du projet «Sentinelle», «the project was conceived long before Covid-19, but its relevance has become more significant in the ace of this fast-spreading pandemic» (UA/CDC-Afrique, «African Researchers Lead Scientific Coalition Developing Surveillance System for Detecting Pandemics in Real-Time», 11 mai 2020 (disponibel sur le site du CDC-Afrique).

[41] *Jeune Afrique*, numéro spécial sur la Covid-19, 3 mai 2020.

> Heads of State and Government held a meeting in mid-April 2020 during which they established a 'dream team' (including some of the above-mentioned eminent finance experts15 and other African finance high-level figures) to analyse ways to address the negative financial impact of the pandemic on Africa, and to develop regional strategies for the recovery.
>
> The unified engagement of African States and experts on Covid-19 with other regional and global actors – including the G20, the European Union, the United Nations, the World Health Organization – has given them a voice on the international stage, influencing some positive decisions such as the G20's moratorium on African bilateral debt for nine months and additional loans by the International Monetary Fund to several African countries to combat Covid-19. The co-ordinated approach to Covid-19 has also reinforced mutual aid among and in African countries, and consolidated the practice of self-reliance or 'self-help', as provided by the 2012 African Solidarity Initiative ('Africa Helping Africa').»[42]

La pratique émergente du réseautage interafricain dans le domaine des urgences sanitaires en Afrique, qui permet de répondre avec plus d'efficacité aux pandémies en cours, devrait être répliquée dans les autres secteurs de l'action humanitaire, dont les réponses aux catastrophes naturelles; aux afflux massifs de réfugiés; ainsi qu'aux déplacements de populations dus aux conflits armés et au réchauffement climatique. Le réseautage des acteurs de l'aide humanitaire est un complément indispensable au renforcement des capacités des organisations régionales et sous-régionales africaines d'intégration africaine dans de domaine de l'action humanitaire.

CONCLUSION

Il ressort de l'analyse qui précède que l'action humanitaire se trouve à la croisée des chemins en Afrique. Caractérisée par le pluralisme humanitaire à dominante universelle, elle est en passe de connaître une révolution. En témoigne l'interaction entre les acteurs humanitaires africains dans le cadre des réponses aux récentes pandémies d'Ebola en Afrique de l'Ouest et de Covid-19 sur le continent. L'institutionnalisation du CDC-Afrique et le réseautage des

[42] M. Mubiala, «The African Union.....» , p. 3.

acteurs humanitaires opérant dans le domaine sanitaire, qui ont fait preuve d'efficacité sont un bel exemple de ce qui pourrait constituer l'architecture de l'action humanitaire de demain en Afrique, sur fond du principe régional africain émergent de «responsabilité d'assister», conceptualisé depuis peu par le présent auteur. A cet égard, le présent colloque de Yaoundé devrait donner un signal fort pour le développement d'instruments ou d'outils théoriques appropriés pour l'avènement d'un «nouvel ordre humanitaire panafricain».

Déjà en ces mêmes lieux, en décembre 1986, le 5e séminaire africain de droit international humanitaire, organisé conjointement par l'Institut des relations internationales du Cameroun (IRIC) et l'Institut Henry-Dunant, en partenariat avec la Croix-Rouge camerounaise, avait adopté une résolution demandant la réalisation d'une étude d'ensemble sur les traditions humanitaires africaines et leur interaction avec le droit international humanitaire.[43] Un quart de siècle plus tard, ce projet n'a jamais été réalisé. Il n'est point tard pour agir. La relance de ce projet de recherche dans le contexte actuel pourrait donner un soubassement scientifique au «nouvel ordre humanitaire panafricain» en devenir.

Bibliographie sélectionnée

Documents officiels

1 - Nations Unies, «70/106. Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organisations des Nations Unies», résolution adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 2015, A/RES/707106, 28 décembre 2015.

2 - Nations Unies, «Résultats du Sommet mondial sur l'action humanitaire», rapport du Secrétaire général, A/717353, 23 août 2016.

Ouvrages et autres monographies

3 - Holt, V., G Taylor et M. Kelly, P*rotecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations*. Successes, Setbacks and Remaining Challenges, Independent Study Commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordi-

[43] Voir «Rapport final du cinquième Séminaire africain de droit international humanitaire», Yaoundé/Genève, IRIC/Institut Henry-Dunant, décembre 1986, annexe 2, pp. 20-22.

nation of Humanitarian Affairs, New York, Nations Unies, 2009.

4 - Juma, K.T., et A. Suhrke (éds.), *Eroding Local Capacity*. International Humanitarian Action in Africa, Uppsala, The Nordic Africa Institute, 2002.

5 - Kleine-Ahlbrandt, S.T., *The Protection Gap in the International Protection of Internal Displaced Persons: The Case of Rwanda,* 2e. éd., Genève, IUHEI, 2004.

6 - Mubiala, M., *La mise en oeuvre du droit des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2006.

7 - Szurek, S., M. Eudes et P. Ryfman (dir.), *Traité de droit et pratique de l'action humanitaire*, Paris, LGDJ, 2019.

Articles et autres contributions

8 - Bettati, M., «L'ONU et l'action humanitaire», *Politique étrangère*, vol. 53, n° 1, 1993, pp. 641-658.

9 - Kugel, A., «Humanitarian Action and Peace Operations», *Policy Briefing*, Center for International Peace Operations, juillet 2016

10 - Moono, J., «Agenda 2063: The Africa We Want», *Academia Letters*, article 1336, 2021 (http://doi.org/10.20935/AL 1336).

11 - Mubiala, M., «Les Etats africains et la promotion des principes humanitaires», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 71, 1989, pp. 97-116.

12 - Mubiala, M., «Les Nations Unies et la crise des réfugiés rwandais», *Revue belge de droit international*, vol. 30, 1996, pp. 499-516.

13 - Mubiala, M., "La Convention de l'Organisation de l'Unité africaine du 10 septembre 1969 sur les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et ses liens avec la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés", *in*: V. Chetail (dir.), *La Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés 50 ans après : Bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 221-238.

14 - Mubiala, M. ((en collaboration avec Moetsi Duchatellier) "La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique: une codification régionale des principes directeurs des Nations Unies relatifs au déplacement de populations", *Annuaire africain de droit international/ African Yearbook of International Law*, vol. 18 (2010), 2013, pp. 399-411.

15 - Mubiala, M., "The Multinational Joint Task Force to Fight against the Boko Haram Terrorist Group", *Zanzibar Yearbook of Law*, vol. 5, 2015, pp. 171-190.

16 - Mubiala, M., «Statute of the Africa Centres for Disease Prevention and Control (Africa CDC), 31st January 2016", *Oxford International Organizations* (*OXIO*) 392, 22 août 2018 (https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law-oxio/e392.013.1/law-...).

17 - Mubiala, M., «Le rôle des organisations régionales africaines dans la lutte contre les pandémies», *in* Société française pour le droit international (SFDI), *Santé et droit international*. Colloque de Rennes, Paris, Pedone, 2019, pp. 407-431.

18 - Mubiala, M., ««Déclaration universelle des droits - et des devoirs - de l'humanité et re-

sponsabilité d'assister dans la lutte contre la Covid-19», *Congo-Afrique*, vol. 60, 2020, pp. 121-135 et *L'Observateur des Nations Unies*, vol. 49 (2020), pp. 59-81.

19 - Mubiala, M., ««The African Union and the Covid-19 Pandemic", *Policy Brief Series* N° 108 (2020), Bruxelles, TOAEP, 4 juin 2020, pp. 1-4.

20 - Mubiala, M., «La 'responsabilité d'assister' et sa mise en œuvre dans la lutte contre les pandémies en Afrique», *African Yearbook of International Law/Annuaire africain de droit international*, vol. 24, 2019/2020 (sous presse).

21 - Mubiala, M., «Africa and Pandemics : Towards a Regional Health Security Regime», *Yearbook of International Disaster Law*, vol. 3, 2020 (sous presse).

22 - Sahnoun, M., «Mixed Intervention in Somalia and the Great Lakes? Culture, Neutrality, and the Military», in J. Moore (éd.), *Hard Choices, Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Lahman et al., Rowman & LittleField Publishers, 1998, pp. 96-97.

PANEL 1: L'HUMANITAIRE: MUTATIONS ET TRANSFORMATIONS À L'ÈRE DE LA MONDIALISATION

LA PRÉPONDÉRANCE DES RÔLES ET PLACES DES ONG DANS LA GESTION DES CRISES HUMANITAIRES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE FACE À LA REMISE EN CAUSE DE LA SOUVERAINETÉ ÉTATIQUE

Professeur Hajer GUELDICH[1],
Agrégée à la Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Tunis- Université de Carthage

Résumé

Si la souveraineté a été pensée pour qualifier et magnifier l'Etat indépendant, autonome, homogène et unique, des réalités nouvelles ont marqué la deuxième moitié du XXe siècle, remettant ainsi en cause la vision, jadis, étroite de l'exercice de la souveraineté. En effet, la formation et le développement de l'Etat souverain ne sont pas faits dans l'ignorance du processus d'universalisation des droits de l'être humain qui a été accéléré après la 2ème guerre mondiale avec la création d'organisations universelles et internationales ayant largement contribué à l'adoption de textes et de déclarations universelles en la matière, ainsi que la mise en place de mécanismes de contrôles internationaux et régionaux. Depuis lors, le droit international évolue vers la contestation de la souveraineté inviolable, en vue de justifier des actions à titre humanitaire qui peuvent porter le nom d'aide humanitaire, intervention, ingérence ou même responsabilité de

[1] Directrice du Master de recherche en Droit et politiques de l'Union africaineMembre élue et Rapporteur général de la Commission de l'Union africaine pour le Droit international (CUADI), Tel. 00.216.51.951.887 (Viber et Whatsapp), Email : hajer.gueldich@yahoo.fr

protéger. Une conception restrictive de la souveraineté nationale laisse place à l'émergence d'une nouvelle selon laquelle la protection de l'individu ne dépend plus de la seule autorité de l'Etat dont il est ressortissant, mais intéresse la communauté internationale toute entière, même en dépit de l'hostilité ou de l'inertie de l'Etat dont il relève, une remise en cause de taille à la question de souveraineté étatique. C'est le cas en Afrique, avec une place de plus en plus accrue du rôle de ces ONG humanitaires dans la gestion des crises humanitaires et autres conséquences des conflits sur le continent.

INTRODUCTION

La souveraineté est définie par le *Dictionnaire de la culture juridique* comme «une notion complexe et polysémique qui désigne de nombreuses situations politiques ou juridiques relatives soit à la légitimité du pouvoir, soit à l'exercice de prérogatives, soit à la définition de l'État»[2]. Elle est un concept politique qui sert à désigner le titulaire légitime de la puissance susceptible, dans un cadre étatique qu'elle présuppose, d'être imposée unilatéralement soit par le souverain lui-même, soit par les autorités constituées agissant en son nom[3].

Dans l'ordre interne, la souveraineté de l'État se réfère à sa plus grande puissance (*imperium*) qu'aucune de ses composantes ne peut revendiquer. Si la puissance des différentes composantes de l'État est limitée et spécifiée, celle de l'État est totale et générale. J. Combacau et S. Sur affirment que «[l]a puissance suprême de l'État se définit ainsi en droit interne par son contenu positif de plénitude, comme le plus grand degré possible de supériorité de son titulaire sur ceux qui lui sont soumis, qui comporte le pouvoir légale de briser la résistance aussi bien de ses sujets que de ses rivaux»[4]. Le cas échéant, la souveraineté constitue la source de la force obligatoire de tout le droit positif[5].

A contrario, les États pourraient abuser de leur puissance ou de leur souveraineté en violant les droits fondamentaux des personnes vivant sur leurs

[2] ALLAN (D.), RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique,* Paris, PUF, 2003, p. 1434.

[3] *Ibid*.

[4] COMBACAU (J), SUR (S.), (dir.), *Droit international public*, Paris, LGDJ-Montchrestien, 2012, p. 236.

[5] ALLAN (D.), RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique,* op. cit., p. 1435.

territoires respectifs. Pourtant, les droits de l'homme, selon le *Lexique des termes juridiques*, sont antérieurs et supérieurs aux États. En outre, étant donné que certains droits humains sont internationalement protégés, l'État en cause peut être traduit, par ses pairs ou par des particuliers, devant les juridictions supranationales qui veillent au respect des instruments internationaux de protection des droits humains. Donc, l'attitude des États africains, qui consiste à opposer leur souveraineté à chaque fois que leur responsabilité internationale est engagée, est sérieusement problématique et mérite qu'on s'y attarde pour (re)penser les rapports entre la souveraineté et les obligations internationales des États, notamment en matière de droits humains.

Un acteur de taille de la scène internationale, les ONG, vient se greffer aux acteurs classiques, notamment les Organisations internationales pour battre en brèche ce qui reste de la notion classique de la souveraineté étatique. Le rôle de ces organisations non-gouvernementales dans le système africain des droits de l'homme est de plus en plus prépondérant, lors des dernières années, en raison des défis budgétaires et financiers auxquels font face les pays africains en situation de conflit pour faire face aux crises humanitaires. La pandémie de Covid-19 qu'a connue le monde depuis maintenant deux ans, a encore approfondi les dysfonctionnements des services de l'Etat, permettant ainsi aux ONG humanitaires de prendre encore plus le terrain dans les activités de gestion des crises humanitaires en Afrique subsaharienne.

Les organisations non gouvernementales sont des associations privées qui exercent des activités à but non lucratif sur le plan interne ou international. Elles n'émanent en principe pas des États, ce qui les distingue des organisations intergouvernementales (ONU, Union Européenne) ou de leurs agences (PNUD, HCR, ECHO).

Les ONG se caractérisent par leur grande hétérogénéité, rendant difficile l'établissement de typologies et l'usage même du terme d'»ONG» de façon générique. Les typologies existantes distinguent généralement les différentes catégories d'ONG en fonction de leurs activités (développement, humanitaire, droits de la personne, défense de l'environnement, etc.).

Depuis plusieurs décennies, elles jouent un rôle essentiel dans la promotion et la protection des droits de l'homme tant au niveau national qu'international.

Elles se sont d'abord illustrées dans la lutte pour la dénonciation des situations individuelles ou collectives de violation des droits de l'homme pour progressivement investir le champ humanitaire et de gestion des crises tant au plan international que régional.

Les crises humanitaires ne sont pas seulement consécutives aux guerres et conflits. Il y a aussi les crises résultant de catastrophes naturelles[6].A vrai dire, il existe quatre grandes catégories de crises humanitaires en Afrique, et ce, en fonction de leurs sources : celles d'origine géologique[7], celles d'origine hydrométéorologique[8], celles d'origine biologique[9] et celles résultant de conflits[10].

Partout sur le continent, ce sont des conflits et guerres et, dans certains cas, le terrorisme comme c'est le cas en Libye, au Soudan du Sud, en République Centrafricaine, au Mali, dans le Bassin du Lac Tchad et au Darfour (Soudan) où subsiste l'effet d'un conflit qui fait de nombreuses personnes des déplacés à l'intérieur de leur pays, tout en impactant considérablement les États voisins qui accueillent ces réfugiés.

Or, la gestion des crises se caractérise par une grande complexité, due à sa multidimensionnalité, à sa politisation, et au fait qu'elle est une réponse à une situation de crise ou de conflit. À cette complexité sont associés des défis

---

6 LOBRY (D.), «Une étude juridique des crises humanitaires résultant de catastrophes climatiques : l'exemple du continent africain», Les Cahiers d'Outre-Mer [En ligne], 260 | Octobre-Décembre 2012, mis en ligne le 01 octobre 2015,. URL : http://journals.openedition.org/com/ 6741 ; DOI : https://doi.org/10.4000/com.6741

7 Les catastrophes d'origine géologique en Afrique comprennent les volcans, les tremblements de terre et les tsunamis, in BADEJO (B-A), Projet de rapport étude sur l'opérationnalisation de l'agence humanitaire africaine soumise au département des affaires politiques de la Commission de l'Union africaine , 22 mars 2019, page 11, https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/37472-wd-pa24252_f.pdf

8 Les catastrophes d'origine hydrométéorologique se produisent plus souvent en Afrique. Il s'agit notamment de crues éclair, de grêles, de vents forts, de tornades, d'orages, de sécheresses, de forêts, d'incendies d'établissements humains informels, et l'assèchement de rivières et de lacs, *Idem*. Op. cit.page 11.

9 Les catastrophes d'origine biologique comprennent les flambées de maladies épidémiques et les infestations parasitaires. La maladie à virus Ebola est une épidémie notoire en Afrique depuis les années 1970 jusqu'à ce jour. La méningite fait également partie de cette catégorie. Les ravages causés par les insectes, en particulier les criquets, aux moyens de subsistance constituent une catastrophe naturelle majeure, *Idem*. Op. cit. page 12.

10 Il est généralement admis que 80% des catastrophes qui surviennent en Afrique résultent de conflits et autres instabilités sociopolitiques qui perturbent gravement la vie et les moyens de subsistance. Cependant, l'on ne met pas assez l'accent sur le fait que de nombreux conflits eux-mêmes résultent de catastrophes climatiques et environnementales telles que la sécheresse et autres qui, par exemple constamment les pasteurs aux agriculteurs sédentaires et pourraient expliquer en partie le conflit qui a eu lieu au Darfour (Soudan), entre autres. Les conflits intercommunautaires sévissent en Afrique et s'accompagnent généralement de la précarité des survivants, de morts et de destructions. En effet, il est important de noter que les crises d'origine humaine, en particulier les conflits fonciers sous-tendus, entre autres, par des objectifs de développement, ont entraîné de nombreux décès, des déplacements massifs de populations et des vagues de réfugiés, *Idem*. op cit. Page 13.

perceptibles à travers plusieurs niveaux de la gestion de crise. Ces défis sont de nature politique et portent sur la raison d'être des activités des organisations non gouvernementales, des politiques étatiques ou la réceptivité des populations locales. Ces défis sont également d'ordre opérationnel et gravitent autour des contraintes liées à la mise en œuvre de la gestion de crise. Les opérations de gestion des crises sont des activités fortement politisées et qui touchent à des aspects centraux du fonctionnement du système international et de l'État, tels que notamment le recours à la force, le choix d'un système politique, d'un modèle économique ou l'organisation interne d'une société et même la souveraineté.

Par principe, la gestion des crises s'entend comme étant une activité mise en œuvre par des parties tierces à un conflit ou à une crise donnée, et qui peut entraîner un degré d'immixtion important dans les affaires intérieures d'un État. La gestion de crise met ainsi en œuvre une relation entre un ou plusieurs acteur(s) qui sont des intervenants externes et un État ou une société qui en sont les destinataires.

Ces caractéristiques imposent à toute opération de gestion de crise de pouvoir se prévaloir d'une légitimité, comprise comme la combinaison d'un fondement légal et politique juste et de l'acceptation par l'ensemble des acteurs directement concernés par l'opération de ce fondement.

Dans cette communication, notre démarche consistera à examiner le rôle, de plus en plus prépondérant des ONG humanitaires dans la gestion des conflits en Afrique subsaharienne, pour en dégager les apports substantiels quant à la protection des droits de l'Homme en Afrique, allant parfois au-delà de la souveraineté de ces Etats (I). Mais parallèlement à cet apport considérable, ces ONG humanitaires sont parfois confrontées à des situations de politisation et d'instrumentalisation, vidant ainsi la substance humanitaire même de leurs actions de tout sens (II).

I - LE RÔLE DÉTERMINANT DES ONG DANS LA GESTION DES CRISES HUMANITAIRES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

De nos jours, les ONG humanitaires traduisent l'émergence d'une «société civile internationale», censée incarner «une forme de conscience et de comportement éthique. Plus largement, l'essor des ONG et de la société civile

dans la gestion de crise marque l'évolution du concept de sécurité, autour de la notion de sécurité humaine en particulier»[11].

Face à la prépondérance des rôles et place de ces ONG en Afrique subsaharienne, le concept sacro-saint de souveraineté étatique est radicalement battu en brèche (A), d'autant plus que ses conséquences sur la construction d'une responsabilité de la société internationale de protéger les populations en danger est un point qui mérite d'être analysé avec beaucoup de prudence (B).

A - La souveraineté étatique face à la prépondérance des rôles et place des ONG dans la gestion des crises humanitaires en Afrique Subsaharienne

Le phénomène d'érosion de la souveraineté de l'État ainsi que sa remise en cause sont simultanément la cause et la conséquence de l'émergence d'acteurs qui viennent se substituer à l'État dans certaines de ses fonctions régaliennes. Tel est le cas dans le domaine de la sécurité, où l'État tend à perdre son attribut wébérien du «monopole de la violence légitime» au profit de structures privées, plus ou moins contrôlées ou même mandatées par l'État.

Une telle substitution met à mal la primauté de l'État, de même qu'elle se nourrit de son affaiblissement. La privatisation des fonctions de sécurité s'est largement développée avec la fin de la Guerre Froide avec, en toile de fond, l'évolution du système international et la diversification de ses acteurs. En effet, la fin de la Guerre Froide a entraîné une réduction du format des forces armées et des budgets de défense, laquelle met sur le marché équipements et personnels en quantité, dans l'espace ex-soviétique en particulier. De l'autre côté, l'environnement de sécurité, en Afrique notamment, caractérisé par les conflits intra-étatiques et le développement de zones grises, crée initialement des besoins auxquels les acteurs traditionnels ne sont pas en position de répondre. La concomitance de ces deux tendances crée des conditions favorables au développement des rôle et place des ONG.

---

[11] TARDY (Th.), «Chapitre 10. ONG et gestion de crise : opportunités et risques de l'intégration», in *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, sous la direction de Tardy Thierry. Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, «Crisis», 2009, p. 209-221. URL: https://www.cairn.info/gestion-de-crise-maintien-et-consolidation—9782804116392-page-209.htm

En décidant de sauver des victimes en dépit de l'opposition de l'Etat territorialement compétent, certaines ONG ont voulu faire reconnaitre que le DIH classique n'était plus adapté aux nouvelles formes de conflits. Ce volontarisme s'est traduit par le développement de l'humanitaire privé et le développement d'une telle démarche a été favorisé par l'évolution de la société internationale.

En effet, l'interdépendance croissante et le phénomène de mondialisation avaient remis en cause la notion de souveraineté économique, sociale, culturelle et même environnementale. De surcroit, l'émergence de l'individu comme sujet du droit international et le développement des droits de l'Homme dans le monde ont fait que l'individu se trouve alors pris dans un processus d'intégration au niveau mondial, ce qui entraine le développement d'une nouvelle éthique universelle.

Parallèlement, les révolutions technologiques et l'instantanéité de l'information vont permettre de dépasser le cadre national et conduire des mouvements de solidarité qui perçoivent les problèmes des autres comme concernant l'humanité dans son ensemble. Cette solidarité humanitaire s'est peu à peu développée à partir d'initiatives d'une société civile internationale en formation. Elle fait que tout être humain doit être secouru parce qu'il a droit à la vie. L'individu se trouve alors confronté à l'universel, ce qui explique la place particulière que prennent les questions humanitaires, en Afrique et ailleurs, depuis plusieurs années.

Cette protection des droits les plus élémentaires de l'être humain s'est faite en tempérant l'exclusivité de la compétence nationale et de la souveraineté étatique à travers un cadre normatif sur le plan universel et régional, à travers un cadre opérationnel préventif et répressif, à travers les résolutions de l'AG des Nations Unies et du Conseil de sécurité depuis la fin de la Guerre Froide, réservant à la donne humanitaire une toute nouvelle dimension, mais aussi grâce au rôle de plus en plus accru des ONG, surtout dans le domaine de l'humanitaire.

B - Les conséquences humanitaires d'une réaffirmation de la souveraineté de l'État

La fin de la confrontation entre l'Ouest et l'Est a fait naître de grands espoirs: que les interprétations de la souveraineté du temps de la guerre froide

soient remises en cause par la responsabilité croissante des États vis-à-vis de leurs propres populations. La compétence des États dans un grand nombre de contextes, notamment dans une grande partie de l'Afrique semblaient confirmer cet espoir, modifiant par-là la dialectique entre la souveraineté nationale et la protection des droits de l'homme.

Pendant ce temps, les tendances à l'œuvre dans le secteur de l'aide durant les années 1990 ont amplifié l'importance et le nombre des organisations humanitaires aux dépens de l'aide bilatérale et des institutions nationales. La mauvaise qualité des prestations de services dans certains États a encouragé l'émergence de modèles libéraux de développement initiés par le FMI et la Banque Mondiale, qui favorisaient les acteurs privés. Ce phénomène a été renforcé par les bailleurs de fonds internationaux qui contournaient les États en crise, perçus comme étant trop faibles ou corrompus pour gérer l'aide de façon efficace, ce qui a accru le rôle des agences des Nations unies et des organisations humanitaires non gouvernementales.

Dans ce survol rapide de l'atteinte à la souveraineté de l'État post-guerre froide, un dernier élément mérite d'être souligné. En cadrant les débats autour de «la souveraineté par opposition aux droits de l'homme», le Conseil de Sécurité n'a fait que remplacer «la paralysie qui accompagnait la bipolarité» par une tension apparemment intenable entre la non-ingérence stricte et le secours aux victimes des conflits. Les initiatives autour de la protection des personnes déplacées à la fin des années 1990 et la modification de la notion de souveraineté comme concept comprenant des responsabilités, furent les conséquences directes de ces débats.

La notion de souveraineté responsable a finalement été soutenue au Sommet mondial de l'ONU en 2005, sous la formule «Responsabilité de Protéger» («Responsibility to Protect » – R2P)[12]. On peut ainsi dresser des parallèles avec les différentes interprétations de la légitimité de l'État antérieures à la guerre froide, même si les termes et les implications étaient alors bien plus clairs. En 2005, il ne s'agissait pas d'abandonner l'idée de souveraineté mais

[12] GUELDICH (H.), «Rapport introductif : Genèse de la responsabilité de protéger», in BEN ACHOUR (R.), (sous-direction), *Responsabilité de protéger et révoltes populaires*, colloque FSJPST 2012, éditions Toulouse Capitole 2013, pp. 13-42.

de la nuancer, en y intégrant des limites et des responsabilités, notamment vis-à-vis des personnes déplacées à l'intérieur des États. La pleine souveraineté restera une composante essentielle du système international, mais sera désormais conditionnée par «la conformité aux droits de l'homme internationaux et aux accords humanitaires ». En cas d'infraction, l'action externe, y compris la coercition, devenait théoriquement légitime.

Il convient de noter, par ailleurs, que les changements décrits ci-dessus ne se sont pas produits sans encombre. Malgré les pressions à se conformer aux normes internationales liées à la souveraineté, les États ont aussi résisté à la dilution du droit de non-ingérence, et le concept a été «tant rejeté qu'accepté au cours du XXIe siècle». Concilier l'idée centrale de souveraineté avec les impératifs humanitaires a toujours été complexe, et il n'y a aucun consensus international sur l'application de la responsabilité de protéger[13].

Cependant, l'hostilité des États à renoncer à leurs prérogatives de non-ingérence n'est pas toujours néfaste. Si l'on prend en compte l'histoire des politiques d'aide occidentale, liée à une vision libérale du changement économique et politique souhaitable dans les pays bénéficiaires, les perceptions de l'ingérence des plus puissants à l'égard des plus faibles ne sont pas déraisonnables. Poussée à l'extrême, l'intervention humanitaire peut aussi être vue comme une autre forme de «néocolonialisme», qui ouvre la porte aux interventions agressives comme celles en Somalie, au Rwanda, au Darfour et même en Libye.

Longtemps critiqué par sa négation de la souveraineté et de la légalité internationale, le droit d'ingérence humanitaire, tel que présenté par ses promoteurs en 1987 Mario Bettati[14] et Bernard Kouchner, a été mis en avant

---

[13] GUELDICH (H.), *Droit d'ingérence et interventions humanitaires : état de la pratique et du droit international* (thèse de Doctorat d'Etat), éditions universitaires européennes, 2011, 692 pages.
https://drive.google.com/drive/folders/1KMvPj6ynh-U_fkD-ebmkM-FjHPk3peSy

[14] BETTATI (M.), «Intervention, ingérence ou assistance ?», in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, pp. 307 - 358.
BETTATI (M.), «Action humanitaire d'Etat et diplomatie», in *Mélanges Marcel Merles*, *Les relations internationales à l'épreuve de la science politique*, 1993, pp. 249 - 272.
BETTATI (M.), «Droit d'ingérence ou devoir d'assistance ?», in *Trimestre du Monde*, 1993/2, pp. 9 - 15.
BETTATI (M.), «Souveraineté et assistance humanitaire : réflexion sur la portée et les limites de la résolution 43/431 de l'Assemblée Générale des Nations Unies», in *Humanité et droit international*, *Mélanges R-J. Dupuy*, Paris, Pedone, 1991, pp. 35 et ss.

pour justifier la priorité accordée à la protection des droits humains en cas de violations massives. Mais l'ingérence repose sur l'utilisation de moyens de contraintes pouvant aller jusqu'à l'emploi de la forcé armée pour contraindre un autre Etat à respecter les droits de l'homme sur son territoire et d'intervenir, contre son gré, pour apporter secours et assistance à sa population en détresse. Comment concilier ce devoir de protéger avec les deux corollaires de la souveraineté étatique, à savoir le principe de non-recours à la force armée et le principe de non-intervention dans les affaires internes de l'Etat ?

C'est le chapitre VII de la Charte des NU qui traite de l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression qui a ouvert la voie à mettre en œuvre l'ingérence humanitaire. En effet, les nouvelles générations d'opérations de maintien de la paix du CS ont tendance à qualifier les violations massives des droits de l'Homme (situation interne) comme étant une menace à la paix et à la sécurité internationales. Cette action est bien évidemment une action qui relève de la compétence de l'Organisation onusienne par le biais du CS/ NU.

Par conséquent, le Conseil de Sécurité de l'ONU, la plus haute autorité internationale habilitée à définir les menaces à la paix et à adopter les mesures coercitives, a pris en compte les droits de l'homme. Mais ce processus s'est développé lentement. Durant des décennies, le Conseil a obtenu un consensus et appliqué des sanctions seulement à quelques occasions[15].

Cette série de précédents a conduit à redéfinir le concept de souveraineté

[15] En 1950, il a autorisé les États à intervenir et à restaurer la souveraineté de la République de Corée. En 1960, il a adopté des mesures coercitives pour préserver la souveraineté de la République du Congo contre le mouvement de sécession, appliquant son autorité à un conflit armé non international. Usant de ses pouvoirs tout aussi bien en matière de défense de la souveraineté des États que de défense des droits de l'homme, le Conseil a condamné les régimes racistes en Rhodésie du Sud (Zimbabwe) et en Afrique du Sud et imposé des sanctions contre ceux-ci. Mais, dans d'autres nombreux cas, il a manqué de volonté politique ou a fait face à un veto, permettant à des régimes meurtriers comme ceux dirigés par Pol Pot au Cambodge et par Idi Amin en Ouganda de bénéficier de l'impunité.

Avec la fin de la guerre froide, le rôle des Nations Unies a été renforcé. De nombreuses situations comprenant des violations systématiques des droits de l'homme - en ex-Yougoslavie, en Somalie, au Liberia, en Haïti, au Rwanda, au Timor-Leste, en Sierra Leone, au Soudan et récemment en Libye (résolution 1973 du 17 mars 2011) ont été qualifiées par le Conseil de menaces à la paix pouvant justifiées une intervention.

Dans trois cas, au Kosovo, en Afghanistan et en Irak, les coalitions, motivées par des raisons diverses et non autorisées par le Conseil, ont entrepris une intervention militaire dans les États souverains. Quelque soient la légitimité et le succès de ces interventions, elles ont une chose en commun : elles sont illégales, elles ont été faites unilatéralement, sans l'autorisation du Conseil de sécurité, et c'est pourquoi elles ont été qualifiées d'ingérences illégales et contraires à la souveraineté étatique et aux normes établies en droit international.

qui ne s'oppose plus au concept des droits de l'homme mais l'intègre. Un État ne peut prétendre à la souveraineté absolue sans démontrer la volonté de protéger les droits de son peuple.

Par conséquent, ledit droit d'ingérence humanitaire a donné lieu à une notion nouvelle, de connotation politique et juridique moins négative, celle de «Responsabilité de Protéger» (R2P).

C'est ainsi que la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats (CIISE) a rédigé en 2001, son rapport sur la responsabilité de protéger. Son objectif principal était de s'efforcer de concilier la responsabilité qu'a la communauté internationale de réagir aux violations massives des droits de l'homme et la nécessité de respecter les droits souverains des Etats.

En outre, selon les promoteurs de la responsabilité de protéger, la souveraineté ne se définirait plus en termes de contrôle mais en termes de responsabilité ; autrement dit, elle ne résiderait plus dans l'Etat mais appartiendrait aux peuples et aux individus. En définitive, la CIISE préconiserait le passage d'une culture de l'impunité souveraine à une culture de la responsabilité nationale et internationale.

Par ailleurs, lorsque les gouvernements ne réussissent pas à protéger les droits de l'homme, lorsqu'ils adoptent sciemment des politiques qui donnent lieu à des crimes contre l'humanité ou à des violations massives des droits de l'homme et du droit humanitaire, la communauté internationale doit intervenir et a le devoir de protéger les personnes en danger dans un autre pays. Ce type d'intervention ne nie pas le principe de souveraineté, la souveraineté ne signifie plus exercer un contrôle absolu sur un pays mais signifie assumer ses responsabilités de gouverner en respectant un certain nombre de principes.

Ceci dit, nous nous rallions à l'idée selon laquelle, la responsabilité de protéger n'est en rien révolutionnaire ou novatrice, elle s'inscrit en toute logique dans la construction doctrinale de la souveraineté dès son origine. En effet, cette responsabilité de protéger repose en somme sur le principe de subsidiarité qui signifie que la responsabilité première de protéger les individus revient à l'Etat sur le territoire duquel la population vit. En ce sens, la responsabilité

première de l'Etat concerné est de protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Ce n'est que dans l'hypothèse où l'Etat est incapable ou non désireux d'assumer cette responsabilité de protéger, ou s'il est lui-même l'auteur de ces actes répréhensibles, qu'il appartient alors à la communauté internationale d'agir à sa place.

Néanmoins, sur le plan pratique, c'est à la sélectivité que cette notion de responsabilité de protéger risque de se confronter. Le Conseil de Sécurité, compte tenu de sa composition et de son mécanisme de fonctionnement, peut réagir par rapport à des situations et face à certains Etats et en oublier d'autres, bien que des violations systématiques et graves aient lieu quotidiennement sur leurs sols et dans leur territoire[16]. C'est tout le problème de l'effectivité mouvementée de l'action humanitaire quand elle émane des Etats. L'aide humanitaire des ONG n'est pas exempte de critique, non plus, quand elle est entachée de l'instrumentalisation du politique et du militaire.

II - LES DERIVES DE L'AIDE HUMANITAIRE EN TANT QUE SOURCE DE TENSION : LES PIEGES DE LA POLITISATION ET DE LA MILITARISATION DE L'AIDE HUMANITAIRE

Il est primordial de faire la différence entre intervention ou ingérence humanitaire (faite par les Etats et mandatées par le Conseil de sécurité, en ayant recours à la force armée et même sans l'accord de l'Etat concerné, en cas de qualification de la situation de crise de menace à la paix et à la sécurité internationales) et l'assistance ou l'aide humanitaire (qui se fait seulement à travers le recours aux ONG humanitaires, sans recours à la force armée et en respectant l'accord et la souveraineté de l'Etat concerné).

Par rapport au libre accès aux victimes et au droit à l'assistance humanitaire,

[16] Les cas de la Libye er de la Syrie en 2011 en est la meilleure illustration.

les deux résolutions les plus significatives en la matière[17] sont respectivement la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 portant «Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre»[18], suivie par la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 portant le même titre[19].

Sur le plan pratique, le champ humanitaire s'est complexifié depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Aujourd'hui, cette complexification est encore accrue par la nature des nouveaux conflits : alors qu'ils étaient essentiellement inter- étatiques durant la Guerre Froide, ils sont désormais surtout internes et résultent de mouvements de guérillas ou de luttes ethniques, depuis une quinzaine d'années. Le réseau international humanitaire non gouvernemental, normalement basé sur le volontariat, l'autonomie des organisations et la générosité de l'engagement humanitaire, manque parfois d'indépendance et peut parfois dériver, surtout en cas de conflits internes sur le continent africain, en raison de l'emprise étatique sur certaines de ces organisations de l'humanitaire.

---

[17] Sur le plan de leurs applications respectives, l'Arménie soviétique a été la première où a été appliquée la résolution 43/131, après avoir subi un grave tremblement de terre, le 9 décembre 1988 (c'est-à-dire au lendemain du vote de cette résolution 43/131). Et sur la base de la résolution 45/100, plusieurs couloirs humanitaires d'urgence ont été établis notamment au Sud Soudan en juin 1991, au nord de l'Iraq à partir du 30 avril 1991, en Ex-Yougoslavie durant toute l'année 1992, en Somalie à partir du 27 juillet 1992 (etc.).

Il convient de rappeler enfin qu'une série d'autres résolutions a été adoptée par l'AG de l'ONU, dans le sens de renforcer la coopération internationale en matière d'assistance humanitaire; il s'agit des résolutions 45/101 (Résolution intitulée «Nouvel ordre humanitaire international», adoptée le 14 décembre 1990), 45/102 (Résolution intitulée «Promotion de la coopération internationale dans le domaine humanitaire», adoptée le 14 décembre 1990) et 46/182 (Résolution portant sur le «Renforcement de la coopération internationale dans le domaine humanitaire», adoptée le 17 décembre 1991).

[18] Son principal apport est celui de consacrer le principe de libre accès aux victimes». Sur proposition de la France, en date du 15 novembre 1988, l'Assemblée générale des Nations Unies avait adopté, lors de sa 75e séance plénière du 8 décembre 1988, une résolution 43/131 portant «Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre». Cette résolution a le mérite de reconnaître, pour la première fois, un droit à l'assistance humanitaire non armée. Néanmoins, elle ménage la souveraineté de l'Etat affecté auquel est reconnu le premier rôle dans l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire (principe de subsidiarité). Mais c'est le principe de libre accès aux victimes qui constitue le principal apport et la partie la plus révolutionnaire du texte.

[19] Prise elle aussi sur l'initiative de la France, elle a donné plus de poids au droit d'assistance humanitaire et ce, grâce à la transposition de règles issues du droit de la mer au sein du droit international humanitaire. En effet, la résolution 45/100 du 14 décembre 1990 est basée, plus précisément, sur les articles 17 et 18 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et avait pris en considération l'exigence de libre accès aux victimes, tout en respectant la souveraineté étatique.

Ayant conservé la même logique que sa devancière, les mêmes apports mais aussi les mêmes dispositions soulignant le respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'unité nationale, la résolution 45/100 a proposé d'étudier la possibilité d'établir des couloirs humanitaires d'urgence (dits corridors humanitaires), à titre temporaire, là où ils sont nécessaires et de manière concertée entre les Etats touchés et les Etats ou organisations proposant l'aide.

S'il existe aujourd'hui «une société civile internationale», ce terme désigne alors «une arène de lutte»[20]. L'instrumentalisation de l'humanitaire en Afrique subsaharienne peut aller jusqu'à des situations intenables allant de situations d'abus de pouvoir et d'abus sexuels[21], jusqu'au détournement des fonds[22].

C'est pourquoi il est intéressant d'étudier la question des pièges et des dérives du succès de l'humanitaire non étatique, tantôt militarisé (A), tantôt politisé (B).

A - Le risque de militarisation de l'action des ONG d'aide humanitaire

Les acteurs non étatiques de l'humanitaire fondent leur action sur trois principes : l'indépendance politique et économique par rapport aux autres acteurs de la scène internationale, surtout les Etats ; la neutralité par rapport au conflit et l'impartialité quant au traitement du conflit. Pour leurs responsables, cette triple dimension est ce qui leur confère la légitimité de leur intervention et le gage de liberté de leur action.

---

20 BOEGLI (U.), «Les relations entre organismes humanitaires et médias : quelques réflexions», in *Revue internationale de la Croix rouge*, n°832, décembre 1998, page 678.

21 A titre d'exemple, Plusieurs ex-employées de l'ONG Médecins sans frontières assurent que certains travailleurs humanitaires ont eu recours à de jeunes prostituées durant leurs missions en Afrique ou monnayé des médicaments en échange de relations sexuelles. La BBC publie ce jeudi une série de témoignages d'ex-employées de l'association Médecins sans frontières. Selon leurs dires, des membres du «staff» de MSF - hors personnel médical - auraient eu recours à des prostituées lors de diverses missions en Afrique. Un comportement «répandu», selon ces témoignages anonymes. En 2017, l'ONG s'était déjà séparée de vingt-quatre personnes, suspectées de harcèlement ou d'abus sexuels.

https://www.lefigaro.fr/international/2018/06/21/01003-20180621ARTFIG00340-medecins-sans-frontieres-au-coeur-d-un-nouveau-scandale-sexuel-en-afrique.php

22 Une publicité dont Amnesty International aurait pu se passer. La police zimbabwéenne soupçonne le bureau local de l'ONG internationale d'avoir détourné plusieurs millions de dollars provenant des donateurs. En attendant la conclusion de l'enquête, la succursale a été fermée. Le directeur pays a, lui décidé de rendre le tablier tandis que le président et le responsable financier sont actuellement suspendus.

L'accusation dont fait l'objet Amnesty International Zimbabwe relève d'un audit réalisé fin 2018 par l'organisation elle-même. "Un audit approfondi mené fin 2018 a permis de mettre au jour des preuves de fraude et de mauvaise gestion financière de la part des membres d'Amnesty International Zimbabwe", souligne dans un communiqué l'organisation.

"Le conseil d'Amnesty International peut donner l'assurance que, depuis que les allégations ont été révélées, des mesures urgentes de gestion des risques financiers ont été mises en place pour garantir le respect des procédures anti-fraude et de corruption et la sécurité des fonds des donateurs", a poursuivi l'ONG qui assure par ailleurs avoir pris "des mesures extraordinaires pour protéger la réputation, l'intégrité et le fonctionnement du mouvement".

https://fr.africanews.com/2019/06/03/zimbabwe-accuse-de-detournement-de-fonds-le-bureau-d-amnesty-ferme/

En réalité c'est la Croix-Rouge qui a, au départ, codifié et unifié un certain nombre de principes (humanité, indépendance, unité, universalité, impartialité, neutralité) qui avaient inspiré son action et qui ont été, pour la plupart, à l'exception du principe de la neutralité, repris par toutes les ONG de l'aide humanitaire.

En effet, pour certains acteurs non étatiques de l'humanitaire, le principe de neutralité est apparu comme un obstacle à la protection efficace des victimes des conflits. La neutralité implique le silence, il ne faut surtout pas témoigner ou dénoncer ce que les acteurs non étatiques de l'humanitaire voient dans les camps ; et c'est justement cette attitude qui a longtemps été reprochée au CICR, ce qui a favorisé la naissance de Médecins Sans Frontières.

Progressivement, les ONG de l'action humanitaire vont occuper le devant de la scène au rythme des grandes crises internationales. L'opinion publique, alertée depuis 1968 (la guerre du Biafra), par l'essor remarquable du mouvement associatif humanitaire et l'apparition des ONG comme acteurs de premier plan face aux Etats.

Dès lors, il est légitime de se demander si, pour être efficace, l'action humanitaire non étatique peut, ou doit, s'accompagner de convois militaires ?

Autrement dit, les acteurs non étatiques de l'humanitaire ont-ils toujours besoin de la force militaire, pour ouvrir les couloirs d'accès, réduire les temps de livraison et éviter les longs retards aux coûts financiers et humains très importants, surtout en temps de guerre et de conflits ethniques ?

En réalité, les opérations humanitaires relayées en Angola (1990), en Ethiopie (1990), au Kurdistan irakien (1991), en Somalie (1992), en Bosnie (1992) et au Rwanda (1994), ont constitué, bien avant le Kosovo (1999), l'Afghanistan (2001), l'Irak (2003), la Syrie et la Libye (2011), etc. un tournant pour les ONG d'aide humanitaire en associant la délivrance de l'aide à une présence militaire destinée à en assurer la sécurité.

C'est aussi un tournant pour les militaires, qui vont subordonner la fonction de maintien de la paix à un objectif humanitaire. En effet, à travers les différentes résolutions du Conseil de Sécurité dans le cadre de ses missions de maintien de la paix dans certains pays ayant connu des guerres civiles,

ethniques, religieuses et tribales internes, l'ONU exige successivement l'arrêt des répressions et la libre distribution de l'aide humanitaire, puis décide l'accompagnement armé des secours et autorise enfin l'intervention militaire multinationale pour arrêter un génocide ou un crime.

De surcroît, dans des situations aussi complexes, dramatiques et dangereuses que la guerre, l'action humanitaire non étatique a de plus en plus mal à agir en toute sécurité et donc, elle ne peut se passer de l'envoi de militaires, nécessaires aussi bien pour assurer leur sécurité que pour acheminer l'aide[23].

Dans ces cas précisément, les militaires et les ONG ont besoin l'un de l'autre, leurs actions se complètent[24]. Certains auteurs affirment, dans ce sens, l'existence «d'une collaboration entre l'intervention humanitaire des ONG et les opérations militaro humanitaires montées par certains Etats.

Deux facteurs contribuent à expliquer ces nouveaux cas de figure, précisent-ils, les conditions de plus en plus dangereuses dans lesquelles les ONG sont amenées à travailler et, par ailleurs, le désir de certains Etats de faire quelque chose sur un terrain de plus en plus déserté par la politique internationale.

Les conditions d'insécurité dans lesquelles travaillent les humanitaires se sont aggravées depuis la fin de la Guerre Froide. Ces derniers sont devenus soit d'indésirables témoins dont il faut se débarrasser, soit de nouvelles sources de profit susceptibles de financer les combats. Assassinats, prises en otage, enlèvement du personnel humanitaire, vol de matériel sanitaire, destruction des bureaux (etc.), autant de dangers nécessitant l'appui des militaires afin de sécuriser l'action des ONG et assurer la survie des volontaires.

Les ONG humanitaires avaient été contraintes de travailler dans des zones de conflit particulièrement dangereuses. L'aide alimentaire, objet de toutes les convoitises, peut être détournée par la rébellion pour alimenter les soldats et non les populations qui souffrent de la guerre. La mise en place de couloirs

---

[23] VERON (J-B), «Les humanitaires face aux enjeux du XXIe siècle», *Revue internationale et stratégique*, 2015/2 (n° 98), p. 121-128.

[24] La tendance se confirme en 2021 : sur les 35 humanitaires tués depuis le début de l'année en Afrique, 11 l'ont été au Soudan du Sud, 9 en République démocratique du Congo et 2 en Centrafrique. Les victimes sont d'ailleurs très majoritairement des travailleurs locaux. Sur l'année 2020, ils représentent 95% des victimes https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210819-l-afrique-un-terrain-toujours-plus-dangereux-pour-les-acteurs-de-l-humanitaire.

humanitaires et de zones de sécurité par les militaires devient alors indispensable afin d'apporter aide alimentaire et médicale aux victimes des combats[25].

Si l'alliance entre le militaire d'Etat et l'humanitaire non étatique semble inévitable, voir incontournable dans ces conditions, se pose alors la question de la légitimité de telles actions militaro- humanitaires.

Autrement dit, comment qualifier ces actions humanitaires non gouvernementales qui décident de dépasser la souveraineté des Etats, même en ayant recours à la force armée, pour venir en aide aux populations en détresse? Ingérence ? Intervention ? Immixtion ? Intrusion ?

En réalité, aucun Etat et aucun acteur non étatique ne peuvent, en l'état actuel du droit positif, imposer l'aide humanitaire, par la force, à un Etat qui en a besoin mais qui refuse d'ouvrir ses frontières aux intervenants.

Par ailleurs, cette alliance forcée du militaire et de l'humanitaire, accentuée par la multiplication des grandes opérations militaro- humanitaires pendant ces dernières années, surtout dans le contexte de la menace terroriste dans la région de la Bande du Sahel, par exemple, a suscité de nombreuses analyses de responsables d'ONG s'interrogeant sur les utilisations et manipulations qui sont faites du label humanitaire[26].

En effet, le soutien militaire des casques bleus peut parfois gêner le travail des ONG et risque d'atteindre leur impartialité et donc leur crédibilité. De surcroit, les opérations des casques bleus ne sont pas encore neutres et impartiales ; l'envoi de ces derniers relève d'une décision du Conseil de sécurité et donc d'Etats dont les décisions restent encore motivées par la préservation de leurs zones d'influence, par des considérations politiques et stratégiques, et dont la collaboration avec les ONG peut être mal interprétée.

Les acteurs non étatiques de l'aide humanitaire risquent alors d'être attaqués et de ne plus pouvoir porter secours à toutes les personnes en situation de

---

[25] GOEMAERE (E.) et OST (F.), «L'action humanitaire : question et enjeux», in *La Revue Nouvelle*, novembre 1996, page 78.

[26] VERON (J-B), «L'aide et la résilience, que faut-il en penser ?», in Jean-Marc Châtaigner (dir.), Fragilités *et résilience. Les nouvelles frontières de la mondialisation,* Paris, Kharthala, 2014.

détresse.

B - Le risque de politisation de l'action des ONG d'aide humanitaire

L'aide humanitaire des acteurs non étatiques peut être confrontée à plusieurs pièges. Le premier piège dans lequel risque de tomber l'humanitaire non étatique c'est de nourrir la guerre au lieu de nourrir les victimes. En effet, en aidant les populations, l'aide humanitaire porte parfois la responsabilité de faire durer la guerre.

Les camps de réfugiés alimentés par les associations caritatives et humanitaires sont aussi très utiles pour les combattants. Il arrive qu'à leur arrivée, les aides soient détournées par les gouvernements, au risque d'aider les bourreaux[27].

Le deuxième piège de l'humanitaire non étatique est d'être exposé à des manipulations politiques liées à des positions de force des gouvernements qui financent une majeure partie des fonds alloués à l'action humanitaire dans le monde et qui peuvent donner ou non le feu vert pour une action menée, selon les rapports de force des pays en question, en relation avec les populations ayant besoin d'aide. Ethiopie, Irak, Somalie, ex-Yougoslavie, Rwanda, sur tous ces terrains, les ONG humanitaires se sont heurtées à des contradictions politiques. De surcroît, le nombre des zones géographiques, où les financements institutionnels restent élevés et la présence des ONG aisée, est conditionné par des intérêts commerciaux ou géopolitiques étatiques. D'autant plus que les Etats donateurs soumettent leurs financements aux ONG humanitaires à «des accords-cadres et autres manifestations de leur volonté d'encadrement de l'aide humanitaire»[28], ce qui a pour conséquence de menacer ces ONG de «se transformer, malgré elles et à leur insu, en sous-traitants de la puissance

27 «La controverse et l'ambiguïté ont toujours accompagné l'action humanitaire et l'équivoque n'a pas cessé de caractériser le mouvement, écrit Patricia Buirette (…) ceux qui interviennent aujourd'hui sur le terrain sont souvent confrontés à des choix, des marchandages et sont conduits à se demander s'ils sauvent la victime ou le bourreau», Selon cet auteur, «Toute action humanitaire, même désintéressée, peut être prise dans des enjeux politiques», BUIRETTE (P.), Le droit international humanitaire, Paris, La découverte, 1996, page 8.

28 BRUNEL (S.), «ONG et mondialisation», in *Mondialisations et inégalités*, La Documentation française, n°305, novembre-décembre 2001, page 70

publique, comble de l'horreur pour des mouvements qui justifient leur existence»[29]. C'est notamment le cas de l'aide humanitaire déployée en Somalie en 1991 et au Rwanda en 1994.

Par ailleurs, seule l'indépendance par rapports aux Etats permet aux ONG de garantir la neutralité et l'impartialité de leur assistance. C'est surtout dans les cas d'interventions humanitaires résultant de conflits armés que l'humanitaire non étatique peut devenir un paravent pour cacher l'inaction politique des Etats. En effet, les gouvernements qualifient une crise d' «humanitaire» alors qu'elle est, en fait, de nature politique ; les grandes puissances, en particulier, refusent d'assumer leurs responsabilités internationales et préfèrent se défausser sur les humanitaires.

Les responsables politiques se contentent d'actions humanitaires au lieu de tenter de régler les causes même des conflits. Toutefois, l'aide humanitaire est, elle-même, très limitée car elle ne traite que les effets d'une crise et ne s'attaque guère à ses causes.

Sur un autre registre, les rapports de force caractérisant l'ordre mondial contemporain peuvent également entraîner une disparité de l'aide humanitaire et, si les secouristes sont prêts à intervenir partout, ils n'auront pas toujours les moyens de le faire, ni le soutien dont ils ont besoin. L'aide humanitaire non étatique, supposée neutre et impartiale, ne suit pas forcément les zones troublées de la planète, mais s'octroie souvent en fonction de l'intérêt qu'elle peut représenter, au risque de devenir complice des Etats les plus puissants dans leur quête dévastatrice, ce qui réduit l'humanitaire non étatique à un simple jeu d'intérêts[30].

«L'humanitaire sert d'alibi, écrit Béatrice Pouligny, à défaut de réelle politique, comme ce fut longtemps le cas en Bosnie-Herzégovine, ou de paravent à une politique qui n'ose pas avancer à visage découvert, comme ce fut le cas de Kivu»[31].

---

[29] *Idem*. op. cit, page 94. 43

[30] L'exemple du Rwanda est frappant à cet égard. Le génocide qualifié de «crise humanitaire» s'est vu appliquer un traitement «humanitaire», alors que seule une réponse politique et militaire auraient pu éviter la catastrophe. L'humanitaire avait donc servi à camoufler la démission de la communauté internationale face à la tragédie rwandaise

[31] POULIGNY (B.), «Les acteurs non étatiques et la guerre : réflexion à partir des organisations non gouvernementales

L'intervention humanitaire non étatique, dans la pratique, est souvent sélective et ne peut être mise en œuvre que lorsque la volonté politique d'agir existe bel et bien. Elle est généreusement déployée dans les pays qui présentent un intérêt stratégique, économique ou politique certain mais elle est quasi absente dans les zones estimées, par les grandes puissances, comme sans intérêt géopolitique ; certains Etats sont oubliés, alors que d'autres reçoivent plus d'aide qu'il n'en faut. L'humanitaire non étatique est-il, dès lors, réduit à une simple logique de puissance, incompatible avec l'esprit même de l'action humanitaire ?

Loin de condamner l'action humanitaire non étatique, en voie de politisation, le postulat d'une séparation rigide entre l'humanitaire et le politique doit être revu. Quoique nous pensons qu'en réalité la frontière entre l'humanitaire et le pouvoir politique n'est pas toujours très clairement établie. En effet, les objectifs humanitaires et politico-militaires s'entremêlent souvent en situation de conflit armé ou de violence interne, bien que l'objectif politique de mettre fin au conflit soit complètement différent de celui de protéger et d'assister des victimes.

L'entrée en jeu des sociétés privées de guerre ajoute encore plus de complexité à la situation déjà alarmante de la dérive de l'humanitaire non étatique.

CONCLUSION

Cette effectivité mouvementée de l'action humanitaire non gouvernementale, en Afrique et ailleurs dans le monde, a pour cause la nature même de l'action humanitaire, souvent manipulée, politisée, détournée et trop instrumentalisée. L'humanitaire semble devenir, de nos jours, plus un dessein politique que moralité du bon et du juste ! Les mesures à prendre en matière de l'humanitaire sont exclusivement définies et mises en œuvre par les seules grandes puissances, au risque de devenir un outil politique ou diplomatique entre les mains de ces Etats les plus puissants et qui peuvent s'en servir au gré

d'aide humanitaire», in Colloque *La guerre entre le local et le global : Sociétés, Etats, Systèmes*, CERI, Paris, 29- 30 mai 2000, page 26

de leurs intérêts purement égoïstes. La réalité de cette pratique se définit d'abord par son penchant sélectif. Elle n'advient que dans certains cas, pour certains et par pour d'autres! Elle n'advient que si tel est le bon plaisir du Conseil de Sécurité et donc des Etats les plus puissants qui peuvent en financer les coûts. Par conséquent, la communauté internationale a souvent tendance, aujourd'hui, à mener des politiques sélectives, souvent contradictoires et qui ne sont que marginalement déterminées par la prise en compte de la souffrance des hommes.

L'action humanitaire intergouvernementale ne peut être mise en œuvre que lorsque la volonté d'agir existe bel et bien! Les prétextes changent selon les circonstances du moment, afin de convaincre la communauté internationale du bien fondé de telle ou telle action: éradiquer les régimes despotiques, démanteler les poches du terrorisme, entreprendre des guerres justes et préventives, préserver la paix et la sécurité internationales, protéger les droits de l'être humain (etc.). Mais le vrai mobile de ces actions est loin d'être purement humanitaire: c'est soit le désir de s'approprier des ressources naturelles, des intérêts stratégiques, économiques ou diplomatiques, soit simplement le désir de préserver une bonne réputation et une image rayonnante sur la scène mondiale. Tels sont les dangers et les dilemmes de l'engagement humanitaire (pas seulement l'humanitaire d'Etat mais plutôt l'action humanitaire dans son ensemble) aujourd'hui.

Bibliographie sélective

1 **1- <u>OUVRAGES</u> :**
2 **BRAUMAN (R.)**, *Humanitaire, démocratie et droits de l'homme*, éditions du Cygne, Paris, 2009.
3 **BRICMONT (J.)**, *Impérialisme humanitaire. Droits de l'homme, droit d'ingérence, droit du plus fort ?,* Aden, Bruxelles, 2005, 252 pages.
4 **CONDAMINES (C.)**, *L'aide humanitaire entre la pratique et les affaires*, Paris, l'Harmattan, 1989.
5 **COSTE (R.)**, *Morale internationale : l'humanité à la recherche de son âme,* Paris, Desclée, 1964.
6 **DANDLAU (G.)**, *L'action humanitaire*, Paris, PUF, Collection Que sais-je ?, 1998.
7 **DAVID (E.)**, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
8 **DELORENZE (S.)**, *Face aux impasses de l'action humanitaire internationale,* Genève, CICR,

1997.

DESTEXHE (A.), *L'humanitaire impossible : ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Armand Colin, 1993.

DOMESTICI-MET (M-J), (sous dir.), *Aide humanitaire internationale, un consensus conflictuel*, Paris, Economica, 1996.

EMMANUELLI (X.), *Les prédateurs de l'action humanitaire*, Paris, éditions Albin Michel, 1991.

GUELDICH (H.), Droit d'ingérence et interventions humanitaires : état de la pratique et du droit international (thèse de Doctorat d'Etat), éditions universitaires européennes, 2011, 692 pages. https://drive.google.com/drive/folders/1KMvPj6ynh-U_fkD-ebmkM-FjHPk3peSy

LECHERVY (C.), RYFMAN (P.), *Action humanitaire et solidarité internationale : les ONG*, Paris, Hatier, 1993.

MOORE (J.), *Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, Découvertes, 2001.

MORABIA (A.), (sous dir.), *Le droit à l'humanité : Contre la violence des hommes*, Collection Mutations, 1998.

PAYE (O.), *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, collection de Droit international, Bruxelles, Bruylant, 1996.

PELLET (A.), (sous dir.), *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire ?*, Paris, La documentation française, Collection : Problèmes politiques et sociaux, n°758 - 759, décembre 1995.

PERROT (M-D), (sous dir.), *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, PUF, collection les nouveaux cahiers de l'Institut universitaire d'études du développement, 1994.

RUFIN (J-C), *L'aventure humanitaire*, Paris, Gallimard, Découvertes, 1994.

RUFIN (J-C), *Le piège: quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, Lattès, 1986.

RYFMAN (Ph.), (sous dir.), *L'action humanitaire*, La documentation française, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 864, 2001.

RYFMAN (Ph.), *La question humanitaire : Histoire, problématique, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale,* Paris, Ellipse, 1999.

SENARCLENS (P. de), *L'humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Sciences politiques, 1999.

SOMMARUGA (C.), *Le droit international humanitaire au seuil du 3e millénaire : bilan et perspectives*, Genève, 2000.

TORRELLI (M.), *Le droit international humanitaire*, Paris, PUF, collection Que sais-je ? 2e édition, 1989.

2- ARTICLES

AGA KHAN (S.), «L'aide humanitaire sert-elle à défendre les peuples ?», Discours présenté dans le cadre des rencontres de la Sorbonne à la cité de la réussite à Paris, le 25 octobre 1992, http://www.solami.com/Sorbonne.htm.

BETTATI (M.), «Action humanitaire d'Etat et diplomatie», in *Mélanges Marcel Merles*, *Les*

relations internationales à l'épreuve de la science politique, 1993, pp. 249 - 272.

30 **BETTATI (M.)**, «Droit d'ingérence ou devoir d'assistance ?», in *Trimestre du Monde*, 1993/2, pp. 9 - 15.

31 **BETTATI (M.)**, «Intervention, ingérence ou assistance ?», in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1994, pp. 307 - 358.

32 **BETTATI (M.)**, «Souveraineté et assistance humanitaire : réflexion sur la portée et les limites de la résolution 43/431 de l'Assemblée générale des Nations Unies», in *Humanité et droit international*, *Mélanges R-J. Dupuy*, Paris, Pedone, 1991, pp. 35 et ss.

33 **BLONDEL (J-L)**, «L'humanitaire appartient-il à tout le monde ? Réflexions autour d'un concept (trop ?) largement utilisé», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 838, juin 2000, pp. 327 - 337.

34 **BONNOT (M.)**, «Droits de l'homme, action humanitaire : même combat ?», in *Revue Après-demain*, n° 363 - 364, avril - mai 1994, pp. 11 et ss.

35 **BRAUMAN (R.)**, «Contre l'humanitaire ?», in *Revue Esprit*, n° 177, décembre 1991, pp. 77 et ss.

36 **BRAUMAN (R.),** «Les pièges de l'engagement humanitaire : droit d'ingérence ou devoir d'ingérence ?», in *Politique autrement*, mars 2000.

37 **BRAUMAN (R.)**, «Morale et politique : le baiser du vampire», in *Politique internationale*, n°50, 1990, pp. 329 - 337.

38 **CHARVIN (R.)**, «La société internationale et l'humanitaire : régression, perversion et perspectives», in *Revue Nord-Sud*, Droits de l'homme et libertés, vol. 11, n° 4, 1993, pp. 5 et ss.

39 **CHARVIN (R.)**, «Notes sur les dérives de l'humanitaire dans l'ordre international», in *Revue belge de droit international*, 1995/2, pp. 468 - 485.

40 **CHERIF (S.)**, «Assistance et ingérence humanitaire», in *Etudes internationales*, n°89, 2003/4, pp. 41 - 73.

41 **COLARD (D.)**, «La diplomatie caritative : alibi ou paravent ?», in *Défense nationale*, mai 1993, pp. 111 - 124.

42 **CORTEN (O.)**, «Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaire», in *Courrier de l'UNISCO*, juillet - août 1999, pp. 57 - 59.

43 **CORTEN (O.), KLEIN (P.)**, «Devoir d'ingérence ou droit de réaction armée collective ? Les possibilités d'actions armées visant à assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-ingérence», in *Revue belge de droit international*, 1994/1, pp. 76 et ss.

44 **DEFARGES (P-M)**, «Assistance politique, ingérence humanitaire», in *Défense nationale*, n° 49/2, février 1993, pp. 65 - 71.

45 **DEYRA (M.),** «Initiative, assistance, ingérence : tentative de clarification de concepts parfois galvaudés», in *Revue québécoise de droit international*, vol. 8, 1994/I, pp. 88 - 101.

46 **DIALMA (E.)**, «Humanitaire et Politique ? l'humanitaire est politique», in *Revue Échanges*, n° 273, novembre - décembre 1993, pp. 19 et ss.

47 **DOMESTICI-MET (M-J)**, «Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire», in *Annuaire français de droit international*, 1989, pp. 117- 148.

48 **DOMINICE (C.)**, «La neutralité et l'assistance humanitaire», in *Annales du droit international*

médical, 1991, n° 35, pp. 116 et ss.

49 **DUPUY (R-J)**, «De l'interdiction de l'intervention à la consécration de l'assistance humanitaire», in Colloque *Le droit d'ingérence est-il une nouvelle législation du colonialisme ?*, Rabat, 14 - 16 octobre 1991, Publications de l'Académie du Royaume du Maroc, 1992, pp.141 et ss.

50 **DUPUY (R-J)**, «L'ingérence internationale jusqu'où ? Le droit d'assistance humanitaire», in *Revue Études*, n° 376/1, janvier 1992, pp. 15 et ss.

51 **ESTANG (F-B, de l')**, «Ingérence humanitaire et diplomatie», in *Revue des deux Mondes,* Paris, juin 1993, pp. 122 et ss.

52 **GOEMARE (E.) et OST (F.)**, «L'action humanitaire : questions et enjeux», in *Revue nouvelle*, novembre 1996, pp. 91 et ss.

53 **GUELDICH (H.)**, «Les dérives (ou les alibis) de l'aide humanitaire ayant pour but la protection de droits de l'Homme», in *Mélanges offerts à Claudio ZANGHI, Tome II, Diritti umani*, Giuffré editore, 2011, pp. 369-395.

54 **GUELDICH (H.),** «L'ingérence démocratique : peut-on imposer la légitimité démocratique par la force armée ?», in BEN ACHOUR (R.), (sous-direction), *Changements anticonstitutionnels de gouvernement : approches de droit constitutionnel et de droit international*, colloque FSJPST des 4 et 5 avril 2013, éditions Presses universitaires Aix Marseille, 2014, pp. 115-124.

55 **GUELDICH (H.),** «Rapport introductif : Genèse de la responsabilité de protéger», in BEN ACHOUR (R.), (sous-direction), *Responsabilité de protéger et révoltes populaires*, colloque FSJPST 2012, éditions Toulouse Capitole 2013, pp. 13-42.

56 **GUELDICH (H.),** «Responsabilité de protéger, révoltes populaires et violations massives des droits de l'homme aujourd'hui», in BEN ACHOUR (R.), (sous-direction), *Responsabilité de protéger et révoltes populaires*, colloque FSJPST 2012, éditions Toulouse Capitole 2013, 73-89.

57 **GUELDICH (H.)** «Le droit d'assistance humanitaire : une réponse controversée du droit international humanitaire face aux situations de conflits armés», in *RJL (Revue de jurisprudence et de législation)*, février 2009, n°51-2, pp. 11 – 52.

58 **GUELDICH (H.)** «La violation des droits de l'homme autorise-elle le recours à la force armée ?», in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous-direction), *Les droits de l'homme : une nouvelle cohérence du droit international*, éditions A. Pedone, Paris, 2008, pp. 309 - 328.

59 **GUELDICH (H.)** «Le rôle des acteurs non étatiques dans l'aide humanitaire», in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous-direction), *Acteurs non étatiques et droit international,* éditions A. Pedone, Paris, 2007, pp. 243 - 255.

60 **GUELDICH (H.)**, «L'ingérence humanitaire : entre droit et force», in BEN ACHOUR (R.) et LAGHMANI (S.), (sous-direction), *Le droit international à la croisée des chemins : Force du droit et droit de la force*, éditions A. Pedone, Paris, 2004, pp. 185 - 203.

61 **HERMET (G.)**, «Triomphe ou déclin de l'humanitaire», in *Revue Cultures et conflits*, dossier : Interventions armées et causes humanitaires, automne 1993, pp. 17 - 24.

62 **KELLENBERGER (J.)**, «L'action humanitaire dans les conflits armés actuels : contexte et

besoin», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, janvier 2001.

63 **KOUCHNER (B.)**, «Action humanitaire et ingérence politique», in *Revue Échanges*, n° 273, novembre - décembre 1993, pp. 7 et ss.

64 **KOUCHNER (B.)**, «Souveraineté et assistance humanitaire», in *La nouvelle revue des deux mondes*, Paris, mars 1990, pp. 10 - 18.

65 **MAURICE (F.)**, «L'ambition humanitaire», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 796, juillet - août 1992, pp. 377 - 387.

66 **MEYER (M.)**, «L'action humanitaire : un compromis délicat», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°767, 1987, pp. 507 et ss.

67 **NIYUNGEKO (G.)**, «La mise en œuvre du droit international humanitaire et le principe de la souveraineté des Etats», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, mars - avril, 1991.

68 **PAYE (O.)**, «Du droit à l'assistance humanitaire à l'ingérence humanitaire : un dérapage conceptuel dangereux», in *Journal des juristes démocrates*, n° 80, juin - août 1991.

69 **PLATTNER (D.)**, «L'assistance et la population civile dans le droit international humanitaire : évolution et actualité», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°795, mai - juin, 1992, pp. 259 - 274.

70 **PRUNIER (C.)**, «Manipulation humanitaire», in *Le monde des débats*, dossier : Les défaites de l'ONU, juillet - août, 1994.

71 **RUFIN (J.C)**, «Le piège humanitaire», in *Revue des deux mondes*, juin 1993.

72 **SCHUMANN (M.)**, «Droit d'ingérence et assistance humanitaire», in *Revue des deux mondes*, Paris, juillet - août 1992, pp. 78 et ss.

73 **SENARCLENS (P. de)**, «L'humanitaire et la globalisation», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 838, juin 2000, pp. 311 - 325.

74 **SENARCLENS (P. de)**, «Le droit d'ingérence est inutile et sa rhétorique peut être néfaste», in *Défense nationale*, Dossier : Débat sur l'ingérence humanitaire : vers un nouveau droit international ?, mars 2000, pp. 6 - 13.

75 **SOMMARUGA (C.)**, «Réflexions et convictions sur l'humanitaire d'aujourd'hui et de demain», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 838, juin 2000, pp. 295 - 310.

76 **TARDY (Th.)**, «Ingérence humanitaire et logique de puissance», in *Revue de l'Institut européen de géoéconomie*, n° 14, été 2000, pp. 96 - 100.

77 **TORRELLI (M.)**, «De l'assistance à l'ingérence humanitaire», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 795, mai - juin 1992, pp. 238 - 258.

78 **WARNER (D.)**, «La politique de la séparation du politique de l'humanitaire», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°833, mars 1999, pp. 109 -118.

79 **ZORGBIBE (Ch.)**, «Condamner l'action humanitaire ?», in *Revue politique et parlementaire*, n° 984, juillet - septembre 1996, pp. 62 - 66.

80 **ZYLBERBERG (J.),** «Le mensonge de l'Etat humanitaire», in *Revue Nord-Sud*, Droits de l'homme et libertés, volume 21, n° 44, 1993, pp. 43 et ss.

HISTORIQUE DES ACTIONS HUMANITAIRES ET APPROCHE COMPARATIVE DANS L'INTERVENTION DES ACTEURS NON ÉTATIQUES EN AFRIQUE

Nixon KAHJUM TAKOR,PhD[1],
Département d'histoire et d'archéologie, Faculté des Arts
‹Université de Bamenda

Résumé

Avant et pendant les périodes d'indépendance et d'après indépendance en Afrique, la plupart des régions du continent étaient en proie à de graves conflits internes. Ces conflits ont entrainé des crises en produits alimentaires de première nécessité, en logement, ainsi que des violations des droits de l'homme. Ces outrages humanitaires ont suscité des efforts concertés de la part des acteurs étatiques et interGouvernementaux tels que l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les acteurs non étatiques (armés, internationaux, locaux, laïques ou confessionnels) ont joué le rôle d'accompagnement pour le système Gouvernemental de soutien humanitaire, et sont devenus, de diverses manières, les acteurs clés du système humanitaire international multicentrique. La

[1]Email:takornixon@yahoo.com

présence et le rôle des acteurs non étatiques sur le terrain humanitaire n'ont pas toujours été cohérents au fil du temps. C'est principalement dans cette perspective que cette étude examine les trajectoires historiques que l'ensemble des acteurs non étatiques a données aux actions humanitaires et évalue le niveau de respect, par ces organismes, des principes Dunantiens de neutralité, d'impartialité, de service humanitaire et d'indépendance.

Mots clés : Afrique, approche comparative, histoire, actions humanitaires, intervention

Introduction

Au cours des dernières années, l'aide humanitaire apportée lors des conflits et des catastrophes par les Gouvernements, les organisations internationales comme l'Organisation des Nations Unies (ONU) et précisément par les Organisations Non Gouvernementales (ONG) a probablement sauvé des millions de vies. L'aide alimentaire et médicale apportée aux réfugiés, aux déplacés et aux personnes vivant près des zones de conflit et de crise comme la Somalie, le Rwanda, la République Démocratique du Congo (RDC), le Mozambique, l'Angola, le Liberia, le Soudan et d'autres pays constitue l'un des actes les plus héroïques et salvateurs de notre époque.[2] L'histoire de l'action humanitaire en Afrique est typique de *longue durée* de Fernand Braudel ou des multiples évènements observables dans l'histoire.[3] En effet, l'humanitaire est antérieur à l'ère de l'émancipation africaine par rapport à la domination coloniale et nominale européenne. En un mot, il met en avant l'ère de l'indépendance africaine et la gestion du concept de souveraineté après les indépendances. C'est dans cette perspective que ce document s'inscrit dans le courant des réflexions sur le thème *« Interaction entre les acteurs intervenant dans la gestion des crises humanitaires en Afrique : Complémentarité et rivalité »*. La réflexion sur ce type de thématique est très souvent réservée aux experts

[2] David R. Smock, «Humanitarian Assistance and Conflict in Africa», *Peacework* no.6, United States Institute of Peace, 1996, p.1.

[3] Dale Tomich, «The Order of Historical Time : The Longue Durée and Micro-History», *Almanack*. *Guarulhos*, n.02, 2º *semestre* de 2011, pp.52-65.

en sciences politiques, aux juristes, aux spécialistes des relations internationales, aux analystes des conflits et de la paix et aux stratèges géopolitiques. Aussi important et indispensable que soit le rôle de ces connaisseurs du contexte dans le débriefing et l'élaboration de recommandations durables sur le rôle des actions et interventions humanitaires en temps de conflits et de catastrophes sur le continent africain, le rôle de l'histoire et de l'historien devient de plus en plus pertinent et urgent. Porter plus d'intérêt à l'histoire aidera l'ensemble du système humanitaire à percevoir plus précisément ses origines et son identité dans une perspective[3] globale plus large.

Ce document, qui commence par une introduction et se termine par une conclusion, est structuré en trois parties interdépendantes. La première partie situe le contexte et la clarification conceptuelle des actions et interventions humanitaires, tandis que la deuxième partie examine les phases et l'implication des acteurs non étatiques dans les actions humanitaires en Afrique. L'étude se termine par une analyse critique du rôle joué par les acteurs civils non étatiques pour l'humanitaire africain.

I- Contexte et conceptualisation des actions/interventions humanitaires

A-Le point de vue prépondérant de l'Occident sur l'action humanitaire

Il existe un débat de longue haleine sur les origines de l'action humanitaire dans les zones du monde en conflit. Des comparaisons sont établies le plus souvent entre les actions humanitaires et les efforts déployés par les États européens et les acteurs non étatiques pour soulager les souffrances causées par les guerres ou les catastrophes. En Grande-Bretagne, dès le XVIIIe siècle, la lutte pour l'interdiction de la traite des esclaves, puis pour l'abolition de l'esclavage qui n'a eu lieu qu'au début du siècle suivant, s'est appuyée sur des réseaux et structures quasi non gouvernementales. La présence d'un mouvement abolitionniste jusqu'aux côtes de l'Afrique de l'Ouest et le

stationnement d'une escadre de la marine britannique dans la baie de Man-O-War, sur la côte camerounaise était en quelque sorte motivés par des intentions humanitaires.

Dans le même ordre d'idées, la création du *Comité international de la Croix-Rouge/Croissant Rouge* (CICR) en 1863 par Henry Dunant, l'initiative de *Florence Nightingale* au cours de la guerre de Crimée (1854-65) dans le but de panser les plaies des soldats britanniques et réduire la mortalité au sein des contingents ont initié des actions humanitaires. De même, la création de l'association *Ambulance Saint-Jean* (1887)[5] et l'avènement des organisations caritatives comme le *Oxford Committee for Famine Relief* (OXFAM) au Royaume-Uni pour lutter contre la famine ont prolongé ces efforts. La prolifération des institutions confessionnelles catholiques de bienfaisance, comme *Caritas Internationalis,* et des communautés protestantes charitables, comme les *Quakers* en Angleterre, a révolutionné la chaîne humanitaire. Le développement des agences altruistes comme *Save the Children*, qui a vu le jour en 1919 pour s'opposer au maintien du blocus allié contre l'Allemagne de l'Ouest après l'Armistice,[6] et les missions médicales envoyées en Afrique coloniale pour éradiquer des épidémies comme la maladie du sommeil, ont visiblement placé l'Europe au centre des considérations humanitaires. Parallèlement à ces actions, l'Europe a pris des initiatives telles que la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des soldats blessés au front (1864) et les Conventions de La Haye (1899 et 1907), qui visaient également à minimiser l'impact de la guerre. Ces Conventions étaient inspirées par l'humanitarisme. [7]

En outre, la propagande coloniale dans des pays comme la France, la Belgique et les Pays-Bas, avant et après 1945, qui mettait l'accent sur les figures emblématiques comme le médecin luttant contre les grandes épidémies et le missionnaire œuvrant à la promotion de la santé et de l'éducation, a paradoxalement contribué à sensibiliser l'opinion publique sur les problèmes plus généraux de privations humaines en Afrique. Ainsi s'ouvrait la voie pour que le concept d'aide humanitaire structurée au développement donne naissance à un ensemble d'ONG à partir des années 1950 et 1960.[4] Cette évolution a été largement influencée par la politique internationale entourant la Première et la

[4] Ryfman, «Organisations non Gouvernementales», p.24.

Seconde guerre mondiale (1914-1918 et 1939-1945) et l'après-Seconde guerre mondiale (guerre froide), qui a alimenté plusieurs conflits, notamment en Afrique. La première rangée de réformes humanitaires est apparue avec le Traité de Versailles en 1919, qui a réglementé la fin de la Première Guerre mondiale et a suscité la création d'organisations internationales pour traiter les questions humanitaires.[5] Après la Seconde Guerre mondiale, Barnett, cité par Davey et al., déclare que la prolifération des agences est particulièrement frappante : en plus des organisations mises sur pied pendant la guerre, près de 200 ONG sont créées entre 1945 et 1949, la plupart d'entre elles étant formées aux États-Unis. Cependant, les principaux bénéficiaires de l'action humanitaire sont passés des Européens à tous les peuples du monde entier dans le besoin.[6] En l'absence de résultats contradictoires sur les origines de l'action humanitaire, la réserve européenne pourrait servir de modèle pour l'histoire des conflits et des catastrophes en Afrique. Ceci est en quelque sorte justifié dans le rapport du Groupe de Politique Humanitaire qui mentionne que :

> ... le développement du système humanitaire international tel que nous le connaissons aujourd'hui peut être situé à la fois géographiquement et temporellement. Il tire ses origines de l'expérience occidentale et surtout européenne de la guerre et des catastrophes naturelles, mais il est aujourd'hui visible dans de nombreuses interventions à travers le monde : réponse aux besoins des zones de conflit ou de catastrophe naturelle, soutien aux populations déplacées dans les zones de graves conflits prolongées, réduction des risques et préparation, rétablissement rapide, l'approvisionnement en moyens de subsistance, résolution des conflits et consolidation de la paix. [7]

Une conclusion aussi hâtive laisse planer l'idée plus ou moins euro centrique selon laquelle la compassion humanitaire s'est répandue depuis l'Europe et l'Occident. Il convient de noter que chaque société mondiale avait des moyens de protéger l'humanité en cas de conflit ou d'apporter un soutien aux victimes de

[5] Davey, Borton et Foley, «A History of Humanitarian System». p 6.
[6] Ibid.10.
[7] Ibid. p.1.

conflits et/ou de catastrophes. Les sociétés africaines indigènes n'étaient évidemment pas des exceptions à ces considérations humaines classiques. Elles étaient imprégnées d'aspects profondément ancrés de l'humanisme qui en ont fait les épicentres de la civilisation humanitaire mondiale.

B- Les initiatives humanitaires des Africains indigènes dans les zones de conflit

Les lois régissant la gestion de la guerre, la capitulation et la reddition, la fin des hostilités, les représailles, les traités de paix, le sort des prisonniers, l'asile, la neutralité, les interventions et les alliances étaient nombreuses et variaient selon les communautés ethniques/claniques, mais elles avaient des points communs en ce qui concerne les principes liés aux soins humanitaires. Il en était de même pour les règles concernant le traitement des personnes en temps de guerre en fonction de leur rôle avant et après les hostilités (envoyés spéciaux, médiateurs), de leurs fonctions particulières (prêtres, magiciens, guérisseurs), de leur condition physique (femmes, enfants, personnes âgées, handicapés), de leur statut (non-combattants) et également des règles assurant la protection des sites et des biens ayant une valeur symbolique (cimetières, forêts sacrées) ou une importance vitale (sources d'eau, cultures, bétail). Les femmes, considérées à juste titre comme le « berceau » de la société africaine, et les enfants comme fondamentalement innocents, avaient également droit à une protection spéciale en temps de guerre.

Mubiala fournit des preuves flagrantes de considérations humanitaires dans la gestion de la guerre dans les sociétés pro-européennes d'Afrique qui étaient mondialisées ou influencées. Des règles spécifiques n'étaient pas seulement établies pour sauvegarder certaines personnes vénérées de la société comme les prêtres traditionnels, les bibliothécaires oraux, les magiciens ou les devins qui incarnaient une grande force psychospirituelle et conservaient la vitalité de la communauté, les personnes âgées qui étaient considérées comme le lien ombilical avec les ancêtres, mais elles étaient également étendues à la protection de ressources importantes comme les lieux sacrés, les sources d'eau,

les cultures et les animaux. [8]

Tandis qu'il existait des règles spécifiques pour la protection des non-combattants, il en existait d'autres, tout aussi strictes, que les combattants devaient respecter. Il s'agissait en quelque sorte d'une loi sur la guerre, statuant sur les blessures infligeables. Selon les écrits de Diallo, au Sénégal « il existait un véritable code éthique de la guerre que l'on enseignait à tout jeune noble pour sa future vocation de guerrier. On lui apprenait à ne jamais tuer un ennemi au sol [...] ». La guerre ne pouvait être déclarée qu'après l'échec des négociations entreprises, et dans de nombreuses régions, uniquement par le roi ou le chef et de façon solennelle. Le Professeur Emmanuel Bello cite l'exemple du Kabaka du Buganda. En plus, il était établi comme règle que les émissaires qui déclaraient la guerre étaient intouchables et protégés par une sorte d'immunité diplomatique. [9]

Chez les peuples d'Afrique de l'Est, la tradition interdisait l'utilisation d'armes dangereuses contre des adversaires du même groupe ethnique, ainsi que l'utilisation de flèches et de lances empoisonnées. Les sages enseignaient que « les frères ne s'entretuent pas ». En outre, les embuscades n'étaient autorisées que dans des circonstances spécifiques. [10]

Comme dans d'autres civilisations anciennes, Il se posait à la fin des hostilités, les problèmes relatifs à la réparation des dommages. Habituellement, les chefs des groupes belligérants se rencontraient en présence d'un membre d'un groupe neutre pour régler la question par un paiement en espèces ou en nature. [11]

La forme africaine des initiatives humanitaires, aussi intéressante qu'elle soit, est de plusieurs façons auto limitée. Elle ne traduit pas rapidement ou ne se fond pas dans le système humanitaire mondial qui est né en Europe et s'est internationalisé avec la multiplication des conflits qui ont eu comme répercussions de graves crises humanitaires.

Le terme intervention est l'une des expressions les plus complexes de la

[8] Mubiala, «AfricanStates and the Promotion of Humanitarian Principles», p. 96.
[9] E. Bello, «African customary humanitarian law», Genève, Oyez Publishing Ltd./ICRC, 1980, p. 19.
[10] Y. Diallo, « Traditions africaines et droit humanitaire, II », Genève, CICR, 1978, pp. 4-5.
[11] Ndam Njoya, A., «La conception africaine», p. 25.

diplomatie internationale. Il s'agit d'un concept présent depuis longtemps dans les études sur les conflits et il inclut les nuances du droit international qui devrait être mieux indiqué pour traiter les questions humanitaires découlant des situations de crise. La notion générale d'intervention est dérivée du verbe latin *intervenere*, qui signifie « s'interposer », « perturber » ou « interférer ».[12] S'interposer, perturber ou interférer met en jeu l'espace politique (l'État et la notion de souveraineté) pouvant être affecté. Cela suggère également la question du consentement dans les cas d'intervention humanitaire et, plus important encore, le mode et les motivations de l'intervention. L'ambiguïté qui accompagne les questions soulevées confirme la remarque de Kindiki [13] selon laquelle l'intervention humanitaire est une « zone floue où le pouvoir, l'intérêt personnel, le droit international et la moralité se rencontrent en tant qu'éléments constitutifs du système international. » L'intervention humanitaire diffère des concepts connexes, tels que « l'action humanitaire », « l'opération humanitaire » ou « l'assistance humanitaire ». L'action ou les opérations humanitaires reflètent tout un éventail de réponses humanitaires aux situations de conflit et de crise, et nombre de ces réponses n'impliquent pas nécessairement le recours à la force. L'assistance humanitaire, quant à elle, est l'acte de fournir une aide au Gouvernement ou à la population d'un État, afin d'atténuer les souffrances humaines. Cette aide peut prendre la forme de secours en cas de famine ou de catastrophe, d'accueil de réfugiés ou de satisfaction des besoins de la population en matière de nourriture, de logement et de soins de santé. [14]

II - Phases et implication des acteurs armés non étatiques dans les actions humanitaires en Afrique

A-Phases des conflits d'origine humanitaire en Afrique

[12] Kithure Kindiki, *Humanitarian Intervention And State Sovereignty In Africa : The changing paradigms in International Law*, Eldoret, Kenya ,Moi University Press, 2003, p. 2.

[13] Ibid. ,p. 3.

[14] Ibid, pp. 5.-6.

Monono circonscrit quatre phases principales de l'implication des acteurs non étatiques dans les conflits sur le continent africain : La période des guerres de libération, entre 1955 et 1976, avec l'émergence de groupes armés non étatiques en Algérie, au Kenya, au Cameroun, dans les territoires portugais de l'Angola, du Cap-Vert et du Mozambique, et dans les territoires français de Djibouti. Les guerres au Zimbabwe, en Namibie et en Afrique du Sud, qui se sont poursuivies dans les années 1980 et 1990, constituent quelques exceptions à cette période. La plupart de ces groupes armés étaient des mouvements de libération reconnus, inspirés et dirigés par des « défenseurs de la liberté », et leurs partisans qui, s'ils étaient capturés, avaient le statut de prisonniers de guerre (PG).

La deuxième période, entre 1977 et 1992, est celle des guerres idéologiques. Elle a été largement influencée par les politiques de la guerre froide et s'est déroulée en Angola, au Mozambique, au Zaïre (aujourd'hui RDC), en Ouganda et dans la Corne de l'Afrique. La période des guerres sécessionnistes, qui s'est déroulée en deux vagues, d'abord dans les années 1960, avec les sécessions katangaise et biafraise au Congo et au Nigeria respectivement, puis dans les années 1980, avec les guerres de l'Érythrée et de l'Ogaden contre l'Éthiopie, ainsi que du Sud-Soudan contre la République du Soudan.

La période des conflits identitaires, qui ont été complémentaires à la plupart des conflits armés de l'après-guerre froide en Afrique et qui abondent dans la corne de l'Afrique, la région des Grands Lacs et l'Afrique de l'Ouest. Cette période, qui s'étend de 1992 à 2005, a été marquée par la fin de la guerre froide, la disparition de l'apartheid et la décolonisation de la Namibie, et a donné lieu à de nouveaux types de conflits armés liés à l'identité en Afrique, combattus par de nouveaux types d'acteurs non étatiques, principalement des milices ethniques comme les Maï-Maï (RDC), les Interhamwe (Rwanda), les Kamajors (Sierra Leone) et les Janjaweed (Darfour, Soudan).

B-Les efforts fournis par les groupes armés non étatiques dans les actions humanitaires africaines

Les groupes armés non étatiques ou les milices constituées sont l'un des acteurs non étatiques les plus importants qui étaient et restent visibles sur le

continent africain. La plupart de ces groupes armés étaient des mouvements de libération reconnus, inspirés et dirigés par des « défenseurs de la liberté » et leurs partisans, qui, s'ils étaient capturés, avaient le statut de prisonniers de guerre. Malgré leur détermination à renverser le statu quo politique par la coercition, ces groupes n'étaient pas tout à fait innocents ou intolérants à l'égard du respect des normes du droit humanitaire international.

Monono a fait une tentative extrêmement louable de présentation graphique des différentes manières dont les groupes armés non étatiques ont été impliqués dans le système humanitaire multicentrique du conflit ou de l'après-conflit. La plupart des groupes ont fait des déclarations unilatérales et se sont entendus sur les méthodes de gestion des conflits, les types d'armes utilisés lors des combats, l'intégration du droit international humanitaire dans les accords de cessez-le-feu et la reconnaissance des agences humanitaires.

Dans le cadre des déclarations unilatérales, une multitude de mouvements de libération africains ont fait des déclarations unilatérales qui définissaient des refuges pour les civils et les groupes non belligérants. A titre d'exemple, on peut citer la Déclaration du 23 mai 1968 à Kampala par les autorités rebelles du Biafra, s'engageant à respecter les populations civiles, à donner au CICR des facilités pour l'acheminement de l'aide humanitaire et à organiser l'échange des prisonniers de guerre par l'intermédiaire du CICR ; la Déclaration de la SWAPO du 15 juillet 1981, signée à Genève par son président, Sam Nujoma qui stipule que :

> La SWAPO est convaincue que les règles fondamentales protégeant la dignité de tous les êtres humains doivent être respectées en tout temps. Par conséquent, et pour des raisons purement humanitaires, la SWAPO déclare par la présente que dans la gestion de la lutte pour l'autodétermination, elle entend respecter et être guidée par les règles des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 pour la protection des victimes des conflits armés et du Protocole additionnel de 1977 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I). [15]

[15] Monono, «Respect du droit international humanitaire», p.909. [23] Ibid.

Outre ces déclarations officielles, de nombreux mouvements de libération ont également fait un certain nombre de déclarations d'engagement à respecter le droit international humanitaire (DIH). Par exemple, les déclarations d'engagement de décembre 1975 des mouvements éthiopiens de libération tels que le Front de libération de l'Érythrée (ELF), le Front populaire de libération de l'Érythrée (EPLF) et le Front populaire de libération de Saugua el Hamra et Rio de Oro (POLISARIO) au Sahara occidental.

En ce qui concerne la méthode de gestion des guerres, les accords spéciaux entre les entités non étatiques armées et les États parties ou avec le CICR ont été une stratégie utilisée pour garantir le respect du DIH par les acteurs non étatiques africains. Dans la crise du Congo de 1960-4, par exemple, le CICR a conclu des accords spéciaux avec les rebelles des provinces du Katanga et de l'Orientale pour l'échange de soldats de l'ONU contre des Gendarmes katangais en mars 1961, janvier 1962 et mai 1963, tandis que le 18 septembre 1964, l'organisation a lancé un appel à « toute personne exerçant une autorité au Congo à respecter les prisonniers de guerre et les non- combattants et à se conformer à l'interdiction de prendre des otages et de bombarder des cibles civiles ». De tels compromis étaient caractéristiques de la guerre civile algérienne de 1958 à 1962, de la guerre civile nigériane (guerre du Biafra de 1967 à 1971) et des mouvements de libération populaires comme le Mouvement Populaire de Libération de l'Angola (MPLA), le Front National de Libération de l'Angola (FNLA) et le Front de libération de l'État du Cabinda (FLEC) en République Démocratique du Congo (Zaïre) et en République du Congo.

Outre ces premiers efforts humanitaires, les groupes armés non étatiques, conformément au droit humanitaire international, ont conclu et respecté des accords de cessez-le-feu et ont accordé une reconnaissance et des passeports sécuritaires aux organismes de secours. Ces accords devaient entre autres prévoir des couloirs sûrs pour l'aide humanitaire, un traitement raisonnable des prisonniers de guerre et le respect des aspects généraux du droit humanitaire international. Il y a eu plusieurs accords semblables de cessez-le-feu, notamment : l'accord de cessez-le-feu de Lomé sur le Liberia du 13 février 1991, l'accord de Cotonou sur le Liberia du 25 juillet 1993, l'accord de cessez-le-feu du 1er novembre 1998 entre le Gouvernement de Guinée-Bissau et la junte militaire

autoproclamée d'Abuja ; l'accord de cessez-le-feu de Lusaka du 7 juillet 1999 sur la RDC, qui stipule que les parties sont « déterminées à assurer le respect par toutes les parties signataires du présent accord des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles additionnels de 1977 » ; et l'accord de cessez-le-feu sur le Liberia de 2003, dont les parties se sont engagées à « respecter et à encourager la population libérienne à respecter également les principes et les règles du droit humanitaire international d'après conflit au Liberia ».

Dans le cadre de la mise en place d'un couloir de sécurité et de reconnaissance des organisations internationales non gouvernementales, afin de fournir des soins humanitaires, deux exemples de ces actions sont illustratifs. L'accord de Kinihira du 30 mai 1993 entre le Gouvernement rwandais et le FPR rebelle, qui stipule qu'en matière de distribution de l'aide, « l'avis du CICR sur chaque individu sera définitif » ; l'accord de paix d'Arusha du 4 août 1993 sur le Rwanda, qui prévoit la protection obligatoire de la communauté expatriée et la sécurité des contributeurs à l'aide humanitaire tels que le CICR ; l'accord de cessez-le-feu de Lomé du 18 mai 1999 entre le Gouvernement de la Sierra Leone et le Front révolutionnaire uni/ Sierra Leone (RUF/SL) sur la libération des prisonniers de guerre et des non-combattants par un comité « présidé par le chef des observateurs militaires des Nations unies en Sierra Leone qui comprend des représentants du CICR, de l'UNICEF et d'autres agences des Nations unies et ONG concernées ». [16]

L'acceptation et l'idylle diplomatique entre les groupes armés et les ONG internationales, notamment le CICR, ont eu un effet attachant sur les belligérants non étatiques et sur les efforts humanitaires dans leur ensemble. En 1975, le CICR a fourni aux mouvements de libération africains des secours d'une valeur totale de 172 800 francs suisses. L'application des principes humanitaires par la plupart des acteurs armés non étatiques dans les conflits africains les a également conduits à créer des agences humanitaires. En Algérie, le FLN a créé le Croissant Rouge algérien en 1956. En Érythrée, le Front populaire de libération de l'Érythrée (EPLF) armé disposait également d'agences humanitaires telles que l'Agence érythréenne de secours et de réhabilitation (ERRA) et la Société érythréenne de la

[16] Churchill Ewumbue-Monono et Carlo Von Flue, ‹'Promotion of international humanitarian law through cooperation between the ICRC and the African Union›› , *International Review of the Red Cross*, Vol. 85, no. 852, December 2003, p. 757.

Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ERCCS). Au Soudan, le Mouvement populaire de libération du Soudan (SPLM) a créé la *Sudan Relief and Rehabilitation Association* (SRRA) et l'Operation *Save Innocent Lives* (OSIL). La plupart de ces « organisations humanitaires de libération » créées par des acteurs non étatiques ont considérablement contribué à l'élaboration et à l'application des principes humanitaires dans les conflits armés africains[17]. Il suffit de remarquer que dans les années 1960 et 1970, de nombreux mouvements de libération ont été reconnus comme observateurs au sein de l'OUA et ont participé en tant que tels à certains forums internationaux sur le développement du DIH, comme la Conférence diplomatique sur le droit international humanitaire de 1974 à 1977. [26]

C - Questionner l'engagement des acteurs non étatiques armés dans les actions humanitaires

Les actions menées par les acteurs armés non étatiques pour contribuer aux services humanitaires tels qu'ils ont été projetés, étaient principalement une tentative d'aligner les opérations sur le terrain avec les protocoles humanitaires internationaux tels que la Convention de Genève de 1949 et les autres protocoles de 1977. Dans une certaine mesure, ces actions ont complété les efforts déployés par les États et les structures intergouvernementales pour protéger les personnes dans les situations de guerre en Afrique. En permettant la mise en place de couloirs de sécurité pour les opérations de secours, en acceptant les types d'armes utilisés en temps de guerre et en reconnaissant les structures de secours humanitaire, les groupes armés non étatiques ont soutenu les initiatives mondiales visant à atténuer les souffrances humaines pendant ou après la guerre.

Bien qu'elles soient considérées comme importantes dans le système humanitaire multicentrique, les actions et la solidarité entre les groupes armés non étatiques et les organisations non gouvernementales internationales, les organismes humanitaires caritatifs ou confessionnels ont parfois été jugées suspectes par les acteurs étatiques, ce qui a envenimé les conflits. Cette

[17] Monono, «Le respect du droit international humanitaire», p. 918-919. [26] Ibid. p. 922.

suspicion était le plus souvent générée par la conception rigide et parfois lâche, du principe hégélien de la souveraineté de l'État, épousé par Héraclides et Dialla. Ce principe stipule que l'État est une entité morale autonome, capable d'effectuer des choix et qui mérite le respect des autres (« les étrangers »). L'intervention étrangère est donc une violation de cette autonomie, même s'il s'agit d'une intervention à des fins de bénévolat. [18]

Cette philosophie hégélienne suggère principalement que la question d'action humanitaire et de souveraineté de l'État n'a pas toujours contribué à répondre aux détresses humanitaires. Certains groupes armés non étatiques n'ont guère respecté leurs engagements de fournir des abris sûrs pour les opérations de secours. Dans les années 1990, par exemple, les tentatives du CICR de négocier un accord spécial entre le Gouvernement mozambicain et le Mouvement de Résistance Nationale du Mozambique (RENAMO) pour établir un couloir humanitaire neutre de type « zone sans combat », le « couloir de Tete », à la frontière entre le Mozambique et le Malawi, ont échoué pour des raisons de sécurité. Dans le même ordre d'idées, certains groupes armés ont empêché le retour à la normale en maintenant des cas de violation des droits de l'homme afin d'utiliser l'aide humanitaire pour soutenir leurs programmes de guerre. De plus, les groupes armés non étatiques de l'après-indépendance n'étaient généralement pas présents dans les foras consacrés au respect du droit international humanitaire. [19]

III- Les organisations civiles non Gouvernementales sur le terrain humanitaire

A-Spectre des acteurs civils non étatiques dans la sphère humanitaire africaine

Selon l'annuaire des organisations internationales, on comptait environ

[18] Alexis, Heraclides et Ada Dialla, *Humanitarian intervention in the long nineteenth century : Setting the precedent* , Manchester, Manchester University Press, 2015, 84.
[19] Monono, «Le respect du droit international humanitaire», p. 922.

26 000 ONG internationales en l'an 2000, contre 6 000 en 1990[20]. Les États-Unis comptent à eux seuls environ 2 millions d'ONG, dont 70% ont plus de 30 ans. Cette ambiguïté sur ce qui constitue les acteurs non étatiques revient dans tous les documents écrits sur la sécurité, la société civile et le développement. La distinction la plus frappante dans ces documents est celle entre les acteurs non étatiques armés qui font la guerre et les acteurs non étatiques non armés qui travaillent comme organisations de la société civile. Si la notion d'acteurs non étatiques armés est bien développée, il existe des lacunes importantes dans la conceptualisation des acteurs non étatiques civils (c'est-à-dire non armés). Les acteurs civils non étatiques dans le maintien et la consolidation de la paix ont été largement réduits aux ONG internationales[21]. Malgré cette généralisation, Bah identifie trois catégories d'acteurs civils non étatiques : les ONG internationales, les ONG communautaires et les organisations communautaires ad hoc. Il existe des myriades de ces organisations en Afrique. La Sierra Leone, le Liberia et la Côte d'Ivoire, par exemple, comptaient bien plus de 630 ONG. [22]

Les ONG internationales sont des organisations de la société civile transnationales, dotées de missions clairement définies et d'un système de gestion bien structurée, qui, dans la plupart des cas, visent à améliorer la sécurité et le développement humains. Les caractéristiques de ce type d'acteurs civils non étatiques sont leur caractère transnational et corporatif. Comme le fait remarquer Krishna Kumar, cité par Bah[23], les ONG d'entreprise ont « des budgets annuels importants et des pratiques de gestion qui sont plus proches des entreprises que des organisations bénévoles »**.** Des exemples frappants de ces ONG sont le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), OXFAM, *Save the Children Fund*, Médecins sans Frontières (MSF-*Doctors without Borders*), *Caritas Internationalis* (l'agence d'aide officielle de l'Église catholique) et le Conseil œcuménique des Églises Protestantes (COE).

---

[20] Elizabeth Ferris, «Faith-based and secular humanitarian organizations», ,*International Review of the Red Cross*, Volume 87 Number 858, June 2005, 312.

[21] Abu, Bakarr, Bar, « Les acteurs civils non étatiques dans le maintien et la consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest «, *Journal of International Peacekeeping* 17, (2013), p.317.

[22] Ibid.

[23] Ibid.

Dans le domaine des efforts humanitaires internationaux, les acteurs des ONG peuvent être rapidement distingués entre les organisations caritatives non confessionnelles et les organisations confessionnelles. Les institutions non confessionnelles sont défendues par des ONG telles que le CICR, Oxfam, Médecins sans frontières et CARE, tandis que les structures confessionnelles comprennent *Caritas Internationalis* et le Conseil œcuménique des églises protestantes. Ces deux catégories d'agences, bien qu'opposées par les points de vue séculiers et religieux de l'humanitarisme, ont convergé leurs actions pour améliorer les conditions de vie de l'humanité affectée par les conflits internes.

B-Évaluation des œuvres des acteurs civils non étatiques sur le front humanitaire africain

Dans la plupart des cas, les ONG internationales ont travaillé en complémentarité, en respectant le principe d'impartialité et de neutralité dans la mise en œuvre de leurs actions. Cela a été évident dès le début de la crise du Biafra (1967-1971)[24], lorsque les ONG britanniques et irlandaises ont tenté d'élever leurs actions au-delà de la politique des conflits. Christian Aid, par exemple, a clairement indiqué qu'elle ne se préoccupait pas des questions militaires et politiques de la guerre et qu'elle se concentrait davantage sur le soulagement des souffrances des deux côtés, de la manière la plus équitable possible ». Oxfam, pour sa part, a clairement fait savoir à ses bénéficiaires qu'elle était plus préoccupée par l'humanité[25]. Cette position a également été maintenue en Éthiopie et dans la Corne de l'Afrique, bien que le respect de la neutralité et de la solidarité entre le Gouvernement éthiopien et les groupes rebelles dissidents transfrontaliers opérant depuis le Soudan ait été remis en question. Mais il y avait toujours un volet dans lequel la relation d'Oxfam avec le Gouvernement

[24] Le Biafra a marqué une série de débuts pour l'humanitarisme. C'était la première famine télévisée, la première réponse majeure de l'Occident à une catastrophe en Afrique indépendante et la première fois que le secteur non Gouvernemental international a influencé de manière significative l'agenda des secours en cas de catastrophe. Voir Kevin O'Sullivan, « Biafra's legacy : NGO humanitarianism and the Nigerian civil war » dans Christina Bennett, Matthew Foley et Hanna B. Krebs, eds. *Apprendre du passé pour façonner l'avenir : Les leçons de l'histoire de l'action humanitaire en Afrique, Humanitarian Policy Group, 2016*, 11.

[25] Kevin O'Sullivan, « L'héritage du Biafra : NGO humanitarianism and the Nigerian civil war », p. 10.

éthiopien était plus forte qu'avec les rebelles pour des raisons stratégiques. Il était donc difficile de prétendre à une neutralité et à une stricte impartialité, mais la prudence était de mise autour d'un principe de neutralité où :

«Le personnel d'Addis-Abeba ne pouvait nier que les opérations transfrontalières sauvaient des vies, pas plus que les responsables transfrontaliers ne pouvaient nier que le travail d'Oxfam dans les zones gouvernementales sauvait également des vies. Ceci a conduit à une situation acceptable que l'on pourrait qualifier de « neutralité ». [26]

Au milieu des années 1980, Oxfam avait effectivement adopté une position de solidarité étroite avec les Africains noirs contre l'apartheid et de soutien ouvert au African National Congres (ANC) en Afrique du Sud, au Front de Libération du Mozambique (FRELIMO) et à la RENAMO. Ceci dans la conviction que : « le système d'apartheid était un affront fondamental à l'humanité et la cause première de la pauvreté, de la souffrance humanitaire et de la violence » parmi ces mouvements de libération de l'Afrique noire. Pendant la guerre du Biafra, OXFAM a fourni une aide alimentaire importante à travers les zones rebelles et a regretté que cela n'ait fait qu'enhardir le mouvement sécessionniste pour qu'il poursuive la guerre. En 1994, Oxfam et d'autres organisations ont également fourni une aide humanitaire massive aux auteurs du génocide rwandais après leur fuite au Zaïre. Les travailleurs humanitaires se sentaient mal à l'aise avec des principes qui permettaient aux *génocidaires* d'utiliser l'aide pour dominer les camps de secours, se regrouper et poursuivre leur violence[27]. Ces exemples constituent quelques-unes des contractions des acteurs non étatiques dans le système d'aide humanitaire.

Il est cependant arrivé que les États africains, enfermés dans leur maxime de souveraineté, se sentent offensés par les actions de certaines ONG. C'est le cas de la guerre civile du Biafra (1967-1971) où, soupçonnant des sympathies pro-Biafra largement répandues en Irlande, le Gouvernement fédéral nigérian a interdit les activités d'*Africa Concern* et de l'*Ordre du Saint-Esprit* dans le pays

[26] Tony Vaux , «Humanitarian involvement in wars of liberation in Africa in the 1980s : an Oxfam perspective», in Bennett, Foley and Krebs, eds. *Apprendre du passé pour façonner l'avenir : Lessons,* p.64.

[27] Tony Vaux, « Humanitarian involvement in wars of liberation in Africa in the 1980s », pp. 66-67. [37]Ibid. p.10.

immédiatement après la fin de la guerre. [37] Cela s'est également produit peu après qu'un avion de secours du CICR ait été abattu en 1969 par les forces fédérales nigérianes au motif qu'il était de connivence avec la révolution sécessionniste du Biafra. Par la suite, le Biafra n'a plus dépendu que des fournitures transportées de nuit par des vols non officieux de *Joint Church Aid* et des avions affrétés par des ONG. Sur les 7 800 vols à destination du Biafra, 5 310 ont été effectués par Joint Church Aid, qui a transporté 66 000 tonnes de matériel de secours. D'un avis général, la guerre du Biafra a eu d'énormes conséquences : « une expérience formatrice de l'humanitarisme contemporain » ; « un test et un tournant pour l'aide humanitaire internationale » ; « l'ouverture d'un nouveau chapitre de l'action humanitaire » ; « tout le monde s'accorde à dire que l'action humanitaire moderne en Afrique est née au Biafra ». Il a joué un rôle crucial dans la formation d'au moins deux ONG : *Concern* et *Médecins sans Frontières*[28].

Les ONG ont également été activement présentes dans le domaine de la fourniture de soins de santé. Lorsque la maladie du sommeil, par exemple, a atteint son deuxième pic de plus de 30 000 cas annuels pendant les guerres civiles en Afrique centrale à la fin des années 1990, les organisations humanitaires médicales, en particulier *Médecins sans Frontières (MSF)*, étaient les seuls acteurs ayant suffisamment d'intérêt et de moyens pour se réengager dans la lutte contre la maladie[29]. Dans le même ordre d'idées, au Sud-Soudan, en 1978, la maladie du sommeil à Yambio était devenue si aiguë que l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) semblait incapable d'organiser une réponse proportionnée. Une ONG internationale travaillant à Yambio, *Caritas*, par exemple, avait signalé des cas à l'OMS depuis 1973. En l'absence de l'intervention promise par les Nations Unies, *Caritas a* dû emprunter du matériel et des médicaments pour la maladie du sommeil au programme bilatéral de la Coopération belge au développement (BDC) au Zaïre voisin. Les scientifiques belges amenés du Zaïre étaient mal à l'aise avec la réponse de l'OMS, estimant que le retard avait coûté 3 000 nouvelles infections pour un prix de 1,2 million de dollars, que le Gouvernement belge devait désormais

[28] Davey, Borton et Foley, *A history of the humanitarian system*. p.11.

[29] Jennifer J. Palmer et Pete Kingsley , «Controlling sleeping sickness amidst conflict and calm : Remembering, forgetting and the politics of humanitarian knowledge in Southern Sudan, 1956-2005,» in Bennett, Foley and Krebs, eds. *Learning from the past to shape the future*. p. 31.

financer[30]. À partir de 1986, MSF a commencé à mener ses propres interventions contre la maladie du sommeil auprès des soudanais du sud déplacés en Ouganda. Finalement, MSF s'est engagé dans un vaste programme mondial de recherche et de plaidoyer autour des innovations médicales pour la maladie du sommeil. Dans cette entreprise, MSF a été grandement influencé par les travaux du Dr Eugène Jamot, qui avait fait des percées dans l'atténuation de la maladie du sommeil en Afrique tropicale [31].

Au Liberia et en Sierra Leone, par exemple, MSF et le CICR ont livré d'énormes quantités de médicaments pendant la guerre, géré de nombreuses cliniques mobiles et fourni des services essentiels dans les hôpitaux publics. En février et mars 1998, MSF a effectué 960 interventions chirurgicales à l'hôpital Connaught de Freetown. Elle avait également un chirurgien à l'hôpital Netlands et a fourni des soins de santé de base à environ 12 000 réfugiés au stade national de Freetown. Dans le district de Kambia, elle a déployé une équipe médicale, qui a fourni des services médicaux et nutritionnels à environ 15 000 personnes[32]. En décembre 2020, ce prolifique fournisseur d'aide humanitaire en matière de santé, qui était l'une des seules agences internationales permanentes à intervenir dans la crise sociopolitique de la région du Nord-Ouest du Cameroun, a été banni pour collusion suspecte avec les forces armées ambazoniennes afin d'orchestrer leurs opérations de guérilla contre les forces armées camerounaises. L'ONG, par l'intermédiaire d'Emmanuel Lampaert, coordinateur des opérations de Médecins sans Frontières pour l'Afrique centrale, a refusé à plusieurs reprises cette implication et, après huit mois de suspension sans restitution, a décidé de se retirer de la scène du conflit[33].

Les organisations confessionnelles ont été les seules à travailler activement à la mise en œuvre d'actions humanitaires dans les pays déchirés par des conflits. Un exemple classique est celui du génocide rwandais (1990-1994), au cours duquel l'Église, en tant qu'institution, a adopté une triple stratégie de plaidoyer, de soins pastoraux et d'assistance humanitaire aux victimes du génocide. Grâce

[30] Ibid. p. 38.

[31] Ibid. p. 41.

[32] Bah. « Les acteurs civils non étatiques dans le maintien et la consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest ». p.. 330.

[33] *Médecins sans Frontières*, communiqué de presse du 3 août 2021, https://www.msf.org/doctors-without-bordersforced-withdraw-medical-teams-north-west-cameroon consulté le 17 septembre 2021.

à son organe de presse, le *Kinyamateka*, à la fondation et à l'engagement des prêtres dans des groupes de défense des droits de l'homme comme le groupe *Défense des droits de l'homme et des libertés publiques* (ADL) créé en 1991, de grandes protestations publiques contre les violations des droits de l'homme ont été relayées à la communauté internationale. Les églises catholiques et protestantes ont également pris des initiatives pour soutenir les efforts de paix jusqu'à la signature des accords d'Arusha en août 1993. [34]

Le Conseil Œcuménique des Églises (COE), en collaboration avec le Conseil Africain des Églises (CETA), a constamment stimulé l'opinion publique et internationale sur les atrocités du génocide.

En outre, diverses agences ecclésiastiques ont accentué l'attention pastorale aux victimes et aux personnes affectées par le génocide à travers des programmes de soutien moraux, spirituels et psychosociaux.

Les organisations religieuses ont également fourni une assistance humanitaire en abritant des personnes, y compris des victimes graves. Pendant les violences contre les Tutsis en 1959, 1961-64, 1973 et 1990, les victimes de la guerre au Rwanda ont trouvé refuge dans les églises, et les travailleurs religieux ont généralement été épargnés. En février 1994 encore, le *Centre Christus,* géré par les jésuites, avait abrité de nombreux Tutsis qui avaient fui leur maison après une série de meurtres consécutifs à l'assassinat de Martin Bucyana, le président de la Coalition Hutue pour la Défense de la République (CDR).[35]

Malgré le crédit accordé aux organisations confessionnelles pour leurs différentes actions humanitaires, le rôle des églises dans le génocide rwandais a fait l'objet de nombreuses critiques. Au lendemain du génocide, l'église a été fortement critiquée pour avoir laissé tomber le peuple rwandais, en particulier les Tutsis qui étaient la cible principale des massacres. Les critiques affirment que l'Église n'a pas fait grand-chose pour empêcher le génocide ou soulager la souffrance des victimes de manière substantielle. L'horreur des atrocités commises, souvent dans les locaux de l'église, a éclipsé les actes de bonté et d'humanité que l'on attendait des missionnaires de Dieu.

---

[34] Richard M. Benda, «Church, humanitarianism and genocide in Rwanda : beyond criticism and apology», in Bennett, Foley and Krebs, eds. *Learning from the past to shape the future. p. 81.*
[35] Ibid. p. 84.

En Sierra Leone, au Liberia et en Côte d'Ivoire, l'existence d'importantes organisations communautaires ad hoc, apparues pendant les guerres civiles, a joué un rôle crucial dans l'action humanitaire d'après-guerre pour la consolidation de la paix. Ces organisations comprennent des comités ad hoc de haut niveau composés d'anciens religieux et nationaux et de groupes de femmes qui ont joué un rôle essentiel dans la facilitation des négociations de paix entre les Gouvernements et les forces d'opposition. Bien que la plupart de ces organismes aient été temporaires et informels, ils ont joué un rôle essentiel dans la facilitation du maintien de la paix. Parmi les organisations communautaires ad hoc les plus remarquables, figurent le Conseil interreligieux en Sierra Leone, le Collectif des confessions religieuses pour la réconciliation nationale et la paix en Côte d'Ivoire, le Conseil interreligieux au Liberia. [36]

Les acteurs civils non étatiques ont également travaillé activement pour aider à la démobilisation et à la réintégration des combattants de guerre, en particulier des enfants. Dans le conflit en RDC, malgré la signature des accords de paix en 2003, les combats se sont poursuivis sans relâche dans l'est du pays. Le recrutement et l'utilisation des enfants-soldats ont caractérisé le conflit, car tous les acteurs du conflit et les groupes armés étrangers, comme les Forces armées nationales (FARDC), et les milices locales Mai-Mai, ont employé des enfants comme soldats[37].

Face à cette situation difficile, le CICR a conjugué ses efforts avec le programme de désarmement, de démobilisation, de rapatriement et de réintégration (DDRR) de la MONUSCO en effectuant des visites de routine dans les centres pour interroger et aider les enfants soldats à réintégrer leurs familles brisées[50].

Conclusion

Informée par les missions sacrées dédiées à répondre aux préoccupations humanitaires présagées par les conflits internes et/ou les catastrophes, une série

[36] Bar, « Civil Non-State Actors in Peacekeeping and Peacebuilding in West Africa », pp. 322-323.

[37] Peter, Kagwanja, « Reintegration of Child Soldiers in Eastern Democratic Republic of Congo : Challenges and Prospects », *Centre international de formation au soutien de la paix* (CIFP), Série 4. No.2, 2013. p. 1. [50] Ibid. 10-12.

d'organisations non étatiques a décidé de se joindre aux efforts des États et surtout des organes ou agences des Nations Unies, pour pallier les privations humaines et la déstabilisation psychosociale engendrée par les conflits. Agissant comme des missionnaires de l'humanité, les ONG internationales, en collaboration avec les ONG locales et certains comités *ad hoc,* ont imposé leur présence sur le front humanitaire dans la phase de conflit et les scénarios d'après-guerre en fournissant physiquement des services avancés de secours alimentaire et sanitaire, des abris ainsi qu'une médiation entre les factions belligérantes ou en utilisant diverses formes de plaidoyer pour obtenir un soutien à la construction de la paix et à la réhabilitation des victimes de la guerre.

En plus des acteurs armés non étatiques qui, sous le couvert des mouvements de libération, ont articulé, bien que pas avec un engagement total, les maximes de la guerre humanitaire consciente sur les civils (non-combattants, en particulier les femmes et les enfants), les acteurs civils non étatiques, pris en sandwich dans les oppositions de la guerre, ont essayé de maintenir les principes *dunantiens* de neutralité, d'impartialité, de service humanitaire et d'indépendance dans leurs actions. Cet engagement moral n'a pas fonctionné dans tous les cas, car certaines frustrations humaines identifiées par le personnel humanitaire sur le terrain ou popularisées par les réseaux de revendications et adoptées par certains membres donateurs ont amené certaines ONG internationales à prendre des positions politiques dans le cadre de conflits. Cette manipulation de la neutralité a généralement tendu les relations avec les acteurs étatiques touchés par la crise, confirmant ainsi le dicton selon lequel la présence d'acteurs non étatiques (armés et civils) sur la scène africaine de la guerre oscille entre l'accompagnement des efforts des organisations étatiques et Gouvernementales et la rivalité.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1 Bah, Bakarr, Abu, Les acteurs civils non étatiques dans le maintien et la consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest, Journal of International Peacekeeping 17, (2013), pp. 313-336.

2 Bello, E., *African Customary Humanitarian Law*, Genève, Oyez Publishing Ltd./ICRC, 1980.

3 Benda, M. Richard, «Church, Humanitarianism and Genocide in Rwanda : Beyond criticism and apology», in Bennett, Christina, Foley, Matthew et Krebs, B. Hanna, eds. *Apprendre du*

passé pour façonner l'avenir : Les leçons de l'histoire de l'action humanitaire en Afrique, Humanitarian Policy Group, 2016.

4 Davey, Eleanor, Borton John et Foley, Matthew, « Une histoire du système humanitaire : Western origins and foundations », Document de travail du *Groupe des politiques humanitaires*, 2013.

5 Diallo, Y., *Traditions africaines et droit humanitaire*, II, Genève, CICR, 1978.

6 Ferris, Elizabeth, « Faith-based and Secular Humanitarian Organizations », *Revue internationale de la Croix-Rouge,* volume 87 numéro 858, juin 2005, pp. 311-325.

7 Heraclides Alexis et Dialla Ada, *Humanitarian intervention in the long nineteenth century Setting the precedent* , Manchester, Manchester University Press, 2015.

8 Kagwanja, Peter, « Reintegration of Child Soldiers in Eastern Democratic Republic of Congo : Challenges and Prospects », *Centre international de formation au soutien de la paix* (CIFP), Série 4. No.2, 2013.

9 Kindiki, Kithure, *Humanitarian intervention and state sovereignty in Africa : The changing paradigms in international Law*, Eldoret Kenya, Moi University Press, 2003.

10 Monono Ewumbue, Churchill et Carlo Von Flue, ‹'Promotion of international humanitarian law through cooperation between the ICRC and the African Union››, *International Review of the Red Cross*, Vol. 85, no. 852, December 2003.

11 Monono Ewumbue, Churchill, « Respect for international humanitarian law by armed non-state actors in Africa », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, volume 88 numéro 864 décembre 2006.pp, 905-924.

12 MSF, communiqué de presse du 3 août 2021, https://www.msf.org/doctors-without-borders-forced-withdraw-medical-teams-north-west-cameroon consulté le 17 septembre 2021.

13 Mubiala, Mutoy, « African States and the Promotion of Humanitarian Principles », *Revue internationale de la Croix-Rouge,* volume 29, numéro 269, avril 1989, p.93-110.

14 Njoya, A., Ndam, « La conception africaine », in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Unesco/Pedone/Institut Henry Dunant, Paris, Genève, 1986.

15 O'Sullivan, Kevin, «Biafra's legacy : NGO humanitarianism and the Nigerian civil war» in Bennett, Christina, Foley, Matthew et Krebs, B. Hanna, eds. *Apprendre du passé pour façonner l'avenir : Les leçons de l'histoire de l'action humanitaire en Afrique, Humanitarian Policy Group, 2016*.

16 Palmer, J. Jennifer et Kingsley, Pete, « Controlling sleeping sickness amidst conflict and calm : remembering, forgetting and the politics of humanitarian knowledge in Southern Sudan, 19562005 » in Bennett, Christina, Foley, Matthew et Krebs, B. Hanna, eds. *Apprendre du passé pour façonner l'avenir : Les leçons de l'histoire de l'action humanitaire en Afrique, Humanitarian Policy Group, 2016*.

17 Smock R. ,David R., «Humanitarian Assistance and Conflict in Africa,» *Peacework* no.6, United States Institute of Peace, 1996.

18 Tomich, Dale, « The Order of Historical Time : The Longue Durée and Micro-History », *Almanack. Guarulhos*, n.02, *2º semestre* de 2011, pp.52-65

19 Vaux, Tony , «Humanitarian involvement in wars of liberation in Africa in the 1980s : an Oxfam

LE NEXUS «HUMANITAIRE-DÉVELOPPEMENT-SÉCURITÉ» FACE AUX CRISES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Docteur Youssoufou *NGAMONDI KARIE*[1]

Enseignant permanent à l'Institut des Relations Internationales du Cameroun (IRIC/Université de Yaoundé II), Chercheur-associé au Centre de Recherche d'Etudes Politiques et Stratégiques de l'Université de Yaoundé II

Résumé

Le nexus humanitaire, développement et sécurité a été adopté en 2018, deux ans après le sommet humanitaire mondial en vue d'apporter une réponse durable aux crises humanitaires. Se voulant être une approche innovante, il propose une mise en commun des activités entre les acteurs des trois secteurs susmentionnés de telle sorte que leurs avantages comparatifs contribuent à des réalisations collectives. La présente analyse, plutôt que d'opter pour une démarche manichéiste, se propose de saisir la pertinence théorique et pratique du nexus. Elle montre qu'en Afrique subsaharienne la pertinence du triple nexus dépend de la nature des rapports entre les différents intervenants. En effet, lorsque ceux-ci agissent de manière concertée, émerge une complémentarité nécessaire à la mise en commun des ressources prédisposant à une bonne gestion des crises. Par contre lorsque leurs actions se traduisent par la concurrence et des logiques individualistes, on peut assister à une perpétuation de la crise. Toutefois, il est possible de dépasser cette vision dialectique dans la mesure où on peut réformer le nexus en tenant compte des écueils observés.

Mots clés : nexus, humanitaire, développement, sécurité, pertinence, Afrique subsaharienne.

[1] E-mail : youssefkary@gmail.com/karyoussouf@yahoo.com

INTRODUCTION

Ces dernières années, le monde a connu dans diverses régions, l'irruption de plusieurs crises multidimensionnelles aux conséquences désastreuses pour la survie de l'homme. Les conflits, les pandémies, les changements climatiques, les catastrophes naturelles et la pauvreté ont engendré des crises humanitaires complexes, de plus en plus difficiles à contenir. Le ratio d'assistance humanitaire en 2020 et le plus élevé comparativement aux décennies précédentes. On estime que 1 individu sur 45 aurait besoin d'une aide humanitaire[2].

Quel que soit le domaine où la crise s'exprime, la vulnérabilité des personnes est sans cesse croissante. Sur le plan alimentaire, d'après les sources de l'Organisation des Nations Unies (ONU), le nombre de personnes en situation de sous-alimentation a augmenté de 13,1 millions en 11 ans. Dans le secteur de l'environnement, 20% de pays dans le monde sont considérés comme les plus exposés aux impacts néfastes des changements climatiques[3]. Le domaine de la sécurité demeure préoccupant. 32 Etats dans le monde sont concernés par les conflits armés[4]. Avec l'avènement de la pandémie COVID 19, la situation humanitaire mondiale est de plus en plus inquiétante. Au mois de février 2021, 234 millions de personnes réparties dans 56 pays avaient besoin d'une assistance humanitaire[5]. L'Afrique apparait comme la zone les plus exposée aux crises humanitaires. Pour l'Afrique subsaharienne seulement on dénombre près de 29 millions de personnes en situation de vulnérabilité extrême[6].

---

[2] M. Carrier et A. M. Sacko, *Au croisement des pratiques humanitaires et de développement dans les crises prolongées*, La Fontaine des Marins– France, Groupe URD, 2020, p.11.

[3] Idem, p.12.

[4] Stockholm International Peace Resesearch Institute (SIPRI), *Armaments, Disarmament and International Security*, Yearbook 2020. Résumé en français, in Les rapports du GRIP, 2020/4, p.2

[5] UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2021*, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO_Monthly_Update_28FEB2021-FR.pdf, consulté le 25/08/2021

[6] UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Aperçu des besoins humanitaires et financiers crise du sahel, cycle du programme humanitaire 2021*,
https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2021%20Sahel%20Crisis%20HNRO%20-%20FR.pdf, consulté le 25/08/2021, p.24

Ces crises humanitaires qui menacent la vie d'un grand nombre de personnes ne pouvaient laisser la communauté scientifique inactive. Plusieurs approches ont-elles été envisagées pour diagnostiquer le phénomène afin d'y apporter des grilles d'analyse permettant d'éclairer l'action des praticiens. De manière générale, comme l'ont si bien relevé Francine Saillant, Mary Richardson et Marie Paumier, on distingue 4 approches qui abordent la question humanitaire suivant une perception sociopolitique, idéologique, juridique et anthropologique[7]. La plupart de ces travaux, élaborés dans les décennies précédentes, n'intègrent pas les transformations récentes de la question humanitaire. Aujourd'hui, avec la récurrence des crises prolongées, l'humanitaire a été associé au développement lors du Sommet Humanitaire Mondial tenu à Istanbul les 23 et 24 mai 2016. Deux ans plus tard, la détermination de la communauté internationale à apporter des réponses durables aux crises humanitaires a conduit à l'adoption d'un troisième pilier : la sécurité. On parle désormais du triple nexus. Cette nouvelle approche suggère que, en fonction de la spécificité du contexte, les humanitaires[8], les acteurs du développement[9] et de la sécurité[10], présentant chacun des avantages comparatifs, mènent des actions concertées en vue de réaliser des résultats

---

7 F. Saillant, M. Richardson et M. Paumier, «L'humanitaire et les identités : un regard anthropologique», *Ethnologies,* Vol.27, N°2, pp.159–187.

8 L'humanitaire s'entend ici comme une idéologie internationalement partagée, à travers laquelle des organismes divers s'approprient le mandat «de répondre à des besoins qualifiés d'urgents et dans des pays où les populations visées seraient particulièrement carencées», Cf. F. Saillant, M. Richardson et M. Paumier, op.cit., p.162.

9 Dans le contexte des crises humanitaires, le développement traduit le passage stade de la vulnérabilité à la résilience socioéconomique. Il regroupe l'ensemble des activités économiques et sociales qui visent la réhabilitation des infrastructures, la fourniture des biens et services sociaux de base, la mise en place des projets permettant aux populations de subvenir elles-mêmes à leurs besoins, la promotion et la protection des droits de l'homme, la protection de l'environnement, etc. De manière plus approfondie, il s'agit d'une assistance financière et technique qui s'inscrit dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable (G. Carbonnier, «Nouvel éclairage sur le Nexus : chiffres, principes et débat relatif au changement social», Alternatives Humanitaires, n°10, mars 2019, p.6.), en vue de réaliser l'inclusion sociale, la croissance économique, la protection de l'environnement, la mise en place des partenariats et la consolidation de la paix (Le Programme de développement durable à l'horizon 2030, https://www.unssc.org/sites/unssc.org/files/2030_agenda_for_sustainable_development_kcsd_primer_fr.pdf, consulté le 05/09/2021).

10 La sécurité est comprise dans cette étude à travers ses deux acceptions : la première, axée sur l'Etat, correspond au cadre d'expression de sa souveraineté, de protection et de défense de l'Etat-Nation contre les menaces militaires (Cf. A. Ceyhan, «Analyser la sécurité : Dillon, Waever, Williams et les autres», *Cultures & Conflits*, n°31-32, printemps-été 1998, p.2.) La seconde qui fait de l'individu son référent principal renvoie à la sécurité humaine. Celle-ci souligne la protection de l'individu dans les domaines politique, économique, communautaire, personnel, sanitaire, alimentaire et environnemental (Cf. Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies, *La sécurité humaine en théorie et en pratique*, New York, 2009, pp.6-7.

collectifs.

Aussitôt que cette approche ait été adoptée, elle a suscité des débats importants sur la scène publique. Pour l'instant, les avis sont partagés entre les optimismes et les pessimismes. Bien que certains analystes considèrent que le triple nexus, du point de vue de son contenu est cohérent et soutenable, sa concrétisation est sujette à caution[11]. La présente contribution, se démarquant de toute démarche manichéiste, se propose d'examiner les instruments et les mécanismes de mise en œuvre du triple nexus afin d'évaluer leur pertinence. Ainsi, elle se structure autour de la question suivante : le nexus humanitaire, développement et sécurité est-il pertinent pour donner une réponse durable aux crises humanitaires en Afrique subsaharienne ? Cette question appelle à une réponse différenciée selon qu'elle est perçue suivant les grilles de lecture néolibérale[12] ou transnationaliste[13]. La première envisage le triple nexus comme l'expression de l'interdépendance et de la mutualisation des efforts entre plusieurs acteurs qui veulent donner une réponse soutenue aux crises humanitaires. Cela suppose que lorsque ceux-ci agissent de manière concertée, émerge une complémentarité nécessaire à la mise en commun des ressources prédisposant à une bonne gestion des crises. La seconde saisit le triple nexus comme un champ où s'entremêlent les logiques compétitives entre différents acteurs déterminés à faire prévaloir leur point de vue dans le champ de la gestion des crises humanitaires. Autrement dit lorsque les activités des acteurs engagés dans le processus nexus se traduisent par la concurrence et des logiques individualistes, on peut assister à une perpétuation de la crise Toutefois, il est possible de dépasser cette vision dialectique dans la mesure où la prise en compte des principaux écueils observés dans le dynamisme des acteurs ouvre la voie à l'élaboration des réformes adaptées et justes.

---

[11] N. Dahrendorf, *Intégrer une approche centrée sur la protection au nexus humanitaire et de développement au Mali*, Rapport Septembre 2019, https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/mli_nexus_protection_report_complet.pdf, consulté le 25/08/2021 ; F. Cassam Chenaï, «L'Humanitaire dans la Globalisation. Discours de l'aide et enjeux du triptyque «Humanitaire / Développement / Paix et sécurité» au Sahel : construction d'une «success story» ?, *Fondation Maison des sciences de l'homme*, N°144, mai 2020 ; M. Chelpi-Den Hamer, «Sécurité et développement sont-ils interdépendants ? l'approche nexus vue du Cameroun», *Institut de Relations Internationales et Stratégiques,* décembre 2020.

[12] D. Ethier, *Introduction aux relations internationales*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 4e édition, 2010. Pp.51-55

[13] JJ. Roche, *Théorie des relations internationales*, Paris, Montchrestien, 4e édition, 2001, pp.157-158

I - L'IMPORTANCE DE L'APPROCHE NEXUS DANS LE PROCESSUS DE GESTION INTERACTIVE DES CRISES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Le nexus humanitaire, développement et sécurité représente un cadre d'expression de la mutualisation des ressources et de la complémentarité entre divers acteurs de la scène internationale face à la persistance des crises humanitaires. Il traduit ainsi un changement de pratiques d'action collectives en vue d'aboutir à de résultats meilleurs. Les innovations qu'il apporte dans le processus de gestion durable des crises humanitaires, tend à modifier les manières d'agir desdits acteurs.

A - Une approche innovante axée sur la gestion pérenne des crises humanitaire

L'urgence d'une réponse plausible à la récurrence des crises humanitaires a conduit les acteurs de la scène internationale, réunis dans différentes sphères de dialogue, à reconnaitre l'intérêt du triple nexus.

1. La nécessité d'un changement d'approche

La nécessité du nexus dans les relations internationales s'est imposée à la communauté internationale sous l'effet de l'épreuve des réalités inhérentes à la permanence des crises humanitaires et à l'inadaptation des méthodes classiques de gestion de celles-ci.

En Afrique subsaharienne la situation humanitaire s'aggrave au fil des années. La crise est concentrée dans la région du Sahel. En 2021, les besoins d'assistance et de protection concernent environ 29 millions de personnes. La vulnérabilité s'accroit de manière exponentielle dans divers secteurs. Les guerres et les conflits représentent la cause première de l'accroissement de la crise humanitaire. Des millions de personnes sont victimes de violences de

toutes sortes. Les attaques régulières des groupes armés, les violences intercommunautaires, les enlèvements ajoutés aux effets pervers des opérations militaires impactent négativement l'accès aux services sociaux de base et les moyens de subsistance des individus. L'insécurité alimentaire est devenue chronique. On estime qu'en 2021 5,2 millions de personnes seront exposées à la famine. Les services sociaux de base, en particulier l'éducation et la santé, connaissent plus que par le passé une dégradation remarquable. Près de 5 millions d'écoles ont été fermées. Les changements climatiques aggravent la crise dans mesure où ils accroissent les conflits et fragilisent davantage les moyens de subsistance[14].

Dans les régions de l'Est et du Sud du continent, la situation n'est guère meilleure. Dans la corne de l'Afrique, la recrudescence des criquets pèlerins au début de l'année 2020 augmente la crise alimentaire. En Ethiopie, la guerre du Tigré, les conflits interethniques, les sécheresses fréquentes, les inondations, les invasions de criquets exposent près de 16,3 millions de personnes à une vulnérabilité extrême. Au Mozambique, les conflits et les tempêtes ont mis 1,1 million de personnes dans une situation d'attente d'une aide d'urgence[15].

La gravité de la situation imposait ainsi une remise en question des méthodes qui étaient fondées essentiellement sur une pratique classique de gestion des crises humanitaires[16]. Quoique celles-ci aient contribué à sauver des vies et à atténuer la souffrance des sinistrés lors des crises, il reste qu'elles n'ont pas donné des résultats satisfaisants. Manifestement les réponses proposées sont inadaptées et inefficaces, d'autant plus que «les acteurs humanitaires sont enfermés dans des actions répétitives à court terme» qui n'engendrent pas des effets positifs sur le développement et la sécurité dans le long terme comme en témoignent les exemples de la RDC, des Etats du sahel et de la Syrie[17]. Face à la gravité de la situation, une réponse immédiate et

---

[14] UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Aperçu des besoins humanitaires et financiers crise du sahel, cycle du programme humanitaire 2021*, op.cit., p.4-12.

[15] UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2021*, opcit, p.8.

[16] OXFAM, *Le nexus humanitaire-développement-paix quelles implications pour les organisations multi-mandatées* ? Oxford, Oxfam Grande-Bretagne, 2019, pp.10-12.

[17] Idem, p.12.

soutenue de la communauté internationale s'imposait de fait. C'est ainsi que le nexus humanitaire, développement et sécurité a été élaboré pour donner une réponse plus appropriée aux crises humanitaires.

2. L'inscription du nexus dans les agendas internationaux

L'approche nexus repose sur l'idée que les acteurs humanitaires, du développement et de la sécurité, sur la base de leurs atouts respectifs, travaillent de concert en vue de réaliser des résultats collectifs. La noblesse de ses finalités exerce chez les acteurs qui œuvrent dans le secteur de l'humanitaire une attractivité particulière. Il s'agit de capitaliser les ressources disponibles pour résoudre les crises humanitaires dans le long terme de telle sorte que la résilience des populations soit plus forte et consolidée. Progressivement dans le concert des Nations le triple nexus s'impose comme une panacée adaptée. Sous la bannière de l'ONU cette approche est adoptée. Elle intègre progressivement les plans stratégiques des acteurs du secteur de l'humanitaire. C'est ainsi que le sommet mondial de l'humanité de 2016 a défini les principes de base de la nouvelle stratégie de l'action humanitaire, qu'on appelle désormais le *New Way Of Working*[18].

Le système cluster des Nations Unies, adopté en 2005 pour «améliorer l'efficacité et la qualité des interventions d'urgence en assurant la coordination de tous les acteurs» dans le secteur humanitaire[19] représente un exemple d'appropriation de cette nouvelle manière de travailler. L'un de ses piliers majeurs est l'approche *Water, Sanitation and Hygiene* (WASH) encore appelé Eau, assainissement et hygiène (EAH). Dans la mise en œuvre de l'approche Nexus, le cluster Wash contribue non seulement au renforcement du lien humanitaire et développement, mais aussi aux efforts de construction et de consolidation de la paix, particulièrement dans des régions de pénurie d'eau où les conflits et les tensions liés à l'accès à l'eau entre les communautés sont vifs[20]. Les clusters regroupent une gamme variée d'acteurs, à savoir : le

[18] F. Cassam Chenaï, opcit, p.8.

19 J. Gauthier «Zoom sur le cluster WASH: Une coordination des interventions d'urgence pour l'eau et l'assainissement», https://www.pseau.org/outils/lettre/article.php?lett_article_lettre_id=1290, consulté le 26/08/2021.

[20] Tillett Will, «Appliquer des approches de systèmes WASH dans des contextes fragiles», Septembre 2020, https://www.joinforwater.ngo/sites/default/files/wash-syst-fragile-contexts-fr-def.pdf, consulté le 26/08/2021, p.7.

gouvernement, les administrations publiques techniques, les ONG internationales et locales, les agences spécialisées des Nations Unies, les bailleurs de fonds ainsi que d'autres acteurs privés.

Le nexus humanitaire, développement et sécurité présente plusieurs avantages. Il permet ainsi de :

- renforcer la connectivité et la complémentarité entre les trois piliers prioritaires ;
- mettre des passerelles de dialogue, de communication, en vue de la mise en commun des ressources entre les acteurs des trois secteurs pour une réponse collective efficace ;
- mettre les personnes vulnérables, bien plus que par le passé, au cœur du système humanitaire mondial ;
- renforcer et consolider la capacité des acteurs locaux à participer aux actions de résiliences aux crises humanitaires ;
- garantir un financement régulier, suffisant, appropriée impliquant diverses institutions en vue soutenir de manière durable les initiatives entreprises sur le terrain ;
- mettre les initiatives concertées des acteurs du triple nexus en phase avec l'atteinte des objectifs du développement durable (ODD)[21].

En se référant aux avantages que peut offrir le nexus, les acteurs divers du champ humanitaire vont redéfinir leurs stratégies de gestion des crises humanitaires.

B - Le processus d'appropriation du nexus

La mise en œuvre du triple nexus exige son appropriation par les acteurs du secteur de l'humanitaire. Sur le plan des arrangements de l'organigramme humanitaire des institutions internationales, la tâche ne semble pas si difficile, d'autant plus que l'intégration de la problématique du développement dans la résolution des crises humanitaires n'est pas nouvelle. Ainsi par exemple l'approche

[21] OXFAM, op.cit, p.14

Linking Relief, Rehabillitation and Development (LRRD), élaborée par l'Union Européenne en 1996, inscrit dans son agenda la nécessité de mettre en œuvre des programmes de développement en vue de résoudre les crises dans le long terme. Le Nexus vient de ce fait consolider cette vielle préoccupation de la communauté internationale en amenant les organisations internationales ainsi que les acteurs appartenant à des secteurs d'activités divers à s'adapter à la nouvelle donne.

1. Les organisations internationales

L'ONU, en tant qu'instance faitière d'envergure mondiale, donne le ton de ce *New Way Of Working*. Pour répondre à la récurrence des crises humanitaires causées par les faiblesses institutionnelles et politiques, les fragilités socio-économiques, l'effet pervers des changements climatiques, l'insécurité ambiante dans la région du Sahel, elle met en place au Tchad, en 2017, le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF). S'étalant sur une période de 3 ans (2017-2021), le plan stratégique triennal a pour objectif de «contribuer au développement du capital humain, au renforcement de la protection de ces populations les plus vulnérables, à l'amélioration de la gestion des crises et catastrophes, au renforcement de la durabilité des systèmes de production, et à la promotion de la gouvernance, de la paix et de la sécurité»[22].

D'autres institutions internationales inscrivent également dans leur nouvelle approche humanitaire les principes du nexus. Dans les territoires environnants le Lac Tchad ainsi que ceux de la bande sahélienne, le bureau du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a mis en œuvre un Plan de Développement Local et Sécuritaire (PDLS), fondé sur les piliers Humanitaire /Développement, Humanitaire/Paix et Sécurité, pour répondre efficacement à la recrudescence des crises humanitaires[23]. Dans la même logique, Le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), publie en 2019, une procédure obligatoire visant la mise en relation des programmes de développement et l'action humanitaire en faveur des enfants vulnérables et leurs familles. Aussi, elle estime qu'en vue de garantir à ces derniers «des conditions propices à de

[22] *Plan cadre des Nations Unies d'Assistance au Développement (UNDAF) 2017-2021*, consulté le 29/08/2020.

[23] F. Cassam Chenaï, op.cit., pp.20-21.

meilleurs résultats», il serait nécessaire d'ajouter au double nexus humanitaire-développement, la recherche de la paix[24]. Pour l'organisation Internationale du Travail (OIT), il ne serait pas possible de résoudre les crises humanitaires de manière durable sans la mise en œuvre d'une stratégie articulée autour du binôme action humanitaire développement d'une part et consolidation de la paix et développement d'autre part. La première articulation répond à la nécessité de diminuer les risques humanitaires prochains tandis que la seconde met en relief la place de la paix dans l'atteinte des objectifs de développement. Dans l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix, l'emploi et le travail décents apparaissent donc ainsi comme une passerelle importante à la matérialisation des objectifs visés[25]. En effet, ils représentent «des moteurs essentiels de résilience et de paix, en remédiant aux facteurs sous-jacents de fragilité qui rendaient auparavant cette société et cette économie particulièrement vulnérables aux chocs externes»[26]. Le schéma ci-dessous exprime bien la nouvelle approche de l'OIT. A l'instar de l'OIT, la Banque Mondiale, instance mondiale incontournable dans le financement du développement, a inscrit dans ses activités les piliers du nexus. Elle a mis sur pied un nouveau mécanisme mondial de financement permettant non seulement de faciliter les interventions rapides en cas de survenances des crises inhérentes aux catastrophes naturelles, aux crises économiques ou sociales, mais aussi de renforcer la résilience des Etats fragiles dans le long terme[27]. Une collaboration soutenue avec ses partenaires divers est un critère important d'atteinte de ses objectifs.

2. Les autres acteurs

Le domaine de la gestion des crises est avant tout un champ d'expression de la solidarité internationale. Plusieurs acteurs, autres que les organisations internationales, y apportent une contribution significative. Avec l'avènement du nexus, ils se doivent désormais, non plus de juxtaposer leurs actions mais

[24] Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Évaluation formative de l'action menée par l'UNICEF pour corréler les programmes humanitaires et les programmes de développement*, Nations Unies, E/ICEF/2021/28, p.13.

[25] Organisation internationale du Travail (OIT), *Analyse de la paix et des conflits Orientations pour la programmation par l'OIT dans des contextes de fragilité et de conflit*, Genève, OIT, 2021, pp.2-3.

[26] Idem, p.2.

[27] OXFAM, op-cit, p.19.

d'intégrer dans leurs pratiques une approche durable de gestion des crises à travers ses trois piliers notamment, l'humanitaire, le développement et la sécurité. C'est dans cette perspective que le Comité d'Assistance au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) a, au mois de février 2019, appelé ses Etats membres à coordonner leurs activités en prenant en considération les principes du triple nexus. L'Union Européenne a adopté, à la suite de la réunion du Comité Interministériel de Coopération Internationale et de Développement (CICID) tenue le 8 février 2018, le nexus humanitaire-développement-paix dans ses plans d'action dédiés aux actions humanitaires[28]. L'Union Africaine, mobilise ces dernières années une diplomatie multilatérale axée sur la réalisation des Objectifs du Développement Durable (ODD). Cette posture, matérialisée par le rapprochement entre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies et l'Agenda 2063, la prédispose à exercer ses activités en harmonie parfaite avec les objectifs du triple nexus. En effet, ces deux instruments mettent en exergue la corrélation entre la paix, la sécurité, les droits de l'homme et le développement comme une exigence à la résolution durable des conflits[29].

Les puissances occidentales, actives dans le domaine de l'aide publique au développement, se sont-elles aussi adaptées au New *Way Of Working*. Le Ministère Fédéral Allemand de coopération économique et du développement (BMZ) a élaboré, en 2020, une *stratégie d'aide de transition pour le développement,* qui intègre le triple nexus. Fondée sur les principes humanitaires de *l'humanité, l'impartialité, la neutralité, et de l'indépendance*, cette stratégie a pour objectif de renforcer «la capacité de résistance (résilience) des personnes et structures locales particulièrement affectées»[30]. Il s'agit d'une part d'aider à la transformation des structures étatiques et sociétales pour réaliser le développement et d'autre part de contribuer, dans le cadre de la réforme «BMZ 2030», à la consolidation de la «paix, la cohésion sociétale»[31].

---

[28] F. Cassam Chenaï, op.cit, p.14.

[29] «Étude sur la corrélation entre le développement, la paix et la sécurité, les droits de l'homme et les piliers humanitaires en Afrique du Nord», https://www.uneca.org/.pdf, consulté le 1er/09/2021.

[30] Ministère Fédéral Allemand de coopération économique et du développement (BMZ), *Stratégie d'aide de transition pour le développement. Gérer les crises, renforcer la résilience, créer des perspectives,* Bonn, BMZ, 2020, pp.2-3.

[31] Idem, p.3.

Dans la même veine, l'approche humanitaire de la République française (2018-2022), dénommée stratégie «Prévention, Résilience et Paix durable» propose une réponse globale et durable aux crises humanitaires à travers le recours aux outils de l'humanitaire, la diplomatie, le développement et la défense. Dans cet esprit l'Agence Française pour le Développement (AFD) inscrit désormais, son «action dans les contextes de crise, dans le cadre de coalitions articulant les savoir-faire complémentaires des acteurs de la sécurité, de la diplomatie, de l'humanitaire, du développement et de la recherche»[32].Parmi ces acteurs de la coopération du champ de l'humanitaire, les Organisations Non gouvernementales (ONG) jouent un rôle central. De par leur contribution à la défense des valeurs de l'humanité elles demeurent disposées à travailler avec les acteurs du développement et de la sécurité. Pour OXFAM, l'approche nexus est en phase avec son programme humanitaire de *développement résilient*[33]. Sur le terrain elles collaborent avec les acteurs locaux qui représentent des partenaires incontournables pour la mise œuvre du nexus. Ces derniers offrent un cadre idoine à l'intervention des humanitaires, des acteurs du développement et de la sécurité. C'est ainsi qu'au Niger, la mise en œuvre du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF) a nécessité la participation du gouvernement et des organisations de la société civile[34].

II - LE TRIPLE NEXUS À L'ÉPREUVE DES FAITS

Le triple nexus, de par ses principes, concepts et normes, apparait comme une solution à la résolution durable des crises humanitaires en Afrique subsaharienne. En effet, dans de nombreux pays, son expérimentation donne des espoirs des lendemains meilleurs. La capacité de résilience des populations vulnérables s'améliore progressivement en même temps que le processus de construction de la paix connait des avancées non négligeables. Cependant sur le terrain les résultats obtenus, pour des raisons diverses, sont encore en deçà des objectifs escomptés.

---

[32] Cite par F. Cassam Chenaï, op.cit, p.15.

[33] OXFAM, op.cit, p.4.

[34] *Plan Cadre des Nations Unies d'assistance au Développement (UNDAF) 2019-2021*, https://fr.unesco.org/sites/default/files/undaf.niger_.pdf, consulté le 1er/09/2021.

A - La mise en œuvre du triple nexus

La mise en œuvre du nexus humanitaire, développement et sécurité nécessite, pour maximiser son succès, que les divers intervenants partagent des principes communs.

1. Les principes de l'opérationnalisation des activités

Durant les crises les humanitaires, les acteurs du développement ainsi que ceux du secteur de la sécurité ont souvent travaillé de manière isolée, quoiqu'ils agissent pour la même cause : la résolution durable du conflit. Une telle approche ne pouvait que déboucher sur des résultats infimes, se traduisant par un prolongement sans fin des crises. Pour remédier à cette distribution improductive du travail du secteur de l'humanitaire, l'approche nexus propose ainsi de dresser des passerelles de communication permettant aux acteurs des trois secteurs susmentionnés d'agir de concert en vue d'aboutir à des résultats collectifs satisfaisants. Pour ce faire, elle s'appuie sur un ensemble de principes majeurs permettant de garantir une collaboration fructueuse entre les acteurs qui se laissent désormais voir comme des partenaires unis pour la même cause.

Le premier principe fait référence à la compréhension commune du problème, à travers l'adoption d'une méthode permettant de comprendre les besoins humanitaires, le niveau de vulnérabilité et d'identifier les priorités. Le deuxième principe est relatif à la mise en commun d'un cadre stratégique de planification et de programmation des activités. Il est donc proposé la mise en place d'un du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF) pour permettre aux différents acteurs de conjuguer leurs efforts en vue de réduire les vulnérabilités des populations et lutter contre les causes profondes des crises. Le troisième principe fait allusion à la coordination des activités. Le Coordonnateur résident des Nations Unies en charge des questions humanitaires facilite la communication entre les acteurs, l'adoption d'un consensus sur la nature du problème ainsi que sur l'utilisation des fonds. Le quatrième principe concerne la coordination de la mobilisation des ressources pour programmer de manière rationnelle les interventions à court, moyen et long terme selon la planification adoptée. Le cinquième principe fait référence

à l'élaboration, par les différents acteurs dans leurs domaines respectifs, des plans de travail et des projets permettant de tirer le meilleur d'eux-mêmes en vue d'atteindre des résultats collectifs[35].

Sur la base de ces principes, les interactions entre les acteurs dans les trois piliers du nexus conduisent à deux types d'action : l'une axée sur la mise en œuvre des projets de développement en vue de promouvoir l'efficacité de l'aide humanitaire, la transition vers le développement et la viabilisation de la sécurité ; l'autre fondée sur la consolidation de la paix pour faciliter le déploiement de l'aide humanitaire et l'aide au développement. Le premier champ d'interactions suppose que les humanitaires fournissent une aide d'urgence en vue de protéger les vies des sinistrés et de satisfaire leurs besoins élémentaires, tandis que les acteurs de l'aide au développement apportent un soutien nécessaire à la reconstruction socioéconomique des populations de manière à faciliter la réalisation du développement, la réduction de la pauvreté et des risques sécuritaires. Le deuxième volet d'interactions suggère que les acteurs de la sécurité puissent apporter le minimum de sécurité nécessaire au déploiement de l'aide humanitaire et l'aide au développement dans les zones de crise. Dans cette perspective la coordination des activités entre les acteurs se traduira par l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables et la consolidation durable de la paix.

1. Les expériences d'Afrique subsaharienne

En Afrique subsaharienne, plusieurs initiatives associant les activités humanitaires, de développement et sécurité ont été mises en œuvre. Le Burkina-Faso fait face depuis plusieurs décennies à une crise humanitaire sans précèdent liée à la privation, d'une partie importante de la population, de l'accès à l'eau potable. Il apparait que «plus de 3 millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et plus de 5 millions de personnes n'ont pas accès à l'assainissement»[36].

---

[35] UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *New Way of Working*, https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW Booklet low res.002_0.pdf, consulté le 25/08/2021; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix,* OECD/LEGAL/5019, 2021.

[36] *Nexus Humanitaire - Développement pour répondre aux besoins urgents d'eau, hygiène et assainissement au Burkina Faso*, *https://www.humanitarianresponse.info/*, consulté le 1er/09/2021.

Pour remédier à la situation, des actions de mise œuvre du nexus humanitaire-développement en matière de EHA ont été entreprises. Ainsi avec le soutien financier des bailleurs de fonds tels que le Danemark, l'Agence Française de Développement (AFD), l'Union Européenne, l'UNICEF, l'initiative conjointe menée par les acteurs humanitaires et acteurs de développement a débouché sur la réhabilitation et l'expansion du réseau d'eau de Djibo. Ce qui a permis d'apporter une réponse durable aux besoins de 79,461 habitants de la ville et de 48,561 personnes déplacés»[37]. Au Niger depuis 2014, à cause des conflits au Nigéria et au Mali, les besoins humanitaires se sont accrus de manière exponentielle, malgré les financements de l'Union Européenne et de l'AFD[38]. L'un des domaines prioritaires où la vulnérabilité des populations est particulièrement marquée est l'insécurité alimentaire. L'approche nexus humanitaire dans le domaine de la nutrition est devenue dans ce contexte, une priorité. La matérialisation du nexus s'est opérée à travers une stratégie combinant l'assistance humanitaire et les projets de développement. Dans cette logique, les projets gouvernementaux personnels et produits thérapeutiques (PCIMA) et la Politique Nationale de Sécurité Nutritionnelle (PNSN) sont soutenus par le Groupe Technique Nutrition (GTN) et le Comité Tripartite sur le Nexus Urgence-Développement (CTT Nexus) qui représentent des cadres de coordination multi-acteurs. Cette approche multisectorielle a permis de «développer une vision multisectorielle du Nexus, autour du maintien des services de base dans les zones affectées par les désastres et les conflits»[39]. Aussi, au Tchad où 40% de la population est touchée par une crise alimentaire sans précédent, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) a entrepris de distribuer les semences aux populations sans que cela n'empêche qu'elles reçoivent une ration alimentaire quotidienne. Ce qui a permis de lier les actions humanitaires au développement et à la sécurité. Enfin le Mali qui, depuis 2013, connait une crise humanitaire, sécuritaire et institutionnelle liée aux conflits dans ses régions septentrionales, a bénéficié

---

37 Idem.

38 *Une revue des opportunités et des défis pour renforcer le Nexus Humanitaire Développement pour la Nutrition. Exemples du Myanmar, du Niger et d'Afghanistan. République du Niger. Etude de cas*, *https://scalingupnutrition.org/*, consulté le 1er/09/2021.

39 Idem.

du soutien de la Suisse. Le don en matérielle de bureau a permis de faire fonctionner l'administration et par ricochet de limiter les conséquences humanitaires du conflit. L'aide à la réhabilitation était destinée à restructurer l'Etat de manière durable[40]. Dans la poursuite des objectifs similaires, le groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (URD), financé par le Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'Union Européenne et Food for Peace/USAID, pour une période comprise entre 2016-2020, est intervenu au Nord Mali dans le but de renforcer la résilience des populations vulnérables dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle[41]. Cette intervention a permis de conduire plusieurs activités en faveur des ménages très pauvres, notamment un appui financier pour satisfaire leurs besoins élémentaires ; un soutien dans la mise en œuvre des activités agropastorales en vue de redynamiser l'économie locale ; un accompagnement technique pour garantir une meilleure conduite des projets de développement ; la mise en place des crédits communautaires pour faciliter la matérialisation des projets[42].

Sur le théâtre des crises humanitaires, les interactions entre les acteurs du triple nexus sont censées apporter l'assistance humanitaire nécessaire aux populations vulnérables, faciliter les projets de développement en vue d'aboutir à une paix durable. A titre d'illustration, dans la région du bassin du lac Tchad où sévissent de nombreux conflits, les forces de sécurité ont entrepris des actions de sécurisation des zones sensibles pour permettre le déploiement de l'aide au développement[43]. Un tel cas montre bien l'importance de la connexion humanitaires, acteurs du développement et de la sécurité. Cependant, l'on observe que la mise en œuvre du triple nexus est encore, en réalité dans une phase de gestation. Les résultats obtenus jusqu'ici en Afrique subsaharienne sont encore faibles, comparativement aux objectifs affichés.

B - Des résultats mitigés

Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, l'approche nexus

[40] *AFRICA BRIEF*, «Le nexus, ou comment conjuguer humanitaire et développement», Octobre 2018, p.2.

[41] M. Carrier et M. Sacko, op.cit, p.13.

[42] Idem, p.17.

[43] OXFAM , op.cit, p.21.

humanitaire, sécurité et développement est encore dans une période d'expérimentation, bien que les premières activités visant à rapprocher les acteurs humanitaires de ceux du développement ont débuté quelques années avant son adoption. Il est certes vrai que, comme on l'a démontré plus haut, le nexus a eu un impact positif sur les crises humanitaires. Cependant, il apparait que les problèmes liés tant à la mise en cohérence des plans de travail entre les acteurs que ceux relatifs à la mise en œuvre des projets dans le cadre du triple nexus limitent encore l'atteinte des objectifs fixés.

1. Les problèmes de planification

Pour que l'approche triple nexus puisse fonctionner, il est au préalable nécessaire que les humanitaires, les acteurs du développement et de la sécurité élaborent des plans stratégiques leur permettant d'agir de manière concertée pour réaliser des résultats collectifs. Or l'on constate, en s'appuyant sur certains cas en Afrique subsaharienne, que la communication qui devrait s'imposer entre lesdits acteurs est encore pour l'essentiel hypothétique. Au Niger la planification des activités du Nexus Humanitaire-Développement en matière de nutrition s'est avérée limitée en raison d'un défaut de coordination entre les acteurs. Plutôt que d'intervenir de manière concertée dans les cadres institutionnels dédiés, ces derniers développent de manière individuelle des plans d'actions propres. Ainsi a-t-on observé les acteurs intervenir au sein de la Politique Nationale de Sécurité Nutritionnelle (PNSN) en fonction leurs propres priorités. Il n'existe donc pas une politique d'intervention commune qui établit une hiérarchie des priorités à considérer dans le champ de l'action humanitaire[44]. Un constat similaire a été fait sur le cas du Cameroun.

En effet, depuis quelques années déjà, le pays fait face à une succession de crises humanitaires causées par les conflits divers qui ont sérieusement touché ses régions de l'Extrême Nord, de l'Est, ainsi que les territoires anglophones du Nord-Ouest et du Sud-Ouest. La situation humanitaire est catastrophique. En 2020, on dénombrait environ 960 000 déplacés internes, 120 000 ex-réfugiés

[44] *Une revue des opportunités et des défis pour renforcer le Nexus Humanitaire Développement pour la Nutrition. Exemples du Myanmar, du Niger et d'Afghanistan. République du Niger*. Etude de cas, https://scalingupnutrition.org/, consulté le 1er/09/2021

camerounais de retour dans leur pays, 115000 refugies nigérians et 290000 réfugies centrafricains[45]. Pour remédier à cette crise, le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) mettent en œuvre, avec la collaboration de la Coordination humanitaire, une Task Force sur le nexus humanitaire-développement-paix en 2019. Dans le cadre de cette instance, le Cameroun sollicite le soutien technique des Nations Unies de la Banque Mondiale et de l'Union Européenne pour développer la Stratégie Nationale de Relèvement et de Consolidation de la Paix (RCP). Cependant après l'élaboration de celle-ci, le gouvernement refuse, pour des raisons non élucidées, de la valider. Pourtant la RCP aurait pu constituer un cadre formel idoine pour élaborer, entre le Cameroun et les différents partenaires, «une compréhension commune des enjeux et de réfléchir à des modes d'actions et de financements complémentaires»[46].

L'absence d'une stratégie conjointe conduit à une prédominance des mécanismes anciens de gestion des crises humanitaires qui se caractérisaient par des interventions sectorielles des intervenants dans leurs domaines de prédilection respectifs. En matière de mobilisation des financements, la collaboration entre les humanitaires, les acteurs de développement et de sécurité est faible. Les fonds sont encore déployés dans chaque secteur en fonction des orientations des politiques qui gouvernement leurs actions. Les acteurs tels que le PNUD, la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI), la France, l'Allemagne, entreprennent des actions visibles sur le terrain, sans pour autant mettre en place une stratégie concertée et rationnelle d'utilisation des ressources financières dans les trois domaines du nexus[47]. En l'absence d'une approche conjointe, la mise en œuvre du triple nexus reste problématique.

2. Les problèmes d'opérationnalisation

En Afrique subsaharienne les interventions des acteurs humanitaires, du développement et de la sécuritaire mettent à rude épreuve l'effectivité de l'approche nexus. Le fait pour ces derniers d'adopter le principe de la

[45] M. Chelpi-Den Hamer, op.cit, p.4.

[46] Idem, pp.13-14.

[47] Ibid, pp.9-10.

coordination, ne garantit pas pour autant le succès de leurs activités. Dans des situations de crises humanitaires majeures la nécessité de répondre promptement aux besoins des populations vulnérables peut, à certains moments, créer un climat défavorable aux interventions humanitaires. Trois problèmes majeurs sont récurrents : les difficultés de collaboration entre les différents acteurs, les problèmes inhérents au contexte sécuritaire et les difficultés d'accès à des zones quasiment enclavées.

L'un des problèmes récurrents à la collaboration entre les acteurs est le risque de politisation des missions humanitaires. En se frottant aux autres acteurs, les humanitaires se doivent de respecter les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Or il se trouve que les contraintes du terrain les mettent souvent dans un véritable dilemme face à leurs responsabilités. Dans le cadre de l'intervention humanitaire dans la région du lac Tchad, la question de l'escorte des humanitaires par les Forces de Défense et de Sécurité a constitué un point de tension. S'orienter vers une telle solution, amènerait les humanitaires à courir le risque non seulement de violer le principe de neutralité, mais aussi à salir leur image auprès des populations qui pourraient les rendre complice des dérives de l'intervention militaire[48]. En pareille circonstance, le choix de la réserve pourrait s'avérer contreproductive dans la mesure où les populations sinistrées, en attente d'une action salvatrice de la communauté internationale, pourraient se retrouver abandonnées à leur propre sort. C'est une hypothèse qui, dans le contexte de l'intervention humanitaire en Afrique subsaharienne, demeure plausible.

Dans plusieurs pays la coordination des actions entre les acteurs du triple nexus a souvent fait face à des difficultés majeures inhérentes au contexte sécuritaire particulièrement préoccupant. Dans les territoires environnants le lac Tchad, les attaques fréquentes du groupe terroriste Boko Haram ont mis à mal la mise en œuvre du projet Redressement Economique et Social Inclusif du Lac Tchad (RESILAC). Regroupant l'AFD, la Commission du Bassin du Lac Tchad ainsi que les ONG telles que Care, ACF, le groupe URD CCFD-Terre des hommes, ce projet sensé renforcer la résilience des populations par des activités humanitaires et de développement, a été suspendu à cause du

[48] [2]F. Cassam Chenaï, p.20.

contexte sécuritaire délétère. Aussi au Niger, l'insécurité qui sévit dans plusieurs régions constituent-elles un véritable défi aux actions humanitaires menées par le groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (URD) en vue de renforcer la résilience des populations vulnérables. Dans ce contexte, la mise en œuvre des politiques de développement en faveur de ces dernières s'avère incertaine. Bien que celles-ci reçoivent, le soutiens des acteurs du secteur de l'humanitaire, elles ne pourraient faire prospérer leurs activités économiques de manière à opérer une transition heureuse du stade de la fragilité à la résilience. Lorsqu'un tel scénario se produit on pourrait assister, comme en témoigne le cas de l'intervention humanitaire dans la zone de Tintadeni, à une dispersion des efforts investis[49]. Lorsqu'un tel scénario se produit les territoires affectés par la crise se trouvent le plus souvent abandonnés à eux-mêmes.

Il arrive aussi que la mise en œuvre du nexus soit confrontée aux difficultés d'accès à la zone sinistrée, liées non pas toujours à l'insécurité, mais davantage à l'absence des voies de communications viables permettant le déploiement des humanitaires, des acteurs du développement et de la sécurité. Au Burkina Faso, la mise en œuvre du projet NEXUS d'accompagnement des services publics EHA dans certaines localités rurales de Djibo, Fada, ainsi que certaines petites villes à l'Est, Sahel, Nord et Centre-Nord, n'a pas été fructueuse à cause de l'enclavement. Face à cet obstacle, il n'a pas été possible pour les acteurs d'opter pour une approche durable donnant lieu à la mise en œuvre des projets de développement[50] . Ces réalités de terrain traduisent non pas l'échec du nexus, mais un ensemble difficultés à surmonter pour la rendre efficace.

III - LES DÉFIS ET LES PERSPECTIVES DU TRIPLE NEXUS DANS LE PROCESSUS DE GESTION INTERACTIVE DES CRISES HUMANITAIRES EN AFRIQUE

[49] M. Carrier et M. Sacko, op.cit, pp.19-20.

[50] *Nexus Humanitaire - Développement pour répondre aux besoins urgents d'eau, hygiène et assainissement au Burkina Faso*, https://www.humanitarianresponse.info/, consulté le 1er/09/2021.

Le nexus humanitaire, développement et sécurité demeure à travers ses objectifs, un instrument d'action collectif majeur pour la résolution durable des crises humanitaires dans le monde en général et en Afrique en particulier. Son expérimentation récente dans les pays d'Afrique subsaharienne, comme l'a vu dans les précédents développements, a produit quelques résultats satisfaisants, malgré la présence de nombreux obstacles. Les limites ainsi observées, loin de remettre en question le nexus, soulignent les défis majeurs que les promoteurs de cette approche doivent surmonter pour la rendre efficace aussi bien en contexte de crise humanitaire en Afrique que dans d'autres régions du monde.

A - Les défis

L'approche triple nexus fait face à deux défis majeurs : le problème de la mutualisation des ressources et celui relatif au manque d'efficacité.

1. Un usage au rabais des avantages comparatifs

L'approche triple nexus suppose que les humanitaires, les acteurs du développement et de la sécurité travaillent ensemble de telle sorte que leurs efforts conjugués puissent se traduire par un effet positif sur l'évolution de la crise. Or sur le terrain la coordination et la complémentarité recherchées demeurent encore très faibles, tant les termes de références sensés définir le cadre des interactions sont encore flous. La notion de «réalisations collectives» de l'ONU, constate l'ONG OXFAM, qui aurait pu justement faciliter la communication et la coordination entre les acteurs n'est pas assez précise[51]. En l'absence des règles de procédures bien énoncées qui doivent définir le cadre de l'action collective, il est possible d'assister à des stratégies juxtaposées ou hétéroclites en fonction des crises et des scénarios. Ce problème est aussi aggravé par le fait que les acteurs humanitaires n'aient pas mis en place un dispositif institutionnel qui définit les mécanismes de mise en commun de leurs activités[52].

Le manque de professionnalisme des humanitaires qui, par ailleurs, sont au

[51] OXFAM, op.cit, p.15.

[52] Idem, p.22.

cœur même des politiques de gestion des crises humanitaires, peut constituer un écueil majeur à la mise en œuvre du triple nexus. Leurs relations avec les acteurs de la sécurité sont complexes et potentiellement pernicieuses pour la réussite des missions humanitaires. D'abord, la faiblesse d'un dialogue entre les acteurs rend difficile la collaboration avec les acteurs locaux qui constituent des maillons essentiels du processus de gestion de la crise. Ensuite ce défaut constaté au niveau des mécanismes de coordination, peut conduire à une confusion des mandats entre humanitaires et forces de sécurité dans la mesure où les interventions à but humanitaire mises en œuvre par ces derniers peuvent représenter un danger au maintien de l'identité des humanitaires. L'investissement des militaires dans le champ de l'aide humanitaire, comme on a pu l'observé dans la région du sahel, amène les populations et même les groupes rebelles à les confondre aux humanitaires. Ce qui de ce fait même, représente une entrave au respect des principes d'indépendance, de neutralité et d'impartialité[53].

Toutefois si l'on constate dans plusieurs cas que les organisations humanitaires sont malgré elles souvent assimilées aux forces de sécurité, il y a lieu de reconnaitre également qu'elles participent parfois à «de coalitions armées ''bien intentionnées '', spécialement dans les zones à sécurité».[54] Elles représentent dans ce cas un instrument au service de la mise en œuvre de la *realpolitik* des grandes puissances. C'est d'ailleurs pourquoi l'ancien secrétaire d'Etat des Etats Unis, Colin Powell, considérait les ONG américaines comme des «multiplicateurs de forces» et des «instruments de combat» contre le terrorisme[55]. Un tel engagement des ONG dans la mise en œuvre de la politique étrangère des grandes puissances contribue à les discréditer auprès des acteurs locaux qui se méfient désormais des bonnes intentions supposées de l'aide humanitaire. C'est pourquoi on peut aisément comprendre que les pays africains tels que l'Erythrée, l'Ethiopie, le Rwanda la République Démocratique du Congo, aient, à un moment donné, protesté contre l'aide internationale

[53] *Répondre aux Défis Humanitaires dans une perspective long-terme au Sahel Central*, https://www.unocha.org/, consulté le 02/09/2021.

[54] P. Reymond, J. Margot et A. Margot, «Les limites de l'aide humanitaire», Lausanne, Ecole Polytechnique de Lausanne, année 2006-2007, p.21.

[55] Idem.

acheminé par le canal des ONG[56].

La montée des mouvements anti-aide dans certains pays tend à remettre en question la crédibilité des humanitaires. La remise en question de leurs attributs, peut constituer en d'autres circonstances, une aubaine aux yeux des belligérants qui souhaitent tirer profit de leur présence sur le territoire national. Les gouvernements acceptent souvent la présence des organisations humanitaires pour rehausser leur image sur la scène internationale. Tandis que les groupes rebelles les considèrent comme «une ressource considérable pour leur mouvement»[57]. L'immixtion des acteurs humanitaires dans le champ politique peut entraver en amont les possibilités de succès du nexus humanitaire, développement sécurité.

2. Un manque d'efficacité

Les efforts entrepris par les humanitaires, les acteurs du développement et de la sécurité pour donner une réponse durable aux crises humanitaires en Afrique subsaharienne ont certes permis d'une certaine manière de réduire la vulnérabilité des populations. Mais jusqu'à présent, la courbe du cycle d'évolution des crises ne laisse pas entrevoir une véritable inversion de la tendance. L'approche triple nexus, élaborée pour remédier au phénomène récurrent de crises prolongées, ne montre pas encore les signes d'une réponse soutenue et adaptée. Dans plusieurs pays où elle a été expérimentée le risque qu'elle se heurte, comme les méthodes classiques, au problème du manque d'efficacité est bien réel.

Les crises tendent à durer à travers le temps. L'environnent sécuritaire délétère s'érige ainsi comme un facteur structurant de la durabilité. En effet, comme on l'a constaté durant la guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie, il a été difficile pour les humanitaires et les acteurs du développement d'apporter une sécurité alimentaire aux populations qui se sont vues obligées d'abandonner leurs activités par nécessité de survie[58]. Il n'est pas exclu aujourd'hui, au regard

---

[56] H. Dylan, *L'action humanitaire dans les situations de crise prolongée : le nouvel ''ordre du jour'' de l'aide d'urgence et ses limites*, Londres, Réseau Aide d'Urgence et de Réhabilitation (RRN), avril 1998, pp.13-15.

[57] P. Reymond, J. Margot et A. Margot, op.cit, p.22.

[58] «L'aide alimentaire dans les interventions d'urgence», http://www.fao.org/3/a0800f/a0800f04.pdf, consulté le

de l'insécurité prédominante dans plusieurs pays du continent, que la mise œuvre du triple nexus humanitaire rencontre une difficulté similaire, ce d'autant plus que la complexité des conflits rend d'avantage difficile la mise en œuvre d'une chaine de communication entre les différents acteurs impliqués. Le caractère non conventionnel de la plupart des guerres conduit à des situations politiques alambiquées. Au-delà de la proximité relevée plus haut entre les organisations humanitaires et les milieux politiques, il existe des relations complexes entre les acteurs institutionnels internationaux et locaux qui sont fondées sur une entente tacite inhérente à la matérialisation des intérêts bien compris de chacun. Dans cet environnement, il est évident que la logique politique tend à prendre le dessus sur les préoccupations humanitaires[59].

La politisation de l'action humanitaire amène les acteurs à opérer des choix inadaptés et irrationnels dans l'utilisation des ressources financières à consacrer à l'aide humanitaire, l'aide au développement et les missions de sécurité. C'est ainsi que les bailleurs de fonds, en fonction de la perception de leurs intérêts, privilégient souvent le financement des activités humanitaires dans des zones contrôlées par le gouvernement tout en délaissant celles passées entre les mains des groupes rebelles. Aussi assiste-on souvent à des déséquilibres dans la rationalisation des dépenses humanitaires. Au Mali, il a été constaté que les investissements dédiés à la sécurité et au développement étaient largement plus importants que ceux consacrés aux besoins humanitaires qui connaissaient pourtant une augmentation exponentielle[60].

La disharmonie observée dans la rationalisation des ressources peut conduire à un manque de confiance entre les humanitaires, les acteurs du développement et ceux de la sécurité. Malgré la décision de la communauté internationale d'associer au double nexus le volet paix et sécurité, le comportement des acteurs, influencés par leurs identités intrinsèques particulières, semble dominer leurs perceptions. A titre d'illustration, les humanitaires sont non seulement réservés quant à l'idée d'associer les acteurs de la sécurité dans l'approche nexus, mais aussi vis-à-vis de ces derniers, ils

03/09/2021.

[59] H. Dylan, op.cit, pp.17-21.

[60] OXFAM, op.cit, pp.43.

ne partagent pas toujours une même vision des réalités. En effet, comme constate Sonia Rahal «si pour les États et les militaires, le pilier paix est perçu sous le prisme sécuritaire comme impliquant des mesures politico-militaires ; les communautés et la société civile l'appréhendent comme une absence de violence et une forme de paix sociale»[61]. Cette observation représente une illustration des défis que l'approche triple nexus doit surmonter pour véritablement avoir un impact considérable sur l'issue des crises humanitaires en Afrique.

B - Les perspectives

Le nexus humanitaire, développement, paix et sécurité est encore, comme on a pu le montrer, à ses premières années d'expérimentation. Les écueils à sa mise en œuvre sont certes nombreux, mais ils ne remettent en question ni l'importance du triple nexus, encore moins la possibilité de les surmonter. L'intérêt grandissant que ce *New Way Of Working* revêt au sein de la communauté internationale nécessite l'élaboration des ajustements nécessaires en vue de parvenir à des résultats meilleurs. Pour ce faire deux trajectoires peuvent être explorées : la consolidation de la complémentarité entre les trois secteurs prioritaires et le renforcement des ressources opérationnelles.

1. Le renforcement de la complémentarité et de la coordination

L'intérêt de l'approche nexus est de faire travailler ensemble des acteurs qui, par le passé menaient des activités de manière individuelle, afin de parvenir à des résultats collectifs satisfaisants. La complémentarité et la mutualisation des actions s'imposent de ce fait comme une condition sine qua non à la réussite du nexus. Pour parvenir à une harmonie parfaite entre les intervenants il est important de promouvoir en premier lieu un rendement meilleur des humanitaires. Bien plus que les acteurs du développement et de sécurité qui, au regard de leurs postures dans l'environnement sociopolitique, sont plus proches des milieux du pouvoir, ces derniers s'érigeant sur la scène

[61] S. Rahal, «Le Triple Nexus à l'épreuve du terrain : humanitaire-développement-paix», https://defishumanitaires.com/2021/01/08/rahal-triple-nexus/, consulté le 03/09/2021

internationale comme des défenseurs de l'intérêt général et l'éthique, «concourent à diffuser des normes à propos des droits humains, de l'accès à l'eau, des rapports de genres, du respect des minorités… ou des protocoles de médicaments»[62]. Leur probité et leur sens poussé du professionnalisme pourront générer un effet positif sur leurs rapports avec les autres acteurs. C'est pourquoi, des mesures doivent être prises pour garantir l'impartialité, la neutralité et l'indépendance de l'action humanitaire vis-à-vis des objectifs politiques, militaires et économiques qui entourent très souvent l'environnement des interventions humanitaires. Il s'agit avant toute chose d'opérer une distinction entre les mandats des différents acteurs afin d'éviter un «mélange des genres», «extrêmement préjudiciable à l'action humanitaire et à la sécurité des humanitaires et des populations civiles»[63]. La distinction des mandats ouvre la voie à la mise en place des mécanismes de coordination civilo-miliaire orientés vers une répartition juste et efficace du travail humanitaire. Ainsi, pendant que les militaires s'occuperaient du développement et de la réhabilitation des infrastructures, les ONG se consacreraient à des activités relatives aux premiers besoins des populations vulnérables[64] tels que la santé, l'alimentation, la protection sociale, les droits de l'homme etc.

Le préalable à une coordination efficace des activités est la construction d'une vision commune du nexus. Car, les actions des uns et des autres seront productives à la condition qu'ils partagent une même compréhension de la notion de «réalisations collectives» et de la stratégie à mettre en œuvre pour y parvenir. Dans ce contexte émerge une complémentarité qui renforce la communication entre les différents acteurs tout en conduisant à une véritable harmonie dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets. Ce qui permettra de ne pas tomber dans le piège de la juxtaposition ou de la concurrence des initiatives humanitaires.

Dans cette perspective, il sera donc nécessaire d'organiser des séances de travail entre les humanitaires, les acteurs du développement et ceux du secteur

---

[62] M.A. Pérouse De Montclos, *Pour un développement «humanitaire» ? Les ONG à l'épreuve de la critique*, Marseille, IRD Éditions, 2015, p.17.

[63] S. Rahal, op.cit.

[64] Idem.

de la sécurité, en vue de clarifier la valeur ajoutée du nexus ainsi que les opérations à entreprendre pour faire face aux crises humanitaires. Les réunions de travail pourront leur offrir l'opportunité de définir, de hiérarchiser les priorités et de préciser le processus d'enchaînement des différentes activités. Ce sera aussi l'occasion d'élaborer des choix stratégiques à entreprendre en fonction de l'évolution de la crise. Enfin ces rencontres régulières entre les acteurs offrent un ensemble d'avantages, à savoir : une meilleure planification des activités ; une transparence dans le travail de chacun, le partage des informations, une meilleure coordination des activités. Enfin, ils pourront procéder à l'élaboration des rapports d'activité pour évaluer régulièrement leurs activités et procéder, le cas échéant, à des adaptions et des réorientations nécessaires.

2. Le renforcement du cadre opérationnel

Les premières expériences du nexus en Afrique subsaharienne ont révélé une faiblesse dans la mobilisation des ressources ainsi que leur utilisation rationnelle. Or, sans un meilleur usage de celles-ci la mise en œuvre de l'approche nexus dans les crises humanitaires serait une utopie. Ainsi en vue d'accroitre son succès il serait nécessaire, comme le recommande le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE de «fournir des ressources requises pour créer la force d'impulsion nécessaire à l'exercice d'une coordination efficace par rapport à son coût entre l'action humanitaire, les activités de développement et les efforts de recherche de la paix»[65]. Dans la poursuite de cet objectif, les bailleurs de fonds, en particulier les banques multilatérales de développement devraient prendre des mesures nécessaires afin d'augmenter les allocations ainsi que les outils de financement de l'aide humanitaire, l'aide au développement et les missions de paix. Ces outils devraient être flexibles et multi-annuels pour s'adapter au contexte de gestion des crises dans les Etats fragiles[66]. Aussi, en vue de garantir une utilisation rationnelle, équilibrée et performante des ressources, serait-il nécessaire d'encourager des approches concertées entre les acteurs des trois piliers.

[65] Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix*, OECD/LEGAL/5019, 2021, p.9.

[66] S. Rahal, op.cit.

L'allocation des fonds devraient être orientée en fonction des priorités et des activités à entreprendre. L'approche devrait être sensible au rôle que certains acteurs qui ne sont pas directement visés par les trois piliers du nexus peuvent jouer, notamment les Nations Unies, les Etats fragiles, les populations et la société civile. L'ONU, en raison du rôle qu'elle joue en matière de coordination et d'encadrement des questions humanitaires devraient, recevoir un appui financier conséquent. Tout comme l'instance mondiale, les Etats fragiles devraient également bénéficier d'un soutien matériel. La plupart de ces Etats sont sujets à une désagrégation multiforme des structures de gouvernance conduisant à une crise politique économique, sociale et sécuritaire qui les rend, par ce fait même, incapables d'assumer leurs taches régaliennes. Sans l'appui financier nécessaire, il est évident qu'ils ne pourraient véritablement faciliter la tâche aux acteurs impliqués dans le nexus.

Le partenariat entre l'Etat d'une part, les humanitaires, les acteurs du développement et de la sécurité d'autre part est nécessaire pour une optimiser les chances de succès de l'action collective. En effet, la mise en œuvre des objectifs du développement durable ainsi que les mécanismes de consolidation de la paix en contexte de crise humanitaire nécessitent le soutien des gouvernements et la mobilisation des capacités des structures locales et régionales. Il s'agit d'appuyer les institutions étatiques de manière à ce qu'elle puisse véritablement exercer l'autorité nécessaire au déploiement des intervenants dans toute l'étendue du territoire national, particulièrement les zones les plus affectées par les crises. Sans cet apport comment l'aide peut-elle être acheminée aux populations vulnérables ? Au-delà du soutien apporté aux différentes missions humanitaires, l''Etat représente un maillon essentiel de facilitation de la confiance et de la coopération entre les intervenants et les populations.

La participation des populations et des Organisations de la Société Civile (OSC) est un gage de succès de l'approche nexus. Les premières sont, dans les crises, victimes et les bénéficiaires des projets humanitaires. Loin d'être passives, elles devraient être dotées des moyens qui leur permettraient de participer aux initiatives du nexus humanitaire développement et sécurité. Sur le plan économique par exemple il s'agira de les placer au cœur des activités

qui leur permettront de passer du stade de la vulnérabilité à la résilience de telle sorte qu'elles puissent préserver les moyens de subsistance de manière durable. Les organisations locales de la société civile sont importantes pour adapter les programmes du triple nexus aux réalités locales. Elles sont plus outillées non seulement pour comprendre l'environnement des crises humanitaires, mais aussi pour porter auprès des acteurs, les besoins humanitaires de développement des populations. Elles participent à la formation de ces dernières et contribuent de ce fait même, à l'élaboration et la mise en œuvre des projets du triple nexus. Le rôle des OSC marque ainsi la place prépondérante que devrait avoir les acteurs locaux dans la réussite de l'approche nexus. Sans leur apport conséquent, les ressources financières investis dans les trois piliers du nexus ne pourraient à elles seules influencer la résolution des crises humanitaires en Afrique subsaharienne dans la durée.

CONCLUSION

Les crises humanitaires demeurent encore aujourd'hui une préoccupation majeure pour la communauté internationale. Dans de nombreux pays du monde, le nombre sans cesse croissant des personnes en situation de vulnérabilité extrême appelle la communauté internationale à l'urgence d'une réponse globale. La complexité et la mutation de menaces actuelles à la survie de l'homme, ne peuvent être traitées sans une véritable mise en commun des ressources à différentes échelles de l'action internationale. C'est tout l'intérêt de l'approche nexus humanitaire, développement et sécurité. Adoptée en 2018, elle repose sur une coordination des activités entre les acteurs des trois secteurs susmentionnés de telle sorte que les avantages comparatifs tirés puissent déboucher sur des réalisations collectives adaptées à la résolution durable des crises humanitaires. Ce *New Way Of Working*, de par la noblesse de ses ambitions, tend à faire l'unanimité au sein de la communauté des intervenants qui y voient une approche originale porteuse d'espoir des lendemains meilleurs. Les institutions internationales, les organisations régionales, les humanitaires, les Etats ainsi que les organisations de la société civile localesont admis le principe d'intégrer l'approche triple nexus dans leurs pratiques. Il est désormais question d'opter pour une stratégie d'intervention bâtie sur la connexion et la

complémentarité entre les trois piliers du nexus par le biais de la mise en commun des ressources, la mutualisation des actions, la coordination des activités, la participation des acteurs locaux, ainsi que le respect des principes humanitaires.

En Afrique subsaharienne, l'expérimentation récente du nexus dans des pays tels que le Burkina Faso, le Mali, le Niger, le Cameroun, et le Tchad a permis de semer les germes d'une résilience locale appropriée. L'aide humanitaire d'urgence apportée aux populations, les initiatives visant à les sédentariser de manière durable dans divers secteurs d'activités économiques ainsi que le soutien à la réhabilitation de l'autorité de l'Etats, ont contribué à améliorer l'environnement socioéconomique et sécuritaire. Toutefois, ces résultats restent encore faibles par rapport aux objectifs recherchés. Les premières années d'expérimentation du nexus ont révélé de nombreuses contraintes et défis, à savoir : l'absence de politique concertée entre les acteurs, des mésententes sur le contenu de la stratégie à adopter, la résurgence des pratiques anciennes de gestion des crises, les difficultés de collaboration sur le terrain, le contexte sécuritaire délétère, l'enclavement de certaines localités, le défaut de capitalisation des avantages comparatifs de chaque secteur et le manque d'efficacité.

La connaissance de ces contraintes est un atout à considérer dans l'élaboration des réformes adaptées. Dans cette perspective deux leviers majeurs doivent être activés. D'abord la consolidation de la complémentarité entre les humanitaires, les acteurs du développement et de la sécurité à travers la construction d'une vision commune, l'acquisition d'un sens poussé du professionnalisme, le respect de l'identité de chacun, ainsi que l'organisation des rencontres intermittentes de coordination et de planification. Ensuite le renforcement des capacités opérationnelles par une dotation importante en ressources financières importantes et une participation active des acteurs locaux.

BIBLIOGRAPHIE

1 AFRICA BRIEF, «Le nexus, ou comment conjuguer humanitaire et développement», Octobre 2018.

2 Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies, *La sécurité humaine en théorie et en pratique,* New York, 2009.

3 Carbonnier Gilles, «Nouvel éclairage sur le Nexus : chiffres, principes et débat relatif au changement social», *Alternatives Humanitaires*, n°10, mars 2019, pp. 120-133.

4 Carrier Michael et Sacko Moussa, *Au croisement des pratiques humanitaires et de développement dans les crises prolongées*, La Fontaine des Marins– France, Groupe URD, 2020.

5 Cassam Chenaï Florence, «L'Humanitaire dans la Globalisation. Discours de l'aide et enjeux du triptyque «Humanitaire / Développement / Paix et sécurité» au Sahel : construction d'une «success story» ?, *Fondation Maison des sciences de l'homme*, N°144, mai 2020.

6 Ceyhan Ayse, «Analyser la sécurité : Dillon, Waever, Williams et les autres», *Cultures & Conflits*, n°31-32, printemps-été 1998

7 Chelpi-Den Hamer Magali, «Sécurité et développement sont-ils interdépendants ? l'approche nexus vue du Cameroun», *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, décembre 2020.

8 Dahrendorf Nicola, *Intégrer une approche centrée sur la protection au nexus humanitaire et de développement au Mali*, Rapport Septembre 2019, *https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/mli_nexus_protection_report_complet.pdf*, consulté le 25/08/2021.

9 Dylan Hendrickson, *L'action humanitaire dans les situations de crise prolongée : le nouvel ''ordre du jour" de l'aide d'urgence et ses limites*, Londres, Réseau Aide d'Urgence et de Réhabilitation (RRN), avril 1998.

10 Ethier Diane, *Introduction aux relations internationales*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 4e édition, 2010.

11 Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), *Évaluation formative de l'action menée par l'UNICEF pour corréler les programmes humanitaires et les programmes de développement*, Nations Unies, E/ICEF/2021/28.

12 Ministère Fédéral Allemand de coopération économique et du développement (BMZ), *Stratégie d'aide de transition pour le développement. Gérer les crises, renforcer la résilience, créer des perspectives*, Bonn, BMZ, 2020.

13 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Recommandation du CAD sur l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix*, OECD/LEGAL/5019, 2021.

14 Organisation internationale du Travail (OIT), *Analyse de la paix et des conflits Orientations pour la programmation par l'OIT dans des contextes de fragilité et de conflit*, Genève, OIT, 2021.

15 OXFAM, *Le nexus humanitaire-développement-paix quelles implications pour les organisations multi-mandatées ?* Oxford, Oxfam Grande-Bretagne, 2019.

16 Pérouse De Montclos Marc-Antoine, *Pour un développement «humanitaire» ? Les ONG à l'épreuve de la critique,* Marseille, IRD Éditions, 2015.

17 Reymond Philippe, Margot Jonas et Margot Antoine, «Les limites de l'aide humanitaire»,

Lausanne, Ecole Polytechnique de Lausanne, année 2006-2007 ;

18 Roche, Jean-Jacques, *Théorie des relations internationales*, Paris, Montchrestien, 4e édition, 2001.

19 Saillant Francine, Mary Richardson et Marie Paumier, «L'humanitaire et les identités : un regard anthropologique», *Ethnologies*, Vol.27, N°2, pp.159–187.

20 Stockholm International Peace Resesearch Institute (SIPRI), *Armaments, Disarmament and International Security*, Yearbook 2020. Résumé en français, in Les rapports du GRIP, 2020/4.

21 Rahal Sonia, «Le Triple Nexus à l'épreuve du terrain : humanitaire-développement-paix», https://defishumanitaires.com/2021/01/08/rahal-triple-nexus/, consulté le 03/09/2021

22 Tillett Will, «Appliquer des approches de SYSTÈMES WASH dans des CONTEXTES FRAGILES», Septembre 2020, https://www.joinforwater.ngo/sites/default/files/wash-syst-fragile-contexts-fr-def.pdf, consulté le 26/08/2021.

23 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *New Way of Working*, https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW Booklet low res.002_0.pdf, consulté le 25/08/2021.

24 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Aperçu de la situation humanitaire. mondiale 2021*, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/-GHO_Monthly_Update_28FEB2021-FR.pdf, consulté le 25/08/2021.

25 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Aperçu des besoins humanitaires. etfinanciers crise du sahel*, cycle du programme humanitaire 2021, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2021%20Sahel%20Crisis%20HNRO%20-%20FR.pdf, consulté le 25/08/2021.

DROIT, ÉTHIQUE ET PRATIQUE DE L'ACTION HUMANITAIRE : INGÉRENCE OU ASSISTANCE ?

Docteur Côme Damien Georges Awoumou [1]
Ministre Plénipotentiaire
Fondation Paul Ango Ela de géopolitique en Afrique Centrale (FPAE), Yaoundé, Cameroun

Résumé

L'idéal humanitaire infère la matérialisation de l'impératif d'humanité, qui procède de la reconnaissance de l'autre comme un être humain, et induit la nécessité de la protection de sa vie et de la préservation de sa dignité. Cependant, les réalités de la pratique révèlent que l'action humanitaire, parce qu'étant une émanation de son contexte, est souvent transformée en vectrice de régulation géopolitique. À cet égard, elle sert aussi de levier pour le déploiement des opérations d'influence et d'alibi à des logiques mercantilistes. D'où la nécessité, surtout pour les Etats africains, de se doter d'une vision, de politiques publiques et d'instruments dédiés dans la perspective du renforcement des contrôles et de la transparence.

[1] awoumou@gmail.com

INTRODUCTION

L'action humanitaire renvoie aux activités déployées dans un contexte où l'humanité est en péril, et qui induit une réponse urgente. Elle se traduit souvent par la mise en branle d'un foisonnement d'acteurs locaux et/ou internationaux au prétexte de la prévention des dangers identifiés, du soutien et de la protection des personnes, ou de la promotion du respect des droits fondamentaux. Ce déploiement n'est pas automatique, car il nécessite l'obtention de l'accord préalable d'entités étatiques ou non (civiles ou [para]militaires). Pour certains analystes, seules des organisations privées dites «humanitaires» et des organes de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sont habilités à mener ces activités (L. Minear, H. Smith, 2007, pp. 1- 4 et 36 - 62). Tandis que pour une autre partie de la doctrine, toute activité dont le but est la préservation de la dignité humaine, indépendamment de la nature de son initiateur (les Etats, les organisations internationales, les organisations humanitaires, les personnalités, etc.), est à considérer comme une action humanitaire (M. Veuthey , 2012, pp. 195 – 209). En tout état de cause, l'action humanitaire n'est pas encore encadrée par un régime juridique complet et absolu, susceptible de régir les interactions entre les parties prenantes par le biais d'un ensemble d'institutions, de principes, de procédures et de règles[2]. Il en résulte qu'elle tend à se confondre, la plupart du temps, à l'action politique. D'où la récurrence des questionnements au sujet de l'impartialité des activités initiées et conduites sur ce plan. Pour s'en convaincre, il suffit d'explorer les réalités de l'action humanitaire contemporaine, après avoir revisité les caractéristiques de l'idéal de l'action humanitaire.

I – L'IDEAL DE L'ACTION HUMANITAIRE

L'idéal de l'action humanitaire procède d'une essence, qui est matérialisée par des acteurs, suivant des logiques et des pratiques qui permettent de cerner la spécificité du principe de l'impartialité.

---

[2] - Comme c'est le cas pour les activités diplomatiques, dont le régime juridique a pour piliers : la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques ; la Convention de vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires; et la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

A – L'essence et les acteurs de l'humanitaire

L'action humanitaire tire son fondement de la consécration de l'impératif d'humanité. Celui-ci postule la reconnaissance de l'autre, quel qu'il soit, comme un être humain, et infère la nécessité de la protection de sa vie et de la préservation de sa dignité (H. Dunant, 1990)[3].

C'est cet impératif d'humanité qui est à la base du Droit International Humanitaire (DIH) ; lequel a vocation à régir la conduite des conflits armés internationaux et non internationaux, dans une perspective de limitation de leurs conséquences. Aussi infère-t-il le principe de l'assistance désintéressée et non discriminatoire envers toute victime ou personne vulnérable dans un conflit, ainsi que celui de la protection des personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités[4]. Prenant en compte les mutations des formes de conflictualité, qui se caractérisent par l'impact des progrès technologiques et davantage d'implication active et itérative des civils, le DIH a également investi le champ du déroulement des combats dans un souci de limitation de la violence des conflits sur les soldats ou ses conséquences sur l'environnement et les biens immatériels[5]. Toutefois, le DIH présente la faiblesse de n'engager que les Etats parties aux textes concernés[6]. De plus, le respect strict et immédiat des principes

---

3 - L'ouvrage d'Henri Dunant, publié en 1862, est considéré comme le fondement philosophique du DIH et de l'action du CICR. En effet, il est à l'origine de l'entreprise de codification entamée à Genève le 22 août 1864 (Convention sur l'amélioration du sort des militaires blessés) et poursuivie au XX^{ème} du DIH des conflits armés dit «droit de Genève» (Conventions de 1864, 1929, 1949, 1977).

4 - Il peut s'agir : des civils, des malades et des blessés des forces armées, des naufragées, des prisonniers de guerre et des membres du personnel sanitaire ou des organisations humanitaires venues porter secours.

5 - Le droit international humanitaire est une branche du droit international. Sa charnière centrale est composée des quatre conventions de Genève de 1949 et de leurs trois protocoles additionnels. Celle-ci est complétée notamment par : la Convention des Nations Unies sur la protection des biens culturels en cas de conflits armés et ses deux protocoles ; la Convention des Nations Unies sur les armes biologiques ; la Convention des Nations Unies sur les armes classiques et ses quatre protocoles ; la Convention des Nations Unies sur les armes chimiques ; la Convention des Nations Unies sur l'interdiction des mines antipersonnel ; la Convention des Nations Unies sur la protection des personnes contre les disparitions forcées ; la Convention des Nations Unies sur les armes à sous-minutions ; le Protocole facultatif de la Convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits ; le Traité sur le commerce des armes.

6 - Dans la mesure où les conflits impliquent de plus en plus d'acteurs armés non étatiques, et en vue de les inciter à respecter l'impératif d'humanité, l'ONG dénommée *Appel de Genève* (Geneva Call) a entrepris depuis 2000 de leur proposer l'adhésion aux «actes d'engagement». Cette initiative vise à entrainer les acteurs armés non étatiques à respecter les principes du droit international, en contournant l'incapacité juridiques de ces derniers à ratifier les conventions internationales. Ces actes, qui sont non contraignants, portent sur l'interdiction des mines antipersonnel, la protection des enfants dans les conflits armés, l'interdiction de la violence sexuelle dans les conflits armés et l'élimination de la

pertinents demeure assujetti à la volonté politique de ces Etats souverains.

Dans la galaxie humanitaire, le Comité International de la Croix-Rouge (CICR) jouit d'un statut particulier. Association privée de droit suisse créée en 1863, le CICR tire sa spécificité des Conventions de Genève par le biais desquelles il est investi du mandat d'assistance et de protection des victimes des conflits armés, ainsi que de prévention de la souffrance par la promotion et le renforcement des principes du DIH. La personnalité juridique internationale dont bénéficie le CICR lui permet d'obtenir, dans plusieurs pays, un statut de nature diplomatique semblable à celui de la représentation d'un Etat ou à celui de l'ONU. Dans le même sens, le CICR jouit du statut d'observateur à l'Assemblée Générale des Nations Unies. Tout comme il est exempté de l'obligation de témoigner ou de fournir la preuve auprès des tribunaux pénaux nationaux et internationaux[7].

Les acteurs majeurs du champ humanitaire ont pour référentiel le CICR, surtout pour le régime juridique dont il bénéficie. C'est ainsi que plusieurs sont parvenus à se faire octroyer un statut juridique, des droits et des privilèges qui y sont associés. Ces privilèges se déclinent souvent en termes d'exonérations fiscales et douanières, d'inviolabilité de leurs locaux et documents, d'immunité de juridiction. Ces attributs ont vocation à être exclusivement fonctionnels. En effet, ils visent à leur permettre de négocier avec toutes les parties prenantes aux conflits, dont les acteurs armés non étatiques, sans que cela ne soit interprété comme une ingérence et sans qu'ils ne soient contraints de révéler la teneur et le contexte de ces échanges.

Les Etats n'ont pas abandonné ce champ d'activités au CICR et aux autres Organisations Non Gouvernementales (ONG). Plusieurs en ont fait un vecteur essentiel de leur politique étrangère[8]. Cette insertion des considérations

discrimination basée sur le genre.

7 - Ce principe est posé par la règle 73 du règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale. Dans sa décision du 27 juillet 1999 concernant l'affaire *Le Procureur c/ Simiç et consorts*, la chambre de première instance du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie corrobore ce principe, en fondant ce privilège sur «l'immense intérêt général» que représente l'action du CICR.

8 - Tel est le cas de la Norvège ou des Pays-Bas. Dans un texte publié en 2013, le ministre turc des Affaires étrangères a confessé œuvrer pour le développement de la diplomatie humanitaire de son pays selon trois axes : le bien-être des citoyens turcs, la promotion d'une approche humaine de la résolution des conflits, et une action proactive au sein de l'ONU (A. Davutoglu, 2013). Lors d'un symposium organisé en 2016 au sujet des relations turco-japonaises, il est ressorti que le Japon

humanitaires dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique étrangère se traduit, pour ces Etats, par une redéfinition de leur approche de l'intérêt national en y intégrant des éléments moraux (A. Brysk, 2009). En réalité, loin d'être la matérialisation d'un altruisme universel inconditionnel, il s'agit surtout du déploiement d'une logique combinant l'intérêt national et la promotion de valeurs propres à ces pays et à leur groupe géopolitique d'appartenance. Ce type d'action humanitaire peut emprunter les voies bilatérales ou multilatérales, et consister aux activités suivantes : l'accueil des réfugiés ; la mise en place d'un processus de médiation, de sanctions ou de récompense ; la mise en place de mécanismes de promotion de la paix par le bais de la prévention de conflits ou la reconstruction post-conflits ; la mise en place de mécanismes d'aide au développement ; la participation aux travaux des organes dédiés à la cause humanitaire, à la codification et à la promotion du droit international humanitaire.

L'ONU est un acteur incontournable de la galaxie humanitaire. Contrairement aux Etats qui sont portés essentiellement vers leur intérêt national, elle a vocation à œuvrer exclusivement pour la protection de l'humanité en péril. Raison pour laquelle la configuration de ses activités en la matière obéit à une logique très opérationnelle, qui engage certaines de ses agences à établir leur présence et celle de leur personnel proche de leurs théâtres d'opérations, en vue d'une surveillance efficiente et efficace des programmes d'assistance et du respect du DIH. En retour, il leur est reconnu un statut juridique, des droits et des privilèges appropriés à leurs missions[9]. Supervisée depuis 1991 par le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), l'action de l'ONU est portée principalement par cinq organismes, à savoir : le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) ; le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) ; l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), le Programme Alimentaire Mondial (PAM), et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Ladite action est articulée autour des axes majeurs ci-après : les crises humanitaires

partage cette vision de la diplomatie humanitaire (Orsam, 2016). Il en est de même du Canada, dans le cadre de son concept de «sécurité humaine».

9 - C'est conformément à cette logique que certains membres du personnel onusien possèdent des laisser-passer particuliers, bénéficient de l'immunité diplomatique et peuvent négocier avec des figures politiques.

(catastrophes naturelles et conflits armés), le secours des victimes, la protection des personnes vulnérables et la prévention des crises.

Au-delà des divergences de perceptions y relatives[10], l'action humanitaire brave les contextes d'urgence et de profonds clivages en vue de solutions pour des situations a priori insolubles. Usant de techniques de négociation et de persuasion sans cesse innovantes, elle démontre une adaptabilité inhabituelle mue par l'impératif d'humanité. D'où l'affirmation de logiques et de pratiques permettant la prise en compte de la diversité d'acteurs et de domaines d'interventions.

B - Les logiques et les pratiques de l'action humanitaire

La vision de l'action humanitaire, et surtout de son rapport au politique, est structurée autour de deux principales approches.

L'approche la plus ancienne est qualifiée de pragmatique. Elle a été initiée par le CICR. Elle est celle qui a prévalu, de manière exclusive, en matière d'action humanitaire jusqu'à la première moitié du XX^{ème} siècle. Elle a connu un regain d'intérêt à partir du milieu de la décennie 80[11]. Elle consacre le principe de confidentialité comme un quasi-dogme. Il en dérive que la préférence devrait toujours être accordée aux modes opératoires se fondant sur la persuasion par une négociation discrète et confidentielle. Car l'action humanitaire, parce que déterminée par l'urgence, induit la neutralité par une discipline des élans de sympathies ou de rejets au profit des nécessités pressantes, dont celle de la préservation des vies (R. Bauman, 2009, 107). À cet égard, la neutralité garantit un accès au terrain et aux victimes des crises humanitaires[12]. Il en résulte que, par cette conception de la neutralité, l'approche pragmatique rejette la logique émotionnelle, qui se caractérise par

10 - Pour certains, il s'agit d'une entreprise distincte, discrète et limitée (H. Smith, 2007, 38). Alors que pour d'autres, elle est une forme de diplomatie alternative (P. Ryfman, 2010, 576).

11 - Il en a été ainsi à l'initiative de Rony Brauman, président de Médecins sans frontières (MSF) de 1982 à 1994. Refusant d'exclure le principe de confidentialité de l'humanitaire, et se rapprochant ainsi de la vision du CICR, il considère que le soin doit l'emporter sur le devoir de témoigner.

12 - Lorsque les ONG ne sont pas perçues comme des menaces par les Etats dans lesquels elles opèrent, ces derniers entravent très peu leurs actions (C. Calhoun, 2010).

des actions publiques au travers du procédé du naming and shaming ou d'autres campagnes destinées à susciter l'émotion de l'opinion publique[13] ; laquelle logique émotionnelle dissimule souvent des logiques politiques. Conformément à cette démarche, les ONG devraient se limiter à traiter avec les Etats principalement pour l'obtention de visas pour les acteurs humanitaires, l'accès aux victimes, la négociation de l'aide alimentaire, la coordination de l'aide (M. Veuthey, 2012, 95-196). Accessoirement, il pourrait être envisagé une mobilisation des alliés potentiels[14] capables d'exercer une influence discrète sur les parties au conflit pour un respect du DIH (M. Harroff-Tavel, 2005, 78) [15].

En tout état de cause, l'approche pragmatique considère que la logique humanitaire devrait demeurer différente des logiques d'action politique, économique et émotionnelle. Par exemple, elle devrait se dispenser de s'inspirer de la logique économique des organismes d'aide au développement dont la thérapeutique standardisée vise une résolution des problèmes par la voie de la transformation économique (C. Calhoun, 2010). En effet, le «savoir-faire» ou le soin à dispenser devrait l'emporter, par principe, sur le devoir du «faire savoir» ou devoir de témoigner (D. Maillard, 2008). Car en consacrant la priorité à la dénonciation des exactions commises sur le territoire où elle se trouve, l'ONG court le risque de perdre tout accès aux victimes. Or, les travailleurs humanitaires opèrent dans l'urgence. Ce qui infère qu'ils doivent prioritairement parer au plus pressé, sauver des vies, avant d'envisager éventuellement une transformation structurelle de l'Etat concerné.

À partir de la décennie 80, il est observé l'émergence et l'affirmation d'une autre approche se voulant publique. Elle a affiché une prétention à la rupture avec la vision et les pratiques de l'action humanitaire préconisées par le CICR. Cette approche s'est revendiquée publique surtout par rejet du principe de

---

13 - A ce sujet, Rony Brauman affirme que : «Les individus ont des émotions, mais une institution humanitaire doit servir au contraire à «lisser» les émotions, à se défaire de leur emprise pour agir en fonction des situations constatées et non des emportements du moment « (R. Brauman, 2009, 111).

14 - Il pourrait s'agir des Etats, des organisations internationales, des ONG, des acteurs religieux ou économiques, des personnalités politiques, sportives ou culturelles.

15 - Dans ce cas de figure, lorsqu'il s'agit d'Etats tiers, le CICR se contente de rappeler leur obligation de «faire respecter» le DIH, en vertu de l'article 1 commun aux quatre conventions de Genève. Quand il s'agit d'autres acteurs, le CICR leur laisse la liberté de définir leurs moyens d'intervention, mais dans le respect du DIH. Le choix de recourir à des alliés peut, néanmoins, porter atteinte au prince d'indépendance du CICR.

confidentialité. Aussi prône-t-elle la dénonciation des dérives constatées dans le cadre des crises afin d'émouvoir et de susciter l'intérêt de l'opinion publique. Il en résulte, selon les promoteurs de ce courant[16], que l'action humanitaire est politique. D'où la velléité affichée de théoriser l'action humanitaire de l'Etat au travers du concept de droit d'ingérence[17], et plus tard par celui de la responsabilité de protéger - R2P (M. BETTATI, 2007, p.381-389) [18]. Pour son déploiement, cette approche publique peut emprunter deux voies.

La première se veut indirecte, et consiste en un lobbying méthodique et soutenu auprès des gouvernements et des institutions internationales afin de contraindre à la mise à l'agenda de la crise évoquée. Parmi les techniques sollicitées à cet égard, il y a l'organisation de campagnes de sensibilisation et celles de naming and shaming, susceptibles de rendre publique des informations rares [19]. La sensibilisation va se traduire par un cadrage dont le but est de provoquer l'émotion et de susciter l'action des Etats tiers au prétexte de l'impératif d'humanité. La campagne du naming and shaming va cibler les Etats qualifiés de complices en raison de leur inaction alléguée (T. Risse et K. Sikkink, 1999, 23). Les réactions escomptées peuvent revêtir la forme de condamnations, de sanctions ou d'une intervention (M. Keck et K. Skkink,

16 - Sous l'influence de Bernard Kouchner, il est porté par MSF, puis, après la rupture de 1980, par l'ONG Médecins du Monde.

17 - Ce concept est forgé principalement par Bernard Kouchner et Mario Bettati.

18 - La doctrine de la *«responsabilité de protéger»* (R2P) procède d'une volonté d'imposer une nouvelle conceptualisation de la souveraineté, afin de contrer l'argument des Etats invoquant le principe de non-ingérence dans leurs affaires intérieures. Promue lors du Sommet mondial des Nations Unies de 2005, la R2P postule que chaque Etat a la responsabilité de protéger sa population du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, y compris en prévenant ces crimes et l'incitation à les commettre. À défaut, il appartient à la société internationale (et, le cas échéant, au Conseil de sécurité des Nations Unies) de s'en saisir et d'assurer la protection effective des populations. Les Etats membres des Nations Unies ont la responsabilité de réagir promptement en menant une action collective dès lors qu'un Etat manque manifestement à son obligation de protection. Ce qui revient à dire que les trois piliers de la responsabilité de protéger sont : les responsabilités de l'Etat en matière de protection ; l'assistance de la communauté internationale ; la prompte réaction des pays membres de l'ONU lorsqu'un Etat manque manifestement à son obligation de protection. Toutefois, il s'agit d'un concept qui ne bénéficie pas encore du consensus international. Cf. *Document final du Sommet mondial de 2005*, A/Res/60/1, §138-140, et formulée par le Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan : *Rapport sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger*, A/63/677 (2009) ; *Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, Responsabilité de protéger ; responsabilité des Etats et prévention*, publié le 09 juillet 2013 (A/67/929) ; *Responsabilité de protéger : réagir de manière prompte et décisive*, publié le 25 juillet 2012 (A/66/875).

19 - Lorsqu'un gouvernement bloque les voies traditionnelles de communication, des organisations locales peuvent faire transiter leur message par le canal des ONG internationales. Ces dernières inciteraient alors les autres Etats et les organisations intergouvernementales à agir. Cette stratégie d'action par les réseaux transnationaux a été théorisée par Margaret Keck et Kathryn Sikkink sous le nom d'»effet boomerang».

1998).

La deuxième voie, dite directe, peut se traduire par l'orchestration d'actions publiques dénonçant directement l'acteur déviant, sans s'appuyer sur l'intermédiation d'un Etat, par le biais de campagnes de naming and shaming (R. Friman, 2015). Il peut aussi s'agir de la participation à la négociation et à l'élaboration de traités internationaux (P. Ryfman, 2010, 573). Tout comme il peut être question du monitoring de la mise en œuvre des dispositions d'un traité dans les Etats parties[20].

Si le débat persiste au sein de la galaxie humanitaire sur la signification et les usages à conférer à différents principes, dont celui de la neutralité ou de l'indépendance, il apparaît, par contre, qu'un large consensus prévaut entre l'essentiel des acteurs de ce domaine au sujet du principe de l'impartialité[21].

C – Le cas spécifique du principe de l'impartialité de l'action humanitaire

Nonobstant les mutations subies au fil du temps depuis qu'il a été forgé par le CICR, le principe d'impartialité est reconnu comme étant l'une des règles humanitaires les moins contestées dans ce secteur (M Péchayre, 2014, p. 125-142). Tel que défini par le Code de Conduite de 1994[22], il implique une clause de non-discrimination[23], suivie par une clause de proportionnalité des secours[24].

---

20 - Tel est le cas dans le cadre de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel de 1997, ainsi que dans celui du Processus de Kimberley réglementant la vente des diamants bruts, qui ont prévu ce rôle.

21 - Le principe d'impartialité est endossé par toutes les organisations humanitaires, les Etats et les bailleurs de fonds privés, comme l'atteste la liste des signataires du «Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief « (Steering Committee of Humanitarian Response, 1994). En ce qui concerne le cas de la France, bien vouloir consulter : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Stratégie humanitaire de la République française 2018-2022*, Paris, 2018.

22 - Son intitulé exact est «Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe». Il peut être consulté et téléchargé sur :

https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/publication/p1067.htm (Consulté le 06 septembre 2021).

23 - «L'aide est apportée sans aucune considération de race, de croyance ou de nationalité du bénéficiaire, et sans discrimination d'aucune sorte».

24 - «Les priorités en matière d'assistance sont déterminées en fonction des seuls besoins». Il s'agit de la clause la plus souvent citée ; la formule»en fonction des seuls besoins « (on the basis of need alone) devenant d'ailleurs un mantra pour de nombreuses organisations.

Cependant, sous l'impulsion d'OCHA[25], ce principe tend à être réduit à la clause de proportionnalité des secours, transformant de ce fait la clause de non-discrimination en une simple conséquence de la proportionnalité des besoins (J. Darcy, C.-A. Hofmann, 2003)[26]. Or, l'ordonnancement originel de ces deux clauses obéit à une logique inverse, qui débute par une interdiction des discriminations entre les êtres humains. Ce qui exprime une clause d'égalité ; laquelle se fonde sur le principe de l'égalité de tous les hommes. Par contre, la seconde clause introduit de nouvelles discriminations, qui infèrent des inégalités entre les hommes, et donc que pour secourir, il faut au préalable différencier[27].

Bien plus préoccupant, la clause de non-discrimination énonce une liste (non exhaustive) de discriminations illégitimes[28]. Tandis que la clause de proportionnalité des secours se limite à poser uniquement une règle générale, sans mentionner la moindre illustration de discriminations à considérer comme légitimes. Ce qui incline à déduire que, selon le Code de Conduite, la proportionnalité sous-entend que les priorités sont «déterminées en fonction des seuls besoins» [29]. Auquel cas, le principe d'impartialité est aisément transformé en un principe de répartition statistique consécutif à un calcul ou une objectification mathématique des souffrances humaines.

---

25 - Selon le discours officiel consacré, toutes les activités d'OCHA sont guidées par les quatre principes humanitaires suivants : humanité, neutralité, impartialité et indépendance. Ces principes sont considérés comme constituant les fondements de l'action humanitaire, ainsi que des éléments essentiels d'une coordination humanitaire efficace. Cf. *OCHA on Message: Humanitarian Principles*, 30 juin 2012,
https://reliefweb.int/report/world/ocha-message-humanitarian-principles-enar (Consulté le 06 septembre 2021).

26 - La résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations unies de 1991 (A/RES/46/182) établissant un organisme de coordination internationale de l'aide (futur OCHA) rappelle le principe d'impartialité. OCHA définit l'impartialité d'une façon explicitement inspirée des principes fondamentaux de la Croix-Rouge : « Humanitarian action must be carried out on the basis of need alone, giving priority to the most urgent cases of distress and making no distinctions on the basis of nationality, race, gender, religious belief, class or political opinions», *OCHA on Message: Humanitarian Principles*, avril 2010,
https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf (Consulté le 06 septembre 2021).

27 - Cette logique est confirmée par son inventeur, Jean Pictet. Voir à ce sujet : J. Pictet, «Les principes de la Croix-Rouge (II)», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 37/441, 1955, p. 559-577 ; «Les principes de la Croix-Rouge (III)», in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 37/442, 1955, p. 633-640.

28 - «race», «croyance», «nationalité», etc.

29 - La version anglaise du Code de Conduite se montre plus explicite, en ce qu'elle affirme que les priorités doivent être calculées en fonction des seuls besoins (aid priorities are calculated on the basis of need alone).

Il en résulte que, tel que conçu dans le cadre de l'action humanitaire, le principe de l'impartialité soulève une question éthique et de justice, qui est celle de l'identification des modalités de distinction entre les discriminations légitimes et celles non légitimes. Une telle vision de la justice humanitaire apparaît très éloignée de celle du début de ce secteur d'activités au XIX^{ème} siècle. Elle atteste, tout simplement, que les principes humanitaires sont le produit d'une histoire, qui combine des facteurs juridique, stratégique et algorithmique (J. Glasman, 2020, p. 8 ; D. Palmieri, 2015).

Réduire l'impartialité à un principe algorithmique de distribution des ressources, c'est ouvrir la boite de Pandore en raison de la diversité d'acteurs, de domaines d'interventions et de pratiques. Cela implique de se confronter à des défis perpétuels, surtout pour prévenir les pièges de l'instrumentalisation de l'action humanitaire et de la concurrence entre les différents acteurs là où une coordination des efforts serait à privilégier. Ce qui nous conduit à évoquer les réalités de l'action humanitaire contemporaine.

II – LES REALITES DE L'ACTION HUMANITAIRE CONTEMPORAINE

À l'examen des réalités, il se dégage que l'action humanitaire se singularise comme étant essentiellement une émanation de son contexte, susceptible d'être transformée en vectrice de régulation géopolitique. Aussi peut-elle servir de levier pour le déploiement des opérations d'influence orchestrées par différentes puissances (étatiques ou privées) et d'alibi à des logiques mercantilistes.

A – L'action humanitaire comme émanation du contexte et vectrice de régulation géopolitique

Les inclinaisons subies par l'action humanitaire trahissent les déterminismes inhérents à son contexte.

Le premier de ceux-ci découle de la nature du droit international. Droit consensuel, le droit international émane de la volonté politique des Etats. Cela

est attesté par le processus de sa création[30] et celui de sa mise en œuvre[31], qui ressortent une construction entièrement portée vers les intérêts des Etats. Il s'en dégage que le droit international est complètement frappé du sceau de la souveraineté étatique. Ce qui infère que toute règle de droit international revêt une dimension et une signification politiques. Car, nonobstant le fait que les intérêts des Etats ne sont pas exclusivement politiques[32], il reste constant qu'ils sont toujours politiquement marqués ; puisque les intérêts dominants de l'Etat demeurent bien de nature politique. Il peut en être déduit que l'ordre politique international et l'ordre juridique international sont étroitement imbriqués (F. Sudre, 2016, p.25).

Ces caractéristiques intrinsèques du droit international engendrent des effets particuliers sur les modalités de l'action humanitaire. Cela d'autant plus que le DIH aussi est un droit traditionnel bâtit sur la réciprocité des intérêts des Etats entre lesquels les hostilités ont été déclenchées. S'appliquant à des relations de guerre, qui sont par excellence des relations interétatiques frappées du sceau de la souveraineté, le DIH est foncièrement un droit «classique» dont la mise en œuvre demeure déterminée par les Etats[33]. Il en est, d'ailleurs, de même pour le droit international pénal dont l'objet est de réprimer les violations spécialement graves des droits primordiaux de la personne humaine ou des principes du DIH commises par des personnes privées agissant en tant qu'agents publics ; et non pas d'assurer à l'individu la protection internationale de ses droits[34]. À ce sujet, il est symptomatique que la Convention de Rome du 17 juillet 1998 ne confère pas qualité aux individus pour saisir la Cour pénale internationale (CPI) et déclencher l'action pénale. Car, si, par l'affirmation de la responsabilité pénale internationale de l'individu, le droit international pénal

30 - Tout traité international est conclu par l'Etat sur la base des contraintes de sa politique étrangère. Quant à la coutume internationale, elle matérialise la pratique de la politique extérieure étatique.

31 - La mise en œuvre du droit international est assurée par des organes politiques étatiques placé sous l'autorité des gouvernements.

32 - Les intérêts des Etats peuvent aussi être économiques ou autres.

33 - Cf. les articles 8, 9 et 10 des trois premières Conventions de Genève ; ainsi que 9, 10 et 11 de la quatrième Convention de Genève.

34 - Raison pour laquelle les infractions internationalement définies portent sur des sujets (assassinats, traite des êtres humains, esclavage, torture, viols…) intéressant également la protection internationale des droits de l'homme.

reconnait à l'individu la qualité de sujet de droit international, ce n'est qu'en tant que titulaire d'obligations et non comme titulaire de droits.

Quant au droit international des droits de l'homme (DIDH), il est davantage un droit idéologique, et pas un droit politique ; ce qui le transforme en un droit «politisé» (F. Sudre, 2016, p.34 et 44) [35]. Cette situation est inhérente à l'ambiguïté qui caractérise les droits de l'homme ; ils sont simultanément un objet du droit international (la définition des droits et des mécanismes de protection) et un facteur des relations internationales. Aussi est-il observé, tant sur le plan bilatéral que celui multilatéral, y compris dans le cadre de l'ONU, une ambivalence se traduisant par un décalage entre les objectifs proclamés par les Etats (le respect des droits de l'homme) et les objectifs réellement poursuivis par leur politique étrangère. En effet, les droits de l'homme n'exercent pas de réelle influence sur les relations internationales ; quoiqu'ils soient reconnus comme étant une dimension du milieu international. Les droits de l'homme apparaissent davantage comme des instruments au service de politiques étatiques qui visent d'autres objectifs que la sauvegarde de la dignité des individus. On peut donc en déduire avec Frédéric Sudre qu'en accédant au niveau du droit international, la question du respect des droits de l'homme a revêtu un intérêt politique majeur pour l'indépendance de l'Etat et s'est transformée en un enjeu politique : les accusations de violations des droits de l'homme trahissent davantage une volonté de déstabilisation des régimes politiques qu'une prise en considération réelle des intérêts des victimes (F. Sudre, 2016, p.44).

Ces effets de la nature du droit international sur l'action humanitaire sont fermentés par le contexte géopolitique contemporain. Car si toute comparaison historique nécessite d'être menée avec prudence, un parallèle avec l'époque de

[35] - Les principaux instruments constitutifs du droit international des droits de l'homme sont : la Déclaration universelle des droits de l'homme ; le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques et ses deux protocoles facultatifs ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et son protocole ; la Convention des Nations Unies sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son protocole facultatif ; la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant et ses deux protocoles facultatifs ; la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ; la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes et son protocole facultatif ; la Convention des Nations Unies sur les personnes handicapées et son protocole facultatif.

la Guerre Froide ne semble pas ridicule[36]. En effet, l'on assiste à l'affirmation d'une confrontation systémique et multidimensionnelle dans au moins quatre domaines : géostratégique, économique, technologique et de gouvernance (singulièrement sur l'universalité ou non des valeurs) [37]. L'enjeu de fond est celui du maintien ou non de la prépondérance de l'ordre international libéral, tel que régi jusque-là par le droit et des normes presqu'absolus, et déployé par un maillage institutionnel multilatéral incontesté[38]. Il s'en dégage une tendance lourde vers une polycentricité croissante du système international, marqué notamment par l'ascension fulgurante de puissances rivales adossées parfois sur des civilisations millénaires[39]. Ces dynamiques géopolitiques émergentes profitent des crises structurelles et conjoncturelles plurielles dans lesquelles s'installent les systèmes politiques, économiques et sociaux des pays vecteurs historiques de cet ordre international libéral[40].

Dans ce scénario, l'Afrique, reconnue comme étant le continent réservoir du monde, apparaît davantage comme un terrain d'expressions des convoitises et d'affrontements entre les puissances en compétition (C.D.G. Awoumou, 2005). Il y est question de diluer l'attrait du modèle de développement et du modèle politique des puissances ascendantes ; de se garantir une emprise

---

36 - Au moins deux arguments contribuent à tempérer l'exactitude de la comparaison avec la guerre froide. Il est observé une forte interdépendance économique entre Etats et l'ère de mondialisation actuelle ; ce qui ne peut être comparé à la division entre blocs des années de la guerre froide. Il est aussi relevé des nuances dans l'affrontement idéologique en cours comparativement à celui de la guerre froide.

37 - Le secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, Antony Blinken, lors de son premier discours de politique étrangère, a déclaré : «Il faut défendre nos valeurs lorsque les droits de l'homme sont bafoués (…) ou lorsque la démocratie est foulée aux pieds».

38 - À ce sujet, le président Emmanuel Macron a déclaré lors de la Conférence des ambassadeurs et ambassadrices de France du 27 août 2019 : «Nous sommes sans doute en train de vivre la fin de l'hégémonie occidentale sur le monde. Nous nous étions habitués à un ordre international, qui depuis le 18ème siècle, reposait sur l'hégémonie occidentale. Les choses changent». Actant «l'émergence de nouvelles puissances (la Chine, la Russie, l'Inde…) «, il a précisé que celles-ci deviennent «des puissances pas seulement économiques mais politiques et qui se pensent, comme certains ont pu l'écrire, comme de véritables Etats-civilisations. Et qui viennent non seulement bousculer notre ordre international, qui viennent peser dans l'ordre économique, mais qui viennent aussi repenser l'ordre politique et l'imaginaire politique qui va avec».

39 - Le 18 mars 2021, le secrétaire d'Etat Antony Blinken a affirmé que les actions de la Chine «menacent l'ordre, fondé sur des règles, qui maintient la stabilité mondiale».

40 - Le président Emmanuel Macron a affirmé, à ce sujet, lors de la Conférence des ambassadeurs et ambassadrices de France du 27 août 2019 : «Si on continue de faire comme avant…alors nous perdrons définitivement le contrôle. Et alors ce sera l'effacement. Je peux vous le dire avec certitude. Nous savons que les civilisations disparaissent, les pays aussi, l'Europe disparaitra».

continue sur les immenses et multiples ressources naturelles qui s'y trouvent ; et de contrôler avantageusement tous les aspects des dynamiques démographiques de ce continent. Dans cette perspective, diverses manœuvres sont orchestrées tous azimuts, avec la participation de tous les segments des sociétés des pays promoteurs et défenseurs de l'ordre international libéral, y compris des acteurs dits humanitaires. Il en résulte que les acteurs humanitaires, singulièrement au travers de leurs rapports, communiqués de presse, déclarations diverses et autres initiatives ou manœuvres, servent aussi, à plusieurs égards, de levier à des opérations d'influence dans des pays ou théâtres d'opérations préalablement ciblés[41].

B – L'action humanitaire comme levier de déploiement des opérations d'influence

Depuis le début des années 2000, il est observé un recours subtil à des situations de zones grises ou à une stratégie de guerre hybride (J. N. Mattis et F. Hoffman, 2005, P.18-19)[42]. Cette approche se traduit par le brouillage des frontières entre situation de paix et situation de guerre, au travers du déploiement des moyens militaires et non militaires ; et donc l'apparition de nouvelles menaces et acteurs agençant des moyens de guerre conventionnels et d'autres moyens asymétriques, comme le terrorisme ou la guérilla[43]. Des

[41] - C'est ainsi que les autorités compétentes ont souvent argué de preuves irrécusables de la connivence effective et active entre certaines ONG (dont OCHA, Human Rights Watch ou MSF) et des sécessionnistes terroristes dans les régions camerounaises en crise. Parmi les actes déplorés, il y a : la fabrication de faux rapports visant à ternir l'image de l'Armée camerounaise ; la découverte dans les convois supposés humanitaires des armes et des munitions, des téléphones portables, des téléphones satellitaires Thuraya et des jumelles destinées aux sécessionnistes terroristes ; la transformation de certains centres d'accueil médicaux de ces ONG en refuges desdits sécessionnistes terroristes ; etc. ; Voir à ce sujet, par exemple : le point de presse du 27 février 2020 par le Ministre de la Communication, René Emmanuel Sadi ; la déclaration du 09 mars 2020 par le ministre de l'Administration territoriale, Paul Atanga Nji.

[42] - Depuis sa conception en novembre 2005 par James Mattis et Frank Hoffmann, la notion de «guerre hybride» a subi des aménagements et semble porteuse désormais de trois caractéristiques : l'ambiguïté (inhérente à l'incertitude sur la réalité et la nature de l'attaque, les acteurs jouant alors sur le déni plausible), l'asymétrie, et le brouillage de la dichotomie classique entre la guerre et la paix par la mise en œuvre d'opérations en zone grise demeurant sous le seuil de la guerre. Cette notion, bien qu'étant imprécise, présente l'intérêt de mettre en évidence la recrudescence de ce type d'activités depuis deux décennies.

[43] - La notion de «guerre hybride» (il ne s'agit pas à proprement parler d'un «concept») s'est imposée dans le débat stratégique (l'OTAN comme l'UE l'ont adoptée). Toutefois, elle demeure critiquée par le monde académique au prétexte de son caractère peu heuristique. En effet, différents chercheurs considèrent que le phénomène ne serait pas nouveau, car les guerres ont toujours comporté une dimension hybride ; et donc que la notion est peu utile. En tout état de cause, il convient de relever que cette notion est essentiellement employée par les puissances occidentales pour qualifier les stratégies russes

acteurs dits humanitaires assument une partition essentielle dans ce scénario, de manière active ou passive, qui se traduit par des opérations tactiques orchestrées dans les différents pays ciblés. Au titre de celles-ci, il y a la combinaison composée de la guerre de l'opinion publique, de la guerre psychologique et de la guerre du droit.

Dans ce cadre, la guerre de l'opinion publique consiste à faire de l'orientation cognitive des publics, à exciter leurs émotions et à contraindre leur comportement, en vue de façonner une opinion publique favorable aux manœuvres des puissances par l'utilisation de divers moyens médiatiques et ressources informationnelles. Ce type d'opération, qui est mis en œuvre en temps de guerre comme en temps de paix, vise à imposer un récit[44].

Quant à la guerre psychologique, elle œuvre pour la rupture du lien de confiance entre gouvernants et gouvernés, ou la perturbation du processus décisionnel du pays ciblé, en vue de la démoralisation de ses forces vives, la dissuasion de toute action, l'érosion de toute éventuelle volonté de combat ou de résistance. L'objectif visé est de vaincre sans avoir à combattre[45].

Tandis que la guerre du droit consiste, moins en une «guerre juridique», davantage en un affrontement de discours ou à un usage stratégique du droit dont l'ambition est la limitation de la liberté d'action du pays ciblé, ou a contrario d'accroître celle de la puissance intéressée. L'objectif visé est de légitimer des manœuvres de la puissance en question.

Le déploiement de ces opérations d'influence suit parfois la logique de cercles concentriques. C'est ainsi qu'à l'intérieur du pays ciblé, il va s'agir de prévenir l'émergence et l'affirmation de forces sociales hostiles à la puissance concernée, ainsi que d'exercer une influence sur la vie politique dudit Etat ou

---

et, depuis peu, chinoises, plus rarement celles d'autres Etats. Par conséquent, il s'agit d'une notion éminemment politique qui vise également à stigmatiser un adversaire.

44 - A titre d'illustration, chaque fois que des médias mainstream et ces ONG évoquent une situation concernant le Cameroun, ils font aussi systématiquement allusion à l'âge de son Chef de l'Etat ou à la durée du règne de ce dernier ; artifice qui trahit un évident message subliminal. Autre exemple, les commentaires tendancieux formulés chaque fois qu'il s'agit d'évoquer la coopération sino-africaine.

45 - À titre d'exemple, via différents canaux (dont des faux comptes sur les réseaux sociaux), il peut être distillé à l'attention des populations du pays ciblé l'idée d'une déliquescence prononcée de l'Etat et de ladite société ; ce qui la rendrait incapable de tout progrès.

de sa politique étrangère, y compris en sapant sa volonté, en semant la discorde ou en attisant les tensions existantes[46]. Alors qu'au niveau des diasporas, il va être question de les transformer en allié les plus susceptibles d'importer les ferments d'instabilité dans l'Etat ciblé, en tirant avantage de leur maîtrise de la langue et des codes culturelles de leur pays d'origine ainsi que du fait d'avoir été exposées aux idées libérales.

L'immense majorité des acteurs contemporains du champ humanitaire assument une partition active et essentielle à cet égard. Ils participent à ces opérations destinées à établir un pouvoir sur les cerveaux par le biais du façonnage et du contrôle des capacités cognitives au sein des pays ciblés, ainsi que du modelage des informations, des croyances et des mentalités, en vue d'assurer la pérennité de l'influence, voire de l'hégémonie des puissances à la manœuvre. L'idée est d'entraver l'émergence de toute menace susceptible de peser sur les intérêts de ces puissances, ainsi que de contrôler les récits sur le pays ciblé et au sein de la diaspora avant d'agir au-delà.

Dans la perspective de cette action au-delà, et bénéficiant de l'étroite collaboration des médias mainstream, ces acteurs humanitaires concourent, de manière subliminale ou affirmée, à la légitimation d'un narratif préconçu et aux fondements souvent spécieux[47], des statistiques douteuses[48], ainsi que d'une confusion entretenue entre le DIH et le DIDH[49] par une qualification juridique

---

46 - À ce titre, il peut être relevé les multiples opérations d'influence mises en œuvre au début de la pandémie de la COVID-19. Tel a été le cas des manœuvres tous azimuts procédant de la note confidentielle du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du Ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères, intitulée «L'effet pangolin : la tempête qui vient en Afrique ?» Il y est soutenu notamment que la crise de la COVID-19 pourrait être en Afrique «la crise de trop, qui déstabilise durablement, voire qui mette à bas des régimes fragiles (Sahel) ou en bout de course (Afrique centrale)». Aussi y est-il proposé que la France, dans ce chaos, trouve des interlocuteurs à la fois fiables et légitimes pour compenser la possible faillite des Etats. Comme interlocuteurs répertoriés, il y a les autorités religieuses, les diasporas, les artistes populaires, les entrepreneurs économiques et les businessmen néo-libéraux.

47 - Tel est le cas du narratif distillé par des acteurs humanitaires (dans leurs rapports, communiqués, et diverses interventions) au sujet des origines de la crise dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun. Il vise à légitimer l'action des groupes séparatistes en œuvrant pour la crédibilisation des allégations soutenant qu'en 1961 ce sont deux Etats indépendants qui ont décidé de s'unir et de créer la République fédérale du Cameroun ; et que le fait déclencheur de la crise en cours serait la «répression» entreprise en 2016 par les forces de sécurité contre une «manifestation citoyenne et pacifique», relayée par les «graves violations des droits de l'homme» engendrées par les opérations des forces de défense dans cette zone.

48 - Par exemple, dans le cas de la crise dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun, les acteurs humanitaires se sont toujours refusés à présenter, de manière contradictoire, la méthodologie scientifique ou objectivent sur la base de laquelle ils parviennent à obtenir les statistiques (réfugiés, déplacés internes, etc.) qu'ils se plaisent à diffuser.

non conforme aux faits[50] et à la nature des parties en présence de la crise[51]. Au travers de ce rôle, et en conformité avec l'agenda géopolitique des puissances concernées, ces acteurs humanitaires œuvrent pour la saisine soit du Conseil de sécurité des Nations Unies, soit du Conseil des droits de l'homme, en vue de la mise sous tutelle internationale du pays ciblé au prétexte de la responsabilité de protéger en raison d'une crise humanitaire ou de graves violations des droits de l'homme[52].

Au demeurant, il est assez éloquent qu'alors que son fondement, l'impératif d'humanité, induit aussi des interventions dans des situations où les populations

---

49 - Le DIH et le DIDH sont distincts. En effet, ils n'ont pas la même nature, et leur champ d'application matériel est différent (assurer la protection de la personne humaine, en situation de conflits armés, si l'on peut dire, dans un cas, et en situation «ordinaire» ou «au quotidien», dans l'autre). Au demeurant, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) juge, dans le cadre d'un conflit armé international, que l'Etat partie est autorisé à déroger, sous couvert des conventions de Genève, à l'article 15 (dérogation en cas d'état d'urgence ou de circonstances exceptionnelles) de la Convention européenne des droits de l'homme…sans recourir à la clause dérogatoire de l'article 15 de la Convention (*cf. Hassan c/Royaume-Uni*, 16 sept. 2014, GC ; JCP G 2014-41, act, 1022, B. Pastre-Belda ; RTDH 2015-102, 481, note P. Frumer). Toutefois, ces deux branches du droit international ont une préoccupation identique et convergent nécessairement sur un certain nombre de règles fondamentales : obligation de protéger tout individu quelle que soit sa nationalité, inopposabilité de la règle de l'exception d'inexécution, obligation de respecter (et, même, selon l'article 1 des Conventions de Genève, de «faire respecter») «en toutes circonstances» certains droits substantiels. La Cour internationale de justice, dans la ligne de son avis du 08 juillet 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, met l'accent, dans son avis du 09 juillet 2004 sur les conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé (*RGDIP*, 2004, 1017, chron. P. Weckel), sur la complémentarité de ces «deux branches du droit international», considérant que «la protection offerte par les conventions régissant les droits de l'homme ne cesse pas en cas de conflit armé» (§106), si ce n'est par l'effet des clauses dérogatoires inscrites dans ces conventions.

50 - Tel est le cas de l'activisme pernicieux déployé par les acteurs humanitaires en vue de l'internationalisation de la crise dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun. Or, il s'agit d'un problème interne. Cette réalité est corroborée par le *commentaire du Comité international de la Croix Rouge (CICR) (1987) relatif au Protocole additionnel N°2 de 1977* qui donne des indications sur la qualification des situations avec un contenu aux notions de commandement responsable, de contrôle sur une partie du territoire, ou de caractère continu et concerté des opérations militaires ou encore la capacité d'appliquer le protocole. Il procède de la typologie définie par cette disposition conventionnelle que le Cameroun fait face à une crise sécuritaire qu'il s'emploie à juguler avec les moyens relevant du maintien de l'ordre renforcé, comme l'y autorise l'alinéa 1 de l'article 4 du Pacte international sur les droits civils et politiques.

51 - À titre d'illustration, il peut être évoqué les concepts utilisés dans les crises en Afrique par les acteurs humanitaires pour qualifier les forces de défenses et de sécurité républicaines d'un côté, et les groupes non armés et/ou armés de l'autre côté. Cette démarche participe d'une logique de désacralisation et de banalisation des premières, ainsi que de légitimation des secondes. Cette approche trahit une volonté de créer une parité de statut entre ces deux forces, en conférant de *facto* un statut juridique (pourtant non conforme au droit international) à ces mouvements (insurrectionnels, séparatistes, terroristes, etc.). Cette approche des acteurs humanitaires s'avère exclusive aux crises africaines et des pays en développement.

52 - Tel a été la démarche suivie lorsque le Conseil de sécurité a autorisé le 17 mars 2011 une intervention armée collective en Libye (Résolution 1973), puis le 30 mars 2011 une intervention individuelle en Côte d'Ivoire (Résolution 1975). Comme sus-indiqué, le principe de la «responsabilité de protéger» (R2P) entérine le droit d'outrepasser la souveraineté nationale d'un Etat, dans le cadre d'un mandat émanant d'une autorité habilitée pour ce faire.

sont vulnérables consécutivement à des catastrophes naturelles, sanitaires, voire de crises sociales, il se dégage l'impression que le spectre de l'action humanitaire (surtout en Afrique) semble être confiné aux interventions dans les situations conflictuelles. Probablement parce qu'il s'y dissimule aussi des logiques mercantilistes.

C – L'action humanitaire comme alibi des logiques mercantilistes

Après dix-sept ans d'engagement dans l'humanitaire, et comme conséquence du dégoût inspiré par ses constats, Sylvie Brunel a démissionné de la présidence de l'ONG dénommée Action Internationale Contre la Faim (AICF). Elle y a exercé diverses fonctions pendant douze ans, en ayant été aussi responsable de la recherche à MSF. Elle déplore la mue des ONG en des business surtout soucieux de «parts de marchés», au point où les donneurs de leçons sont tombés dans les défauts qu'ils dénoncent : la bureaucratie, le niveau élevé des rémunérations[53]. En effet, quoique tirant l'essentiel de leurs ressources des dons des particuliers au prétexte de l'impératif d'humanité[54], les dirigeants et les cadres permanents de ces associations se singularisent par les salaires élevés qu'ils s'attribuent ; l'installation de leurs locaux et résidences dans les quartiers chics des principales villes des pays en crise ; l'achat et l'importation à leur profit de véhicules de luxe aux coûts prohibitifs ; l'affectation de près de 80% des moyens financiers desdites associations pour des frais administratifs ; etc. Dès lors, il n'est pas surprenant que l'organisation et le fonctionnement de ces ONG trahissent des pratiques illégales ou moralement critiquables.

---

53 - À ce sujet, Sylvie Brunel déclare : «Je me suis vite rendu compte que j'étais confrontée à un business. Le fossé se creuse entre l'attente des citoyens, notamment les donateurs de l'humanitaire, et la réalité des ONG. J'ai malheureusement l'impression que ces organisations roulent davantage aujourd'hui pour elles-mêmes que pour leurs prétendus bénéficiaires. J'espérais pouvoir inverser la tendance, mais je n'ai pas les moyens de modifier cette situation. Je ne suis pas certaine que les donateurs soient bien informés de la dérive des structures qu'ils soutiennent», *https://www.liberation.fr/evenement/2002/03/07/les-organisations-humanitaires-sont-devenues-un-business_396152*/ (Consulté le 06 septembre 2021).

54 - À titre d'illustration, les estimations concernant la Confédération helvétique évoquent une contribution généreuse annuelle moyenne de 350 francs suisses par habitant à la lutte contre les crises, la faim, la pauvreté.

C'est ainsi qu'il y est relevé des détournements des fonds au préjudice de l'objet social des ONG concernées et au profit de l'achat de véhicules de luxe ou de l'attribution de gros salaires et d'autres avantages ; les malversations des dirigeants de ces ONG à des fins d'enrichissement personnel ; les détournements des fonds publics ; la corruption et le trafic d'influence ; ainsi que l'implication dans l'exploitation sexuelle et d'autres crimes de mœurs au détriment des populations rendues vulnérables par les crises en question (réfugiés, déplacés internes, etc.). Lesdites ONG, qui exigent la transparence de tout le monde et dispensent des leçons aux autres, se révèlent réticentes à se l'imposer à elles-mêmes. Ces associations ont engendré des nomenklaturas qui n'ont plus rien d'humanitaire, ni dans leurs rémunérations, ni dans leur mentalité. Le business tourne et il est question de ne pas le perturber. Il y a peu d'évaluations des opérations et, lorsqu'elles existent, elles ne sont pas divulguées.

Ces compromissions procèdent, en grande partie, de ce que l'impératif majeur de presque toutes les ONG est la levée des financements, au travers essentiellement des dons émanant surtout de grands donateurs publics et privés. Il en résulte une compétition pour la conquête des «parts de marché» de l'humanitaire. Aussi l'ouverture et la fermeture des missions humanitaires sont-elles appréciées que sous le prisme de critères essentiellement financiers. Plutôt que de porter sur leur utilité pour les populations, ces critères conditionnant la vie des missions visent à répondre davantage aux questions telles que : Les bailleurs de fonds institutionnels continuent-ils ou non à financer ces missions ? La marge dégagée sur ces programmes est-elle suffisante pour permettre le financement des frais de siège ? Et quoique les ONG se présentent comme étant indépendantes et prétendent se déployer là où il y a des besoins, il est désormais établi que le fonctionnement de leurs conseils d'administration se conforme à une logique exclusivement comptable ; la préoccupation primordiale et permanente étant l'identification des «missions rentables». Ce qui transforme, naturellement, ces associations en sous-traitants des grands bailleurs de fonds. Cette concurrence se traduit par le déploiement de stratégies marketing, s'inspirant de celles des entreprises privées, visant à capter l'attention des contributeurs. Elle conduit à la définition de gammes de produits pouvant correspondre aux caractéristiques dudit marché. Cela passe notamment par le

recours à des techniques de communications ajustées à ces «cibles de clientèle», après avoir procédé à l'échantillonnage du type d'actions humanitaires susceptibles de retenir l'attention des différents segments de donateurs ; dont les sujets d'intérêts peuvent muter en fonction de la résonance médiatique des évènements. Il en découle que les ONG jouent sur la sensibilité des donateurs, singulièrement privés.

Aussi, a-t-on pu constater que cette mercantilisation de l'action humanitaire a engendré une professionnalisation, se calquant à plusieurs égards, sur les méthodes de management et de marketing des entreprises tant publiques que celles à but lucratif. Raison pour laquelle l'action humanitaire semble désormais devenue une question de quête de l'emploi, de statut professionnel et de prestige social. Et lorsque ces ONG affirment allouer 80 % de leur budget aux opérations «sur le terrain», elles omettent de souligner que l'expression «le terrain» englobe les salaires de ceux qui, dans les sièges, travaillent de près ou de loin pour les missions. Ces derniers bénéficient souvent des niveaux de rémunérations qui apparaissent incompatibles avec le fait d'être associatif et de solliciter la générosité publique ; au prétexte que si l'on veut des professionnels, il faut les payer. Or, le donateur moyen gagne souvent entre trois et quatre fois moins que les responsables des ONG. Et il ne le sait pas parce que ces associations fonctionnent dans l'opacité. Ce qui soulève un problème éthique et la nécessité d'une information transparente des donateurs. Cela d'autant plus que même dans les cas de ces ONG dotées d'un «fonds d'urgence», fréquemment ce dernier est destiné en priorité au financement des frais de structure ; anesthésiant de facto les capacités opérationnelles de ces organisations et les rendant inaptes à réagir avec diligence face aux situations d'urgence. Pour autant, la collecte des fonds se poursuit par le biais des alertes aux médias, ainsi que la diffusion de la dénomination de la structure et de ses références bancaires aux donateurs. Alors que de l'autre côté, l'on se limite à dépêcher instantanément une équipe pour «planter le drapeau» et légitimer l'appel aux dons, sans rien entreprendre de pertinent. Cette réalité est favorisée par le fait que même les meilleures ONG présentent exceptionnellement le bilan réel et authentique de leurs opérations, et encore moins le cycle «victimes, donations» de leurs activités. Les évaluations de programmes sont rares. Tout comme, il est observé peu de transparence sur les critères de choix des

interventions, et presque pas de débat éthique préalable au sujet des actions humanitaires.

De même, la mercantilisation de l'action humanitaire a favorisé une augmentation significative des budgets publicitaires. Le prétexte avoué est que le temps de la bonne action étant révolu, la discrétion n'est plus de mise ; par conséquent, la charité est devenue désormais un produit de consommation de masse, un marché et un spectacle (Bernard Kouchner, 1986). Cette logique conduit parfois à l'instrumentalisation hypocrite des causes à des fins de marketing (greenwashing[55], pinkwashing[56], whitewashing[57], etc.). Aussi Gérard Mordillat le dénonce-t-il en ces termes : «La charité se vend d'abord elle-même et c'est en cela qu'elle lève un nuage de fumée devant le réel. Cyniquement, à bon compte, elle permet à peu de frais de se grandir aux yeux des autres et à ses propres yeux sans jamais toucher aux causes de sa nécessité» (G. Mordillat, 2012).

Au titre de ces pratiques douteuses, mais demeurées sournoises, il y a le phénomène du racisme systémique qui y prévaut et perdure. Il confine certains dans le statut permanent de cadres subalternes ou d'agents, et réserve l'exclusivité des fonctions stratégiques ainsi que des avantages induits aux Caucasiens ou caucasoïdes, par ailleurs citoyens des pays promoteurs de l'ordre international libéral. Il est aisé de deviner les effets tous azimuts pernicieux d'un tel état de fait, notamment dans le rôle effectif de ces ONG comme vectrices de promotion des valeurs libérales et de «passeurs» capables d'aider à appréhender la pensée en mouvement dans les pays cibles. Comme illustration à ce sujet, le 10 juin 2020, un collectif composé de 1000 anciens et actuels membres de MSF a accusé cette ONG d'être «institutionnellement raciste et [de] renforce[r] dans son travail humanitaire le colonialisme et la suprématie

---

55 - Le *greenwashing* (ou « éco-blanchiment «, « verdissage « en français) est une méthode de marketing consistant à communiquer auprès du public en utilisant l'argument écologique de manière trompeuse pour améliorer son image.

56 - *Pinkwashing* est un mot-valise anglais, formé sur le modèle de *whitewashing*, en remplaçant l'adjectif white par pink. C'est le procédé mercatique utilisé par un État, une organisation, un parti politique ou une entreprise dans le but de se donner une image progressiste et engagée pour les droits LGBT.

57 - Traduit de l'anglais, blanchir à la chaux, *whitewashing* est une métaphore signifiant dissimuler ou dissimuler des vices, des crimes ou des scandales ou disculper au moyen d'une enquête superficielle ou d'une présentation biaisée des données.

blanche»[58]. Il est formulé contre MSF le grief de ne pas avoir reconnu l'étendue du racisme perpétué par ses politiques, ses pratiques d'embauche, sa culture d'entreprise et ses programmes de «déshumanisation», dirigés par une «minorité blanche privilégiée». Au demeurant, la plupart des opérations de MSF seraient dirigées par des cadres supérieurs «européens», situés sur cinq centres opérationnels en Europe occidentale ; un seul, au Sénégal – qui a ouvert en 2019 – est localisé dans les pays du Sud. Même l'ONU n'échappe pas à ces accusations de pratiques relevant du racisme systémique ou institutionnel[59].

CONCLUSION

Ainsi fragilisée dans ses fondements philosophiques, l'action humanitaire se retrouve fréquemment dévoyée au travers de sa manipulation par différents acteurs (gouvernements et autres entités publiques ou privées) animés par des motivations politiques (J.-C. Rufin, 1986). À cet égard, la forte proximité des principales ONG avec les médias mainstream, qui obéissent d'ailleurs souvent aux mêmes donneurs d'ordre, entraîne l'oubli de trop nombreuses crises humanitaires réelles et importantes. Au demeurant, les dérives sus-évoquées canalisent les priorités davantage vers des rentes et enjeux institutionnels, au détriment des intérêts réels des victimes des crises humanitaires. L'exposition aux médias, qui en découle parfois, s'avère potentiellement nuisible à l'exigence de confidentialité inhérente aux négociations et autres mesures de gestion efficiente des crises en question. Tout comme un activisme inapproprié des acteurs humanitaires peut provoquer des malentendus culturels ou accroître les risques sécuritaires pour le personnel, les populations et les parties au

---

[58] - Voir à ce sujet : https://www.theguardian.com/global-development/2020/jul/10/medecins-sans-frontieres-institutionally-racist-medical-charity-colonialism-white-supremacy-msf ; https://francais.rt.com/international/76776-1000-membres-msf-anciens-actuels-accusent-organisation-institutionnellement-raciste;
https://www.francetvinfo.fr/societe/racisme/d-actuels-et-d-anciens-salaries-de-medecins-sans-frontieres-accusent-l-ong-de-racisme-institutionnel_4042619.html (Consulté le 06 septembre 2021).

[59] - Voir à ce sujet : https://guardian.ng/news/lets-be-honest-theres-racism-in-the-un-guterres/ ;
https://www.thecairoreview.com/the-un-at-75/restoring-some-impartiality-to-un-senior-appointments/_;
https://www.brookings.edu/articles/restoring-some-impartiality-to-un-senior-appointments/;
https://www.thepetitionsite.com/fr/913/562/481/end-the-victimisation-of-un-staff-calling-for-racial-justice/ (Consulté le 06 septembre 2021).

conflit.

L'analyse de l'action humanitaire à l'aune du droit, de l'éthique et de sa pratique, soulève donc un problème de fond ; celui de sa transparence et du suivi de ses activités. Les méthodes qui y prévalent nécessitent une remise en cause. Car, «au nom de l'humanitaire aujourd'hui, on fait n'importe quoi» (Sylvie Brunel, op. cit.). De très nombreuses ONG arguent de la souffrance, réelle, des populations pour légitimer leur existence et augmenter leur part de marché. Leur perpétuation semble devenue leur véritable raison d'être ; et les vrais bénéficiaires de leur existence sont constitués désormais par une nomenklatura. De très nombreuses ONG ne peuvent justifier leur nature d'associations que par leur statut fiscal privilégié et l'absence de distribution de dividendes. Et pourtant, leur démarche marketing et commerciale les éloigne de leur objet et les transforme en de pures entreprises. Au point où même les bailleurs de fonds institutionnels se montrent dorénavant prudents à soutenir des appareils qui grossissent sans sérieusement démontrer plus d'efficacité dans leurs interventions sur le terrain. Par conséquent, le renforcement des contrôles et de la transparence s'impose.

Dans cette perspective, il est souhaitable que les pays africains se dotent d'une vision, de politiques publiques et d'instruments y dédiés, en vue singulièrement d'une régulation rigoureuse du secteur des ONG et d'un encadrement efficient de l'action humanitaire sur tout leur territoire national.

Parmi les mesures envisageables, il y a la supervision attentive du déploiement des acteurs humanitaires. Dans ce cadre, il peut leur être imposer un agrément préalable de l'Etat concerné sur la configuration des membres de leurs staffs, surtout des cadres, dans une logique de réduction du recours à l'expertise étrangère. Il peut être introduit aussi une imposition fiscale sur les salaires des expatriés relevant des effectifs de ces ONG. Tout comme il peut être adopté une règlementation garantissant que tous les matériels qui entrent dans le pays deviennent, de *facto* et de *jure*, la propriété de l'Etat au moment de la clôture desdits projets[60]. De même, il peut être prescrit le financement par ces ONG, à échéances préétablies, de missions de supervision de leurs

[60] - Cette approche est souvent suivi par le Congo, le Soudan et le Tchad.

opérations dans le pays en question. En sus, il convient de garantir que les opérations en cours de ces acteurs vont progressivement muter de la logique humanitaire à celle du développement local. /-

Indications bibliographiques

1 AWOUMOU Côme Damien Georges, «Le Golfe de Guinée face aux convoitises», Enjeux, n°22, janvier-mars. 2005, pp.15-20,

2 *https://www.codesria.org/IMG/pdf/awoumou.pdf*;

3 BETTATI Mario, «Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger», *Outre-terre*, 20 (3), 2007, p.381-389 ;

4 BRAUMAN Rony, *Humanitaire, diplomatie et droits de l'homme*, Paris, Editions du Cygne, 2009 ;

5 BRYSK Alison, *Global Good Samaritans. Human Rights as Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2009 ;

6 CALHOUN Craig, «The idea of emergency. Humanitarian action and global (dis)order», dans FASSIN Didier, PANDOLFI Mariella (eds), *Contemporary States of Emergency. The Politics of Humanitarian Interventions*, New York (N. Y.), Zone Book, 2010, p.29-58 ;

7 «Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe»,

8 https://www.icrc.org/fr/doc/resources/documents/publication/p1067.htm (Consulté le 06 septembre 2021) ;

9 DARCY James, HOFMANN Charles-Antoine, «According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector», *Humanitarian Policy Group Report*, ODI, 2003 ;

10 DAVUTOGLU Ahmet, «Turkey's humanitarian diplomacy. Objectives, challenges and prospects», *Nationalities Papers. The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 41 (6), 2013, p. 865-870 ;

11 DUNANT Henri, *Un souvenir de Solferino*, Genève, Comité International de la Croix-Rouge, 1990 ;

12 FRIMAN H. Richard (ed.), *The Politics of Leverage in International Relations. Name, Shame, and Sanctions*, New York (N. Y.), Palgrave Macmillan, 2015 ;

13 GLASMAN Joël, «L'invention de l'impartialité : histoire d'un principe humanitaire, entre raisons juridique, stratégique et algorithmique», *Alternatives Humanitaires*, N°15, novembre 2020, p. 8 ;

14 HARROFF-TAVEL Marion, «La diplomatie humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge», *Relations internationales*, 121 (5), 2005, p.73-89 ;

15 KECK Margaret E., SIKKINK Kathryn, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1998 ;

16 KOUCHNER Bernard, *Charité-business*, Paris, Le Pré aux Clers, 1986 ;

17 MAILLARD Denis, «1968-2008 : le Biafra ou le sens de l'humanitaire», *Humanitaire*, 18, 2008 ;

18 MATTIS James N. and HOFFMAN Franck, «Future Warfare : The Rise of Hybrid Wars», *Proceedings*, November 2005, Vol. 131, N°11, P.18-19;

PANEL 2: COOPÉRATION SECTORIELLE, INSTITUTIONNELLE, BILATÉRALE ET MULTILATÉRALE DANS LE CHAMP HUMANITAIRE: L'AFRIQUE COMME LABORATOIRE DE LA COORDINATION HUMANITAIRE

L'ACTION HUMANITAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE SES ETATS MEMBRES EN AFRIQUE CENTRALE

Brusil Miranda METOU
Professeur Titulaire des Universités
Agrégée des facultés de droit

INTRODUCTION

L'humanitaire est devenue de nos jours une composante essentielle de la politique étrangère des Etats et des organismes internationaux. Depuis plusieurs années, l'action humanitaire est devenue l'arme à travers laquelle les organisations internationales et les Etats agissent directement sur les populations en détresse face aux conflits et autres catastrophes qui éclatent dans toutes les régions du monde. Le vocable ‹'Acteur humanitaire» a de ce fait envahi le jargon populaire et exerce une attractivité sur diverses institutions. Mais lorsque l'on parle de l'action humanitaire, de quoi s'agit-il? Dans les faits, on regroupe aide humanitaire, assistance humanitaire[1] et action humanitaire[2]

[1] L'assistance humanitaire est définie comme une: «Opération menée par un ou plusieurs Etats, organisations intergouvernementales ou organisations non gouvernementales, tendant a procurer, dans le respect du principe de non-discrimination, des secours aux victimes, principalement civiles, de conflits armes internationaux ou non internationaux, de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence du même ordre. L'assistance consiste en la fourniture de denrées alimentaires, de vêtements, d'abris, de médicaments, de soins médicaux et de toute autre aide similaire, indispensable a la survie des populations et propre a alléger la souffrance des victimes.» (Jean Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public,* Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 98.) Cette définition large, incluant les temps de paix et de conflit armé,

pour faire référence à un geste spontané opéré par une personne physique ou morale pour venir en aide à une autre personne placée en situation de nécessité. A cet égard, le *Règlement nº 1257/96 du Conseil concernant l'aide humanitaire*[3] indique que l'UE utilise les expressions «aide humanitaire»[4] et «action d'aide humanitaire» pour désigner, soit le contenu de ce que fait l'Union suite à des crises engendrées par des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, soit les objectifs visés par les actions entreprises. Dans tous les cas, qu'il s'agisse des objectifs ou du contenu, l'action humanitaire de l'UE s'inscrit, au plan conceptuel, dans des valeurs qui figurent dans la *Version consolidée du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne* (*TFUE*)[5], alors que l'aide humanitaire est vue comme «un impératif moral et l'expression fondamentale de la valeur universelle qu'est la solidarité entre les peuples»[6]. Explicitement reconnues avec l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne* le 1er décembre 2009, les valeurs de solidarité et de respect de la dignité humaine fondant l'action humanitaire semblent rendre compte du «principe d'humanité, […] à vrai dire, jamais systématiquement défini, mais [qui] renvoie à une conception déontologique, d'inspiration kantienne et judéo-chrétienne, de la dignité inaliénable de la personne humaine»[7]. L'action humanitaire internationale est

se trouve à l'article 1 de la résolution de l'institut de droit international adoptée à la session de Bruges en 2003.

[2] Les paramètres de ce que l'on appelle action humanitaire se sont progressivement élargis. Autrefois, le terme désignait uniquement le fait de sauver des vies mais aujourd'hui, l'importance de sauver des moyens de subsistance est aussi largement reconnue. Ainsi, l'action humanitaire comprend à la fois l'assistance et la protection. Bien que la protection des citoyens relève clairement du rôle de l'Etat, il est également attendu que l'ensemble de la communauté humanitaire joue un rôle - et pas seulement les agences spécialisées des Nations unies et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

[3] CE, *Règlement (CE) 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire*, [1996] JO, L 163, p1.

[4] Selon l'article 214 du TFUE, «Les actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union. Ces actions visent, de manière ponctuelle, à porter assistance et secours aux populations des pays tiers, victimes de catastrophes naturelles ou d'origine humaine, et à les protéger, pour faire face aux besoins humanitaires résultant de ces différentes situations. Les actions de l'Union et des États membres se complètent et se renforcent Mutuellement. L'aide humanitaire de l'UE a pour objectif d'apporter en urgence une réponse fondée sur les besoins dans le but de protéger des vies, de prévenir et d'atténuer la souffrance humaine ainsi que de préserver la dignité humaine, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, si les gouvernements et les acteurs locaux sont débordés ou impuissants, ou s'ils ne sont pas disposés à agir.

[5] L'article 4 (4) de la Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne dispose que: « *Dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions et une politique commune, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur.*»

[6] CE, *Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunie au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne*, [2008] JO, C 25/1 au para 1.

[7] Ryoa Chung, recension de *Le principe d'humanité* de Jean-Claude Guillebaud (2002) 29 Philosophiques 396.

donc un domaine qui reste difficile à circonscrire tant elle implique des acteurs et des activités diverses, dans des contextes d'urgence ou de post-urgence dont les caractéristiques permettent difficilement des comparaisons. Mais, indépendamment de la nature du contexte, pour les acteurs humanitaires, ce sont bien les populations vulnérables qui vont être la raison de leur intervention dans des pays. Généralement, ces acteurs humanitaires «professionnels» se reconnaissent dans le respect des principes humanitaires édictés à l'origine par le Comité International de la Croix- Rouge, garant du Droit International Humanitaire. L'action humanitaire implique donc de répondre à une crise, de soutenir la préparation et la Réduction des Risques de Catastrophes (RRC) avant une crise, ainsi que le relèvement et la réhabilitation après la crise – même si la préparation et le relèvement se situent entre les activités humanitaires et les activités de développement à long terme[8]. C'est ce qui pousse l'UE à agir, non seulement à l'intérieur des frontières de ses États membres, mais aussi auprès de populations d'États tiers en souffrance. Les paramètres de ce qui est appelé action humanitaire se sont progressivement élargis. Le terme désignait autrefois seulement le fait de sauver des vies ; aujourd'hui, il recouvre aussi l'importance de sauver des moyens d'existence.

L'expression «action humanitaire» sera entendue dans cette étude comme une «Action entreprise dans le but de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue»[9]. Elle est «celle qui vise, sans aucune discrimination et avec des moyens pacifiques, à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer l'homme dans ses capacités de choix»[10]. Cette définition a l'avantage de mettre en relief l'idée que l'action humanitaire est une action pacifique, dont l'objectif est la préservation de la vie dans le respect de la dignité et qui, dans le long terme, vise à libérer les hommes de leurs souffrances et leur permettre ainsi de se prendre en charge. Affirmer cette dimension individuelle de l'action, c'est dire que, à la différence de l'aide au développement, l'humanitaire

[8] ALNAP, *Guide de l'évaluation de l'action humanitaire*, P. 25, disponible à l'adresse https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/fr-alnap-eha-guide-2016.pdf

[9] Définition proposée par Good Humanitarian Donorship Initiative (2003)

[10] Rony Brauman, *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, 2000, p 9.

n'a pas pour ambition de transformer une société, mais plutôt d'aider ses membres - du moins les plus vulnérables d'entre eux- à faire face à une crise. Préciser qu'elle est mise en œuvre pacifiquement et sans discrimination, c'est dessiner à la fois les contours de la scène et la silhouette des acteurs. «Les objectifs de l'action humanitaire sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue»[11]. Si les Etats européens ont inscrit l'aide humanitaire dans leurs relations extérieures au cours des années 1960-1970, la Commission européenne, n'a commencé à mener des activités en Afrique que vers la fin de cette même période, avant d'intensifier ses interventions en ce sens au cours des années 1990[12]. Intervenant d'abord davantage dans des contextes de conflits armés et dans le cadre de sa Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC), l'Union européenne s'est vue de plus en plus interpellée par des catastrophes naturelles. En s'engageant sur le terrain du droit international humanitaire, l'UE se confronte alors à un domaine où l'exercice de compétences n'est pas clairement défini par la lettre des traités constitutifs. À cette difficulté s'ajoute un rapport entre le droit international humanitaire et l'Union Européenne parasité par l'appréhension hétérogène que les États membres ont de ces instruments juridiques. Pourtant, le rapprochement progressif des États membres sur ce thème, la montée du droit international humanitaire coutumier qui fédère les points de vue étatiques et, surtout, l'avènement de l'interdépendance des différents instruments juridiques de protection de la personne humaine ont propulsé le droit international humanitaire dans la sphère d'intervention de l'Union européenne. C'est ainsi que l'UE dans son ensemble (c'est-à-dire la Commission européenne et les Etats membres), principal bailleur humanitaire - puisqu'elle fournit la moitié de l'aide internationale institutionnelle- a adopté le

[11]Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire adoptés en juin 2003, consultables à l'adresse : http://www.goodhumanitariandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/FR-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx

[12] *En 1991, les institutions communautaires ont décidé de créer un Office humanitaire de la Communauté européenne afin de renforcer l'efficacité de la gestion des aides. Cet office, baptisé ECHO, est devenu pleinement opérationnel en 1992.* Sur l'historique de l'action humanitaire de l'UE, voir CE, ECHO, *Aide humanitaire et protection civile*, Luxembourg, CE, 2012 en ligne : Commission européenne <http://ec.europa.eu/echo/about/ presentation_fr.htm> [*Aide humanitaire et protection civile*]. Même si, dans le cadre de la Coopération politique européenne, l'organisation régionale s'était prononcée sur de nombreuses situations de conflit, elle hésitait encore à évoquer le droit international humanitaire, préférant utiliser le vocable plus générique et plus englobant des droits de l'homme

13 juin 2007 une déclaration dans ce domaine commune à la Commission, au Parlement européen et au Conseil[13]. Dans le cadre de ses relations avec les pays africains, l'UE mène des actions en droite ligne de sa coopération avec l'UA[14] en général et parfois avec les communautés économiques régionales. L'Union Européenne (UE) apporte une aide d'urgence ciblée aux personnes touchées par des catastrophes et des conflits, par l'intermédiaire du service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO). L'UE considère l'action humanitaire comme une obligation morale, de venir en aide aux personnes vulnérables dans divers Etats du monde. Ainsi par exemple, en 2021, un budget humanitaire de 210 millions d'euros en faveur des pays du Sahel et d'Afrique centrale a été adopté[15]. Relativement à l'action humanitaire de l'Union Européenne et de ses Etats membres, elle s'inscrit dans la longue tradition se service humanitaire de l'Europe. Faut-il le rappeler, c'est en Europe qu'est né le droit humanitaire. L'Union Européenne dans son ensemble fournit de l'aide humanitaire depuis plus de 40 ans et est, avec ses Etats Membres, le plus gros bailleur de fonds humanitaires au monde[16].

L'action humanitaire doit être distinguée des autres interventions de l'UE en matière de démocratisation et de consolidation de l'État de droit, voir dans le cadre global du développement des pays de l'Afrique centrale[17]. Cette action est guidée par les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance qui

---

13 Commission européenne, «Vers un Consensus européen sur l'aide humanitaire», Communication au Parlement européen et au Conseil, COM(2007) 317 Final, 13 juin 2007.

14 Depuis le premier sommet Afrique-Union européenne en 2000 au Caire, le dialogue institutionnel entre l'Afrique et l'Union européenne s'est renforcé et s'est diversifié rapidement. C'est ainsi qu'une phase nouvelle dans les relations Afrique-Union européenne a été lancée lors du sommet Afrique-Union européenne tenu à Lisbonne en décembre 2007. Le nouveau partenariat Afrique-Union européenne est fondé sur une politique partagée, une stratégie conjointe Afrique-Union européenne, et une feuille de route pour la coopération future.

15 Les fonds ont été affectés à des projets humanitaires dans les huit pays suivants: le Burkina Faso (24,3 millions d'euros), le Cameroun (17,5 millions d'euros), la République centrafricaine (21,5 millions d'euros), le Tchad (35,5 millions d'euros) le Mali (31,9 millions d'euros), la Mauritanie (10 millions d'euros), le Niger (32,3 millions d'euros) et le Nigeria (37 millions d'euros).

16 La solidarité européenne reçoit le soutien total de ses citoyens: selon un récent sondage (L'enquête Eurobaromètre), neuf européens sur dix affirment qu›il est important que l'UE finance l'aide humanitaire.

17 L'action humanitaire ne comprend pas seulement la réponse à une crise mais aussi le soutien à la préparation et à la réduction des risques de catastrophes avant une crise, et à la réhabilitation et au relèvement après celle-ci. Ces deux derniers points sont une zone grise qui apparaît souvent entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. On constate actuellement une prise de conscience croissante quant à l'importance de la réponse aux besoins de relèvement après une catastrophe naturelle. Lors des conflits et d'autres crises prolongées, le moment où l'urgence se termine et où le relèvement commence n'est pas toujours clair ; dans la pratique, les deux types de soutien sont souvent nécessaires et fournis de façon simultanée.

visent à différencier l'action humanitaire d'autres activités, notamment celles menées par des acteurs politiques et militaires. Ces principes sont importants pour que l'action humanitaire soit acceptée sur le terrain par les acteurs pertinents, de manière à faciliter l'accès aux personnes affectées par la crise.

Dans le domaine humanitaire, de nombreuses actions sont entreprises et menées par divers organes et parfois même par des Etats, soit en cas de catastrophes naturelles, soit en cas de crises politiques. Une action est toujours inscrite dans le temps et n'est pas appelée à se perpétuer pour devenir permanente. C'est la raison pour laquelle l'action humanitaire est souvent conduite simultanément avec les actions visant le retour de la situation à la normale dans les zones en détresse. En effet, l'écoulement du temps a pour conséquence d'essouffler les acteurs impliqués et d'épuiser les ressources. Cela veut donc dire qu'une action humanitaire doit être une action ponctuelle, dictée par les circonstances, mais aussi conditionnée. Il faut ainsi éviter la pérennisation des cycles d'aide humanitaire[18] et éviter de transformer les nécessiteux en parasites. Cependant, de plus en plus, la détresse des populations locales dans certains Etats peut perdurer longtemps; l'Etat territorial, trop faible ou en délinquence, pouvant s'avérer incapable de remplir le service public à longue échéance; l'établissement d'un système efficace d'aide par des puissances étrangères peut créer des dépendances et tendre dès lors à s'implanter, à perdurer[19]. De nombreuses voix s'élèvent dans les pays bénéficiaires de l'action

[18] Le haut représentant et vice-président, Josep **Borrell**, a fait la déclaration suivante: *«Aujourd'hui, une crise humanitaire dure plus de neuf ans en moyenne, voire plus longtemps. Nombre d'entre elles risquent de sombrer dans l'oubli, comme au Yémen ou en Syrie. Mais l'UE n'oublie pas. L'aide humanitaire est l'un des exemples les plus tangibles de l'action extérieure de l'UE et la preuve de notre solidarité. Le respect du droit international humanitaire doit être plus que jamais au cœur de notre politique étrangère afin de soutenir une action humanitaire fondée sur des principes et de protéger les civils ainsi que les travailleurs humanitaires qui risquent leur vie pour les protéger dans le monde entier.»* Le commissaire à la gestion des crises, Janez **Lenarčič**, a quant à lui déclaré: *«Dans un monde où les crises se multiplient rapidement et où les principes de l'aide humanitaire sont remis en cause comme rarement auparavant, la responsabilité de l'UE en tant qu'acteur humanitaire à l'échelle mondiale n'a jamais été aussi importante. Force est de constater à regret que les besoins atteignent un niveau record, mais que la base mondiale des donateurs reste désespérément étroite. Nous devons obtenir de meilleurs résultats, en renforçant l'efficacité et l'impact de notre action humanitaire. Nous devons être en mesure de réagir avec toute la force nécessaire dès que les crises surviennent. Cette nouvelle vision stratégique explique comment l'UE peut intensifier son action pour venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin et montrer la voie à suivre à un moment où la fourniture d'une aide fondée sur des principes est absolument nécessaire.»* (in «Action humanitaire de l'UE : de nouvelles perspectives. Déclarations de Josep Borrell et Janez Lenarčič», & questions-réponses, Journal général de l'Europe, disponible à l'adresse https://www.journalgeneraldeleurope.org/2021/08/22/action-humanitaire-de-lue-de-nouvelles-perspectives/)

[19] Robert Kolb, « De l'assistance humanitaire: la résolution sur I› assistance humanitaire adoptée par I› Institut de droit

humanitaire pour dénoncer une sorte d'ingérence dans les affaires intérieures[20]. C'est ainsi que l'action humanitaire fait l'objet de nombreuses critiques inspirées par des auteurs qui soupçonnent les actions dites «humanitaires « de couverture pour permettre la réalisation des objectifs voilés et servir d'ingérence aux institutions et Etats tiers dans les affaires internes de l'État sous assistance, au détriment des victimes[21]. En effet, l'action humanitaire peut s'accompagner dans certains cas de l'emploi des moyens militaires (en liaison avec une opération de paix ou au secours aux victimes de catastrophes naturelles ou technologiques) en synergie avec les acteurs «classiques» (institutions onusiennes, C.I.C.R. et O.N.G.), lorsqu'il est pratiquement impossible d'obtenir l'autorisation des autorités au pouvoir dans l'État concerné. À elle seule, l'action humanitaire ne peut pas s'attaquer aux facteurs sous-jacents complexes des conflits et des autres crises. L'UE intensifie donc ses efforts en apportant une aide d'urgence en étroite collaboration avec les acteurs du développement et de la consolidation de la paix, en s'attaquant aux causes profondes de la crise et en favorisant des solutions à long terme pour les situations d'urgence humanitaire tout en réaffirmant sa distance par rapport aux problèmes politiques[22]. Si l'aide humanitaire est un élément capital de la réaction globale de l'UE aux crises, celle-ci préserve le caractère distinct de son aide humanitaire, tout en renforçant encore le lien qui existe avec ses initiatives en matière d'aide au développement, de résolution des

---

international a sa session de Bruges en 2003», *RICR,* DECEMBRE, 2004 V O L . 8 6 N°856, p. 860

[20] Comme l'a dit la CIJ en effet, «Un élément essentiel de l'aide humanitaire est qu'elle doit être assurée «sans discrimination aucune. Selon la Cour, pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre Etat, non seulement l'assistance humanitaire doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir, «prévenir et alléger les souffrances des hommes» et « protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine» : elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin au Nicaragua, et pas seulement aux *contras* et à leurs proches. (CIJ, Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, arrêt du 27 juin 1986, § 243)

[21] *La responsabilité de protéger*, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, 2001; Mario Bettati, «Un droit d'ingérence?» (1991) 95 RGDIP 639; Mario Bettati, *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*, Paris, Odile Jacob, 1996; Olivier Corten, «Les ambiguïtés du droit d'ingérence humanitaire», *Le Courrier de l'UNESCO* (juillet/août 1999) en ligne : unesco.org <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001165/116578f.pdf>; Jean-Marc Sorel, «Le devoir d'ingérence : longue histoire et ambiguïté constante» (1991) 3 Relations Internationales et Stratégiques 95; David Sánchez Rubio, «Interventions humanitaires : principes, concepts et réalités», en ligne : (2004) 11 Alternatives Sud 1 <http://www.cetri.be/spip.php?article248&lang=fr>; Luc Verna et Gérard Verna, «Éthique de l'action humanitaire» dans Yvan Conoir et Gérard Verna, dir, *L'action humanitaire du Canada : histoire, concepts, politiques et pratiques de terrain*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2002, 568 [Verna et Verna].

22 Ainsi qu'il est également rappelé dans l'approche intégrée de l'UE à l'égard des conflits et des crises extérieurs, l'aide humanitaire de l'UE n'est influencée par aucun objectif d'ordre politique, stratégique, militaire ou économique. Cette condition est également essentielle pour faire en sorte qu'une aide puisse être apportée aux personnes frappées par des crises dans des environnements politiques et sécuritaires souvent complexes.

conflits et de consolidation de la paix. Il en est ainsi parce que l'appréhension de la logique qui anime une action humanitaire n'est pas toujours cernée de tout le monde et que les ressources allouées aux actions humanitaires des organismes s'épuisent sur la durée. Ces actions humanitaires sont elles-mêmes diversifiées et hétérogènes en fonction des zones d'intervention et des types de crise. Il en est ainsi notamment pour l'Afrique centrale où l'action humanitaire doit être distincte de celle apportée dans les autres parties de l'Afrique. Mais lorsque l'on parle de l'Afrique centrale, de quelle zone géographique s'agit-il? Doit-on parler de l'Afrique Centrale de façon large au sens économique de la CEEAC ou de l'Afrique centrale au sens communautaire de la CEMAC?[23] Dans le premier rapport d'évaluation stratégique du PNUD, l'Afrique centrale est qualifiée d'une région en retard[24]. Cette région subit les conséquences de décennies d'insécurité (qui subsiste encore aujourd'hui), et a tendance à occuper les dernières places au classement des indices mondiaux de développement. Cette situation est aggravée notamment par les vecteurs contemporains de violence armée: la fragilité constante au lendemain de la crise de 2012 en République centrafricaine ; la propagation du conflit avec Boko Haram, parti du Nigéria, vers le Tchad, le Cameroun et le Niger ; l'insécurité persistante dans la région des Grands Lacs ; les exactions de groupes tels que l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA) en République Démocratique du Congo, en République centrafricaine, liées à l'exploitation illégale des ressources naturelles ; la résurgence des troubles en raison des élections au Burundi ;les tensions anticipées suite aux autres scrutins tenus dans la sous-région ; les heurts de plus en plus violents entre les éleveurs nomades et les communautés sédentaires en différents points de la sous-région ; l'insécurité maritime dans le golfe de Guinée (piraterie, vol à main armée, pêche illégale, non déclarée et non réglementée, trafic d'armes, de drogues et d'êtres humains, contrebande, etc.)[25] La crise sécuritaire qui sévit depuis 2016 dans les régions anglophones du Cameroun, etc. Toutes ces situations engendrent des crises qui accentuent la vulnérabilité d'une population déjà fragilisée par la

[23] L'harmonisation des deux communautés est évoquée depuis longtemps et la discussion progresse lentement, attirant des parrainages internationaux différents au fil des ans – et conduisant les deux institutions à créer un comité de rationalisation.

[24] PNUD, *L'Afrique centrale, une région en retard? Premier rapport d'évaluation stratégique sous-régionale du PNUD*, Mars 2017, accessible à l'adresse ttps://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/lafriquecentraleuneregionenretard.pdf

[25] Ibid, p. 7

situation de pauvreté ambiante dans leurs pays et qui nécessitent une action humanitaire. Les besoins en aide humanitaire augmentent à la mesure de l'aggravation de ces phénomènes. L'UE n'est cependant pas la seule organisation à offrir une action humanitaire dans ces situations. D'autres acteurs internationaux interviennent, notamment les Nations Unies et les Organisations Non Gouvernementales. A cet égard, se posent les problèmes de coordination de l'action humanitaire de l'UE avec les autres humanitaires. Au-delà de ce problème, l'on peut s'interroger sur l'encadrement juridique de telles opérations. En effet, le déploiement d'une action humanitaire, quelle qu'en soit l'urgence doit avoir un fondement juridique pour être légale et se déroulée conformément aux conditions posées par la règlementation en vigueur. Il semble donc nécessaire de s'interroger sur le cadre juridique de l'action humanitaire de l'UE et de ses Etats membres, qui représente de nos jours le premier donateur mondial d'aide humanitaire, soit environ 36 % de l'aide humanitaire mondiale.

L'Union Européenne est un acteur relativement récent, mais qui compte de plus en plus sur la scène humanitaire internationale. Comment se déploie l'action humanitaire de l'UE et ses Etats membres dans les Etats d'Afrique Centrale ? Pour répondre à cette question, il est utile de procéder à une analyse des textes du droit international humanitaire et des textes spécifiques de l'UE pour trouver les règles qui encadrent son action humanitaire et d'y adjoindre la méthode sociologique pour tenir compte du contexte et des conditions dans lesquels cette action s'opérationnalise. L'emploi de cette approché révèle que l'action humanitaire de l'UE en Afrique centrale est juridiquement encadrée et conditionnée (I) et qu'elle est toujours en quête d'efficacité et de visibilité (II).

I - UNE ACTION ENCADREE ET CONDITIONNEE

L'action humanitaire de l'UE repose sur un socle juridique solide et sur un ensemble de principes fondamentaux et d'objectifs communs à l'Union et ses Etats membres. L'institution demeure attachée aux principes humanitaires universels d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, tels qu'ils sont consacrés dans le droit international. Le respect du droit international humanitaire par les acteurs étatiques et non étatiques reste l'un des objectifs

essentiels de la politique d'aide humanitaire de l'UE. En effet, les nombreuses résolutions ou proclamations énoncées dans le domaine humanitaire ne représentent qu'autant de réaffirmations de principes contenus dans la Charte des Nations Unies ou la Déclaration universelle des droits de l'homme en vertu desquels il existe, comme la Cour Internationale de Justice le reconnaissait dès 1986, un droit -voire un devoir- d'assistance humanitaire[26]. En ce sens, dans son arrêt du 27 juin 1986 relatif à l'affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, la CIJ a fixé les conditions d'intervention à but d'humanité en déclarant explicitement que : «II n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international.»[27] Et de préciser que «Les caractéristiques d'une telle aide sont indiquées dans le premier et le second des principes fondamentaux proclamés par la vingtième conférence internationale de la Croix-Rouge aux termes desquels : ‹ Née du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, la Croix-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Elle tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Elle favorise la compréhension mutuelle, l'amitié. La coopération et une paix durable entre tous les peuples»[28]. C'est dire que l'action humanitaire de l'UE et de ses Etats membres a un cadre juridique précis (A) et se déploie sous certaines conditions (B)

A. Un cadre juridique précis

L'action de l'Union Européenne et de ses Etats membres dans le domaine humanitaire est une action légale, qui est d'abord fondée sur les textes généraux du droit international humanitaire (1), précisée par des textes spécifiques (2) desquels se détache un texte considéré comme la pièce maitresse (3).

---

[26] CIJ, Affaire des *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci,* arrêt du 27 juin 1986, § 242.

[27] Ibid

[28] Ibid

1. Les textes généraux de droit international humanitaire

C'est en Europe qu'est né le droit international humanitaire, en rapport avec les conflits armés. En effet, l'essentiel s'est dégagé des démarches d'Henry Dunant dans ses *Souvenirs de Solferino*, qui jetait les bases de ce droit, particulièrement développé après la Seconde Guerre Mondiale[29]. L'accent était alors mis sur la nécessité de protéger les personnes victimes des situations de guerre. Cela s'est traduit dans la codification des lois et coutumes de la guerre à la Haye en 1899 et 1907. Plus tard, c'est à Genève que le droit international humanitaire va connaître un développement important avec la *Convention du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne* et les quatre conventions du 12 août 1949[30], adoptées après la seconde guerre mondiale, auxquelles s'ajoutent les deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977 relatifs, respectivement, à la protection des victimes des conflits armés internationaux et à la protection des victimes des conflits armés non internationaux[31].

La prise en compte des catastrophes naturelles dans le cadre de l'action humanitaire internationale a été largement influencée par les Nations Unies qui ont adopté de nombreuses résolutions à la suite de la survenue de certaines catastrophes naturelles ayant causé de nombreux dégâts[32]. Aujourd'hui, qu'elle intervienne à la suite de conflits armés ou de catastrophes naturelles, l'action de l'UE fait d'elle l'un des premiers donateurs d'aide humanitaire, fournissant près de la moitié de l'aide humanitaire mondiale. Il y a donc eu élargissement

---

[29] Sur l'historique et les différentes sources du droit international humanitaire, voir Michel-Cyr Djiena Wembou et Daouda Fall, *Le droit international humanitaire : théorie générale et réalités africaines*, Paris, L'Harmattan, 2000, aux pp 29-38.

[30] Ces conventions concernent l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne; l'amélioration des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer; le traitement des prisonniers de guerre et la protection des personnes civiles en temps de guerre. Voir Paul Tavernier et Jean-Marie Henckaerts, dir, *Droit international humanitaire coutumier : enjeux et défis contemporains*, Bruxelles, Bruylant, 200

[31] *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 8 juin 1977, 1125 RTNU 272 et *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)*, 8 juin 1977, 1125 RTNU 610.

[32] Voir *Nouvel ordre humanitaire international*, Rés AG 129, Doc off AG NU, 43e session, (1988) 215; *Promotion de la coopération internationale dans le domaine humanitaire*, Rés AG 130, Doc off AGNU, 43e session, (1988) 215; *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre*, Rés AG 131, Doc off AG NU, 43e session (1988) 216 et *Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre traitant de l'assistance*, Rés AG 100, Doc off AG NU, 45e session, (1990) 197

progressif du cadre juridique d'intervention. Dès lors, l'action humanitaire va concerner non seulement les personnes qui ne prennent plus part aux hostilités, mais aussi et surtout toutes les populations civiles menacées.

La prise en compte de la nécessité d'agir sur le plan humanitaire a été évolutive au sein de l'Union Européenne. En effet, ce n'est qu'à la suite de l'émergence de foyers conflictuels en ex-Yougoslavie vers les années 1990 que l'aide humanitaire va se développer de manière plus poussée, jusqu'à conduire à la création, en 1992, du service d'aide humanitaire de la Commission européenne, connu alors sous le nom d'Office Humanitaire des Communautés européennes (ECHO). Ce service, régi par le *Règlement du Conseil concernant l'aide humanitaire*[33], est devenu, en 2004, la Direction Générale de l'Aide Humanitaire (DG ECHO) dont le mandat inclut, depuis 2010, la protection civile dans le but d'améliorer la coordination et la réponse aux catastrophes naturelles en Europe et au-delà de ses frontières. La participation de l'Union Européenne à l'implémentation du droit international humanitaire s'est exercée essentiellement par le biais d'actes hétéronormateurs. Toutefois, certains instruments juridiques développés par l'organisation régionale comportent également une dimension auto normatrice, qui fait de l'UE elle-même et de ses États membres les récipiendaires d'obligations issues du droit international humanitaire.

2. Les textes spécifiques de l'UE

L'inclusion du droit international humanitaire dans les objectifs de l'Union européenne a suivi un processus par étapes dont le théâtre a essentiellement été la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). Ayant conjugué le droit international humanitaire d'abord dans sa politique et son droit déclaratoire, puis dans ses actes contraignants, l'Union Européenne est apparue à ce sujet comme une locomotive parmi les organisations internationales.

Au regard du *Traité de Lisbonne*, l'action humanitaire de l'UE est régie par une série de règles et principes établis par la *Version consolidée du* Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne *(TFUE*), dont les dispositions peuvent

[33] Voir *Règlement du 20 juin 1996*, modifié par CE, *Règlement (CE) 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil*, [2003] JO, L 284 à la p 1 et CE, *Règlement (CE) 219/2009 du Parlement européen et du Conseil*, [2009] JO, L 87 à la p 109

être interprétées de façon croisée avec les actes antérieurs de l'Institution dans ce domaine. Il y a là l'émergence d'un encadrement juridique plus poussé, même si la mise en œuvre des règles adoptées fait souvent face à la complexité de la réalité sur le terrain. Ces textes, qui permettent de préciser le régime juridique de l'action humanitaire de l'Union, misent particulièrement sur le principe du partenariat entre les divers acteurs de l'aide humanitaire. Pourtant, cette diversité peut constituer un véritable obstacle à l'application de ces normes élaborées ou promues par l'UE. La familiarisation de l'Union Européenne avec le droit international humanitaire s'est effectuée, initialement et progressivement, par le biais d'actes déclaratoires dont certains déploient des effets juridiques obligatoires en application du droit international public. La dimension structurante de cette étape représente alors un préalable nécessaire pour que les instruments conventionnels de Genève trouvent aussi leur place dans les actes plus contraignants de la PESC : les actions et les positions communes. Ainsi, *le 31 mai 1995, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement visant à donner un fondement juridique à l'aide humanitaire de la Communauté.* L'Union Européenne dans son ensemble (c'est-à-dire la Commission européenne et les Etats membres) a adopté le 13 juin 2007 une déclaration dans ce domaine commune à la Commission, au Parlement européen et au Conseil. Avec ce texte, «Vers un consensus européen sur l'aide humanitaire», la Commission a, pour la première fois depuis l'adoption du Règlement (CE) n° 1 257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire[34], franchi une étape politique significative pour l'action extérieure européenne. Lancée en décembre 2006 par le Commissaire européen en charge du Développement et de l'Aide humanitaire, une large consultation sur un consensus porté par l'UE proposait aux Etats membres et aux organisations de discuter des questions, contraintes et défis principaux de l'action humanitaire. Face à l'évolution du contexte international, qui se caractérise notamment par l'accroissement des crises, la multiplication et la professionnalisation des acteurs ou encore par l'insécurité grandissante sur les terrains d'intervention, l'action humanitaire a dû s'adapter. C'est dans ce cadre que les principaux acteurs et bailleurs, au premier rang desquels l'ONU et l'Union européenne, ont engagé des réformes. Le Consensus a pour ambition de

[34] Règlement (CE) n° 1 257/96 du Conseil du 20 juin 1996, modifié par le Règlement (CE) n° 1 882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003 (JO L 284, 31 oct. 2003, p. 1)

répondre aux défis posés par l'évolution, du contexte humanitaire, tant au niveau européen qu'international. Ces défis ont été identifiés par la Commission européenne et ses partenaires pendant la préparation du document. Cette phase de consultation a ensuite abouti à l'adoption par les trois institutions majeures de l'UE, puis à la rédaction d'un Plan d'action prévoyant la mise en œuvre opérationnelle du Consensus. Cette première déclaration commune en matière de politique humanitaire de la Communauté européenne tente de s'inscrire dans le cadre de la réforme globale du système humanitaire, puisque la Commission souhaite adapter son action à l'évolution du contexte international. Le consensus européen sur l'aide humanitaire fait office de texte de référence pour les actions humanitaires entreprises.

3. Le consensus européen sur l'aide humanitaire: la pièce maitresse

Le consensus européen sur l'aide humanitaire délimite le cadre politique de la réponse de l'UE aux crises humanitaires. Ce texte définit quand, comment et pourquoi l'UE agit. Signé en 2007 par le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne, le consensus a pour but d'améliorer la cohérence, l'efficacité et la qualité de la réponse humanitaire de l'UE. Sur la base des dispositions du consensus, les pays et institutions de l'UE s'engagent à œuvrer de manière coordonnée et complémentaire, et à appuyer les Nations unies dans leur rôle de coordination générale. Parmi les actions, on peut citer une préparation aux catastrophes, une réduction des risques de catastrophes, une réaction d'urgence, une assistance lors de crises prolongées, ou encore une aide au rétablissement précoce et un travail de liaison avec les partenaires de développement. Le consensus définit également les modalités d'utilisation des capacités en matière de protection civile et des actifs militaires lors d'interventions d'urgence[35]. Le consensus européen sur l'aide humanitaire présente une vision commune qui oriente l'action de l'UE, tant au niveau de ses États membres qu'au niveau communautaire, en ce qui concerne l'aide

[35] En octobre 2017, pour marquer les 10 ans de l'adoption du consensus, toutes les parties intéressées ont renouvelé leur engagement à continuer de travailler conformément aux principes énoncés dans le consensus. Le consensus continue à servir de cadre pertinent pour l'action humanitaire entreprise par la Commission européenne et les États membres.

humanitaire dans les pays tiers. Au-delà de ces textes, l'action humanitaire de l'UE et de ses Etats membres obéit à certaines conditions.

B. Les conditions de déploiement de l'action

L'intervention humanitaire de l'UE reste fidèle au principe consistant à «ne pas nuire» aux populations touchées ni à l'environnement[36] et à s'efforcer de tenir compte des conflits, afin de ne pas renforcer ces derniers par inadvertance. L'aide humanitaire étant très souvent la principale forme d'assistance fournie aux personnes touchées par une crise, se réalise à travers le territoire de l'État touché par une crise. La première condition de déploiement d'une telle action est relative au consentement de l'État concerné. La seconde condition est que cette action doit être neutre dans son opérationnalisation.

1. L'accord de l'État concerné

Pour se déployer dans un État, l'action humanitaire de l'UE doit bénéficier de l'accord de cet État. Cette exigence, implicite dans l'article 3 (2) commun aux conventions de Genève, est expressément incorporée à l'article 70 du Protocole additionnel I et à l'article 8 du Protocole additionnel II afin de protéger la souveraineté de l'État qui reçoit l'aide[37]. Il en est de même de la Résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui mentionne la nécessité du consentement de l'Etat affecté[38]. La résurgence actuelle de l'affirmation d'une souveraineté de l'État constitue une tendance ayant un impact important sur la réponse humanitaire. Un nombre croissant d'États hôtes s'emploient activement à bloquer, restreindre ou contrôler la réponse humanitaire sur leur territoire. D'une manière ou d'une autre, les États hôtes veulent toujours se montrer aptes à gérer les crises politiques et humanitaires qui les frappent. Cela tient d'une part, à leur

[36] Le consensus européen sur l'aide humanitaire appelle à l'intégration des considérations relatives à l'environnement dans les interventions et politiques sectorielles d'aide humanitaire.

[37] Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (dir. pub), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Geneve du 12 aout 1949*, para. 2805.

[38] Res. AG NU A/RES/46/182, 19 décembre 1991, Principe directeur n° 3 : «La souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des Etats doivent être pleinement respectées en conformité avec la Charte des Nations Unies. Dans ce contexte, l'aide humanitaire devrait être fournie avec le consentement du pays touche et en principe sur la base d'un appel du pays touche.»

volonté d'assumer leurs propres responsabilités et, d'autre part, à leur scepticisme quant à l'efficacité et aux intentions de la communauté humanitaire internationale. Certains gouvernements insistent parfois sur leur propre définition ou compréhension de l'«assistance humanitaire» (en la limitant aux secours d'urgence, par exemple) ; d'autres imposent des obstacles administratifs qui entravent l'acheminement de l'aide vers des parties disputées du territoire national. Un certain nombre d'États vont même jusqu'à considérer une approche neutre et indépendante comme une atteinte à leur droit de gérer comme ils l'entendent les conflits ou les catastrophes survenant sur leur territoire. Par exemple, les humanitaires peuvent se voir refuser l'accès à des zones contrôlées par des parties au conflit, s'ils n'interviennent pas d'une manière considérée comme humanitaire et impartiale. Bien que les victimes de catastrophes naturelles aient le droit de demander et de recevoir une assistance humanitaire étrangère, leur État demeure libre d'accepter ou non l'aide humanitaire offerte par les Etats tiers et autres institutions internationales. Mais un État ne peut refuser l'aide humanitaire que sous certaines conditions restrictives, c'est-à-dire que le refus n'est pas arbitraire[39]. Dans cet ordre d'idée, la Recommandation (2006)6 du Conseil de l'Europe relative aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays interdit à l'État concerné le refus arbitraire de l'offre de l'assistance provenant d'autres Etats ou organisations internationales[40]. En cas de refus injustifié de l'Etat territorial de

[39] Cette position apparait également dans la formulation des règles ultérieures relatives a l'aide humanitaire, qui indiquent expressément que le consentement ne peut être arbitrairement refusé ; c'est le cas, des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes a l'intérieur de leur propre pays (Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes a l'intérieur de leur propre pays, Doc. ONU E/CN/4/1998/Add.2, 11 février 1998, Principe 25 :

«1. C'est en premier lieu aux autorités nationales qu'incombent le devoir et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées a l'intérieur de leur propre pays.

2. Les organisations humanitaires internationales et d'autres parties concernées ont le droit de proposer leurs services pour venir en aide aux personnes déplacées a l'intérieur de leur propre pays. Une telle proposition ne doit pas être considérée comme inamicale ou comme un acte d'ingérence dans les affaires intérieures de l'Etat et sera accueillie de bonne foi. Ces services ne seront pas refusés arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées a le faire.

3. Toutes les autorités concernées autoriseront et faciliteront le libre passage de l'aide humanitaire et permettront aux personnes chargées de la distribuer d'accéder rapidement et librement aux personnes déplacées a l'intérieur de leur propre pays.»

[40] Conseil de l'Europe, Recommandation Rec (2006)6 du Comite des Ministres aux Etats membres relative aux personnes déplacées a l'intérieur de leur propre pays, 5 avril 2006, para. 4 :

«4. Protéger les personnes déplacées a l'intérieur de leur propre pays et leurs droits ainsi que leur fournir une aide humanitaire relève en premier lieu de la responsabilité de l'Etat concerne ; Une telle responsabilité implique de demander l'assistance d'autres Etats ou d'organisations internationales si l'Etat concerne n'est pas en mesure de fournir protection et assistance aux personnes déplacées a l'intérieur de leur propre pays ; Cette responsabilité implique également de ne pas refuser arbitrairement les offres d'assistance provenant d'autres Etats ou d'organisations internationales. «

permettre l'acheminement de l'aide humanitaire, les Etats tiers peuvent interpeller le Conseil de Sécurité à prendre des mesures appropriées face à cette situation. La décision de déployer une action humanitaire dans un État sans son consentement est assimilable au recours à la force dont la décision appartient au Conseil de Sécurité des Nations Unies et aux organisations régionales dument autorisées par lui. D'après un auteur, «le principe est que le consentement doit être donné mais il peut être refusé pour des raisons valables et impérieuses. Ces raisons peuvent comprendre des considérations impératives de nécessité militaire. Mais il n'y a pas de pouvoir discrétionnaire absolu de refuser le consentement et il ne peut être refusé pour des raisons arbitraires ou capricieuses».[41] Tout dépend des circonstances dans lesquels ledit consentement est requis.

a. En temps de paix

En temps de paix, l'action humanitaire peut être déployée dans les situations de famine et en cas de catastrophe naturelle. Dans ces cas, l'action humanitaire est soumise aux règles générales de coopération entre l'État concerné et l'UE. Bien qu'il incombe en premier lieu aux États d'apporter de l'aide aux populations qu'ils administrent, il peut arriver que ces derniers soient dans l'impossibilité d'apporter secours à leur population nécessiteuse. L'aide qu'apportent les organismes internationaux, et les partenaires tels que l'UE s'avère toujours indispensable dans ces situations. En fait en temps de paix, la mise en œuvre des accords de coopération entre l'UE et l'État sur le territoire duquel l'aide est déployée implique l'autorisation sans ambages dudit État.

b. En période de conflit

Dans les situations de conflit armé, l'action humanitaire est réglementée de manière spéciale par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels qui établissent dans certains cas une série d'obligations précises. L'aide humanitaire concerne ici surtout les victimes civiles. En effet, il n'y a pas de devoir de fournir de l'aide humanitaire aux membres des forces armées de l'une ou de l'autre partie aux hostilités, sauf pour ce qui est du respect et de

[41] Michael Bothe, Karl Josef Partsch et Waldermar Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts– Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, Martinus Nijhoff, La Haye/Boston, 1982, p. 434.

la protection des blessés et des malades, des naufragés ou des prisonniers de guerre. Les droits et devoirs en cause relèvent tous du droit positif, en ce sens qu'il s'agit de devoirs juridiques au sens étroit. Leurs modalités d'application peuvent cependant être plus ou moins poussées. Le droit des conflits armés contient toute une série de règles particulières, obligeant l'Etat concerné à fournir ou à accepter une assistance humanitaire en faveur de personnes protégées (civiles): c'est le cas, par exemple, des articles 17, 23, 38, 55, 59 de la IVe Convention de Genève de 1949, des articles 69 et 70 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève (1977) ou encore des articles 14 et 18 du Protocole additionnel II (1977).

En cas de conflit armé non international, le Protocole additionnel II de 1977 prévoit à son article 18, paragraphe 2, un droit d'offrir l'assistance humanitaire «lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires». Le consentement de l'État territorial reste nécessaire, mais ne doit en principe pas être refusé. On retrouve l'idée de l'interdiction de tout refus «arbitraire». L'interprétation de ce droit de refus est stricte; les motifs de refus doivent être contraignants et raisonnables. Par ailleurs, l'article 3 commun des Conventions de Genève de 1949 permet à tout organisme humanitaire impartial d'offrir ses services, y compris en matière d'aide humanitaire.

2. La neutralité et l'impartialité

L'action humanitaire de l'UE doit être neutre et non partisane. Le principe de neutralité signifie que l'aide humanitaire ne doit favoriser aucun camp lors de conflits armés ou autres. Le principe d'impartialité signifie que l'aide humanitaire doit être octroyée sur la seule base des besoins, sans aucune discrimination. Ce sont les conditions d'opérationnalisation de l'action humanitaire. Ces principes occupent une place centrale dans l'établissement et le maintien de l'accès aux populations touchées, que ce soit dans le cadre d'une catastrophe naturelle, d'un conflit armé ou d'une situation d'urgence complexe. Le respect de ces principes est ce qui permet de distinguer l'action humanitaire des activités et objectifs d'autres acteurs. C'est également ce qui permet de ne pas voir l'action humanitaire comme une ingérence dans les affaires internes

d'un pays. La nature de l'acteur institutionnel, dont la position d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques doit être sans équivoque. Du moins en situation de guerre, lorsque la charge politique, très lourde, requiert de la part des intervenants humanitaires une transparence totale. C'est en effet la condition nécessaire pour établir, dans un climat par définition très tendu, une relation de confiance sans laquelle il ne saurait y avoir de déploiement humanitaire efficace du fait de la limitation des mouvements et des problèmes de sécurité que rencontrent les équipes humanitaires[42].

L'action humanitaire de l'UE et de ses Etats membres en Afrique Centrale est cependant confrontée à un problème majeur, celui d'efficacité et de visibilité.

II. UNE ACTION EN QUETE D'EFFICACITE ET DE VISIBILITE

L'action humanitaire de l'UE et ses Etats membres, en dépit de son importance est difficilement perceptible sur le terrain. Il en est ainsi parce qu'il s'agit d'une action qui est noyée dans plusieurs autres et dont la distinction n'est pas toujours aisée. Elle est également très diversifiée du fait d'une multitude de besoins et il est pratiquement difficile percevoir ses effets directs sur le terrain. En effet, l'action humanitaire de l'UE rencontre de nombreux obstacles dans la réponse aux besoins, tels que l'accès aux populations relativement aux questions de sécurité ou de politique et l'insuffisance des ressources allouées. Il se pose donc clairement des problèmes de coordination de cette action par rapport aux autres actions de même nature (A) et de la disparité des actions qui rend insuffisantes, voire imperceptibles les ressources disponibles (B).

A. Les problèmes de coordination

L'action humanitaire de l'UE s'inscrit dans le cadre global et général d'un système humanitaire déployé par divers organismes internationaux. L'existence dans un même pays de plusieurs acteurs intervenant dans le domaine

[42] Rony Brauman, «L'action humanitaire», 1 mai 1994, URL : http://msf-crash.org/fr/publications/acteurs-et-pratiques-humanitaires/laction-humanitaire, consulté le 21 août 2021

humanitaire peut susciter des problèmes en l'absence d'une bonne coordination[43]. Il peut donc se poser un problème de superposition d'une action sur une autre du fait d'un manque d'échange d'informations entre deux ou plusieurs humanitaires. Dans de telles circonstances, les possibilités de dédoublement, de désaccord et d'impéritie sont légion. Pour accroître l'efficacité de l'action humanitaire, il faut qu'il y ait une bonne coordination entre les différents acteurs, un respect du mandat des uns et des autres, une vision claire des compétences de chacun et des conduites à respecter dans des situations d'urgence. La présence de nombreux acteurs humanitaires sur le même terrain d'opérations pose des problèmes de coordination par le gouvernement concerné[44]. Il s'agit de répartir au mieux les tâches en fonction du mandat, des compétences, de l'expérience et des moyens de chacun. Les acteurs humanitaires, tout en partageant les mêmes buts, agissent en totale indépendance, sans aucune participation ou soumission à toute forme de stratégie, priorités, structures, ressources ou procédures communes. La coordination peut être aisée si les institutions se connaissent bien, partagent la même conception de l'aide humanitaire et disposent sur le terrain de personnel expérimenté. Ces conditions ne sont pas toujours remplies et l'ensemble des actions humanitaires peut être mis en péril par le comportement partial - ou perçu comme tel - d'une seule institution. Si les acteurs humanitaires n'ont pas les mêmes exigences face aux protagonistes quant aux conditions dans lesquelles ils remplissent leur mandat de secours et/ou de protection, le risque est grand de voir se développer un désordre pouvant conduire à une anarchie dans l'accomplissement de l'œuvre humanitaire.

L'UE a conscience qu'elle n'est pas le seul acteur à venir au chevet des personnes nécessiteuses dans les Etats en proie au désastre et que son action

---

[43] La coordination peut être comprise comme étant «l'organisation des différents éléments d'un organe ou d'une activité complexe de manière à leur permettre de fonctionner ensemble efficacement» (*Oxford English Dictionary*, 2015)

[44] Le défi que doit relever un gouvernement devient plus difficile au fur et à mesure qu'augmente le nombre d'organismes internationaux, et s'il n'a aucun projet en matière d'aide humanitaire ou aucune instance officielle de coordination. Souvent, des ministères ou des administrations spécialisés sont créés pour les affaires concernant les réfugiés, l'aide d'urgence et la réhabilitation ou l'assistance humanitaire en général. Aussi utile que cette solution paraisse, elle porte en soi des problèmes supplémentaires de coordination interne à l'interface d'une telle administration spécialisée et des ministères qui en assument normalement la responsabilité. (Koenraad Van Brabant, «La Coordination de l'action humanitaire: le cas du Sri Lanka», *Réseau d'Urgence et de réhabilitation*, décembre 1997,pp. 1-32, p. 6, accessible à l'adresse https://odihpn.org/wp-content/uploads/1997/12/dossierthematique023_1.pdf)

s'insère dans le vaste champ de l'action humanitaire menée par plusieurs acteurs. Ces acteurs se trouvent tous dans des situations différentes : les cadres juridiques et les modèles économiques pour lesquels ils ont opté sont différents, les contextes politiques et les interprétations de l'intérêt national qui président à leurs choix évoluent avec le temps, les enveloppes budgétaires dont ils disposent sont variés et les difficultés qu'ils rencontrent sur le terrain varient d'un organisme à un autre. Ils empruntent donc des voies différentes pour appliquer les Principes et bonnes pratiques de l'aide humanitaire car ils doivent faire face à des réalités diverses et mettre à profit l'avantage comparatif qu'ils possèdent pour acheminer dans les meilleurs conditions possibles les fonds affectés à l'aide humanitaire dans un souci d'efficacité et de respect des principes prévalant en la matière. Ces actions doivent par conséquent être coordonnées, bien que variant d'un État à un autre en fonction du besoin humanitaire concerné. C'est cette bonne coordination qui peut permettre une plus grande visibilité de l'action humanitaire de l'UE dans les Etats d'Afrique centrale. La coordination des interventions humanitaires internationales est indéniablement une tâche ardue et délicate. Elle requiert en effet de savoir en permanence quelles sont les ressources disponibles, elle exige des compétences, des ressources financières, un suivi des donateurs et des bénéficiaires et, enfin, l'évaluation des résultats. De plus, les mécanismes d'intervention évoluent rapidement, en particulier depuis le début du nouveau millénaire. Dans le contexte européen, le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires de l'ONU (OCHA) et l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) de l'Union Européenne sont les deux principaux acteurs en matière de coordination. Des questions se posent toujours sur les interactions entre les regroupements et les mécanismes d'intervention humanitaire européens, soit par le biais de la protection civile de l'UE ou des actions individuelles des États membres, soit en liaison avec d'autres ONG actives dans une zone de catastrophe donnée en dehors de la portée de l'intervention du regroupement approprié. L'un des principaux problèmes que pose la coordination de l'action humanitaire dans de nombreux Etats, est le risque de duplication des mécanismes internationaux d'intervention. Tout chevauchement des mandats serait source de rivalités. C'est ainsi que l'action humanitaire de l'UE est délivrée en partenariat avec plus de 200 organisations humanitaires, dont le système des Nations Unies et les Organisations Non Gouvernementales.

1. La coordination avec le système des Nations Unies

Selon l'article 213 (7) du TFUE, « L'Union veille à ce que ses actions d'aide humanitaire soient coordonnées et cohérentes avec celles des organisations et organismes internationaux, en particulier ceux qui font partie du système des Nations unies.»[45] Le système des Nations unies comprend des institutions telles que le HCR, l'UNICEF et le PAM qui interviennent pour protéger les réfugiés, secourir les victimes de conflits, en particulier les enfants, et acheminer de l'aide alimentaire. Il convient de relever ici le statut particulier de l'UNICEF qui, seule parmi les agences onusiennes, peut apporter son assistance sans autorisation préalable du gouvernement concerné. Ces institutions interviennent donc au même titre que l'UE en matière d'aide humanitaire. Les actions humanitaires des Nations Unies sont chapeautées par le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA)[46]. Les relations entre l'UE et l'OCHA ne sont pas toujours bien synchronisées dans le cadre de l'action humanitaire. D'un côté, les deux partenaires doivent impérativement veiller à ce que la dimension humaine des interventions humanitaires – c'est-à-dire le sauvetage de vies et la protection des populations vulnérables – reste l'objectif premier de toute action. De l'autre, le succès des négociations relatives au partage des responsabilités entre l'UE et l'ONU dépend probablement de la capacité de l'OCHA de faire valoir l'argument selon lequel la force des États européens ne réside pas dans la construction de systèmes parallèles et séparés, dotés de capacités distinctes activées de manière autonome mais plutôt dans la création d'un système participatif unifié dans lequel tous les acteurs ont la possibilité de s'insérer de manière coordonnée et complémentaire. L'UE soutient résolument le rôle central et général de coordination que jouent les Nations unies, notamment le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), dans la promotion d'une réponse internationale cohérente aux crises humanitaires. Ce rôle est considérablement renforcé lorsque le BCAH intervient activement sur le terrain (et qu'un

[45] Article 214 (7) du TFUE

[46] Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) est un département du Secrétariat de l'ONU, établi le 19 décembre 1991 par la Résolution *A/RES/46/182* de l'Assemblée générale. «La mission de l'OCHA est de mobiliser et de coordonner une action humanitaire efficace et reposant sur des principes, en partenariat avec les acteurs nationaux et internationaux en vue de soulager la souffrance humaine en cas de catastrophes et d'urgences; défendre les droits des personnes dans le besoin; promouvoir la préparation et la prévention, et faciliter les solutions durables.»

coordinateur humanitaire est désigné et déployé). Une coordination plus poussée de l'UE renforcerait la réponse humanitaire globale de la communauté internationale, notamment les efforts concertés qui sont déployés en vue d'améliorer le système humanitaire ; elle conforterait également l'UE dans son ambition de travailler étroitement avec d'autres intervenants humanitaires.

2. La coordination avec les autres organisations humanitaires

L'action humanitaire menée par l'UE, qui s'articule autour d'une approche internationale globale rassemblant les Nations unies, le Mouvement international de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, les ONG humanitaires et autres, vient appuyer les mesures prises au niveau local pour remédier aux crises humanitaires par le biais d'une approche de partenariat avec les communautés touchées. Ce sont les autorités nationales des divers pays concernés qui restent responsables au premier chef de la protection des populations touchées par une catastrophe. L'action humanitaire est une responsabilité collective de niveau international et fait intervenir de nombreux gouvernements, des organisations, des communautés locales et des particuliers. Pour l'UE, il est fondamental de contribuer au développement de la capacité collective mondiale de réaction aux crises humanitaires. L'UE s'est engagée à ne pas faire double emploi avec les mécanismes internationaux existants.

Les ONG nationales et internationales (comme la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Oxfam, Médecins Sans Frontières (MSF), etc.) coopèrent avec des entités intergouvernementales du système des Nations Unies pour apporter leur contribution aux opérations humanitaires quand le besoin s'en fait sentir. Il arrive que l'action de l'UE se heurte au manque de collaboration des autres acteurs humanitaires. Ainsi, s'agissant de la participation et de la coopération des ONG, les organisations du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Médecins Sans Frontières préfèrent quelquefois rester en dehors du cadre de coordination des Nations Unies pour maintenir leur neutralité et leur indépendance.

Dans les cas d'urgences particulièrement complexes, ils pensent que les agences des Nations Unies sont trop proches des gouvernements et dépendent

trop de leur coopération pour avoir accès aux lieux de la catastrophe. Si l'on peut considérer cette attitude comme exceptionnelle et acceptable de la part d'ONG de bonne réputation et réglées par des principes forts, c'est précisément pour des raisons politiques que d'autres ONG refusent de s'inscrire dans le système de coordination des Nations Unies (pression des gouvernements qui les financent), ce qui peut saper le système de l'aide humanitaire. Parallèlement à l'action des organisations humanitaires professionnelles, divers autres acteurs interviennent ponctuellement dans les contextes de crise et post-crise. Ces acteurs de circonstances privilégient les contextes de catastrophes naturelles où les conditions de sécurité ne sont pas un frein majeur à l'intervention. Ils apportent aussi régulièrement leur soutien financier aux ONG humanitaires locales ou internationales dans le cadre de la mise en œuvre de programmes de terrain. L'action humanitaire de l'UE est donc noyée dans ce vaste ensemble d'organismes disparates qui interviennent en cas de catastrophes et de conflits. Il se pose ainsi un problème d'insuffisance toujours plus accrue des ressources découlant de l'évaluation des besoins.

B. La disparité des actions et l'insuffisance toujours accrue des ressources

Même si l'UE est devenue le premier bailleur humanitaire international, ses actions humanitaires sont toujours perçues comme insuffisantes, du fait de la diversité et de la multitude des besoins, en fonction des Etats. Ainsi, dans l'ensemble Afrique Centrale, chaque État a des besoins spécifiques et est confronté à des crises tout aussi spécifiques.

1. Le problème de l'évaluation réelle des besoins

Le premier défi pratique à relever pour organiser une réponse cohérente à une situation d'urgence consiste très souvent à déterminer en gros combien de personnes sont concernées. On procède habituellement par approximation car, il est parfois impossible de dénombrer avec certitude le nombre de personnes concernées. En outre, les besoins varient d'un État à l'autre et nécessitent une adaptation de l'action humanitaire en fonction du type de crise et de la nature des besoins. De ce fait, la budgétisation des ressources allouées à

l'aide humanitaire lors de la planification du budget de l'Union Européenne peut s'avérer très insuffisante dans un pays en proie à une crise spécifique, rendant ainsi imperceptible l'action déployée. Cette budgétisation n'est pas effectuée après une évaluation des besoins réels, mais plutôt sur la base de la répartition des ressources budgétaires disponibles et décidées à l'avance. De plus, face à la multitude des besoins et la transformation rapide des contextes, il est difficile pour un organisme humanitaire d'avoir de la prévisibilité sur les ressources à déployer en cas de nécessité.

2. L'épuisement des ressources du fait de la persistance des crises

La persistance des crises est une cause d'usure des ressources allouées qui tendent à s'épuiser sans avoir atteint leur objectif. En effet, l'installation d'une crise dans la durée tend à transformer une assistance ponctuelle en une prise en charge permanente. L'action humanitaire devrait garder son caractère ponctuel et ne pas devenir permanent. Au-delà de toutes ces considérations, les crises varient d'un État à un autre et suscite une action humanitaire adaptée aux besoins spécifiques de chaque pays. Par exemple, en 2021, l'UE a alloué € 21,5 millions d'aide humanitaire au Cameroun. Une partie de ces fonds vient répondre à l'insécurité alimentaire dans le pays. Ces dernières années, l'UE a substantiellement augmenté son aide pour répondre aux besoins croissants et à la complexité croissante du contexte humanitaire dans le pays[47]. En Centrafrique, depuis 2014, l'UE et ses États membres représentent le plus grand bailleur de fonds humanitaires en RCA - plus de € 1,4 million alloué au total (OCDE). En 2021, l'UE a alloué € 21,5 millions d'aide humanitaire au pays, dont € 2 millions pour répondre aux besoins croissants découlant de la récente crise relative aux élections. Dans les faits, l›'action humanitaire de l'UE n'est pas uniforme vis-à-vis des pays d'Afrique Centrale[48]. Elle intervient en fonction de la gravité de la crise qui secoue

[47] Les actions financées par l'UE au Cameroun soutiennent : les réfugiés nigérians et centrafricains, les Camerounais déracinés qui ont trouvé refuge dans d'autres régions du pays, les communautés d'accueil dans les régions de l'extrême nord, du sud-ouest et du nord-ouest.

[48] Si les actions financées par l'UE au Cameroun soutiennent : les réfugiés nigérians et centrafricains, les Camerounais déracinés qui ont trouvé refuge dans d'autres régions du pays, les communautés d'accueil dans les régions de l'extrême nord, du sud-ouest et du nord-ouest, en Centrafrique, l'aide humanitaire de l'UE se concentre en premier lieu sur les besoins des plus vulnérables, à savoir les populations déplacées en RCA et les communautés qui les accueillent, en leur

le pays et en fonction des relations particulières qui la lient au pays en question. Comme le disait Boutros Boutros Ghali, concernant l'ONU, «II est essentiel que l'Organisation trouve les moyens d'associer l'action humanitaire et la protection des droits de l'homme aux opérations de rétablissement, de maintien et de consolidation de la paix»[49] Les crises se sont multipliées au cours des dernières années[50], suscitant la diversification des actions humanitaires de l'UE. Les besoins humanitaires se sont accrus, notamment en ce qui concerne l'insécurité alimentaire. L'instabilité aggrave la situation des personnes déplacées et des réfugiés.

Sur un plan général, la région d'Afrique Centrale a connu 11 crises humanitaires entre 2014 et 2018[51]. En raison de ces crises humanitaires en Afrique Centrale, un très grand nombre de personnes ont besoin d'aide humanitaire ; leur nombre a été estimé à 7 millions en 2015 et atteint 10,2 millions en 2018. L'UE consacre relativement plus de fonds à certaines crises qu'à d'autres en raison d'engagements politiques ou de priorités de l'action publique. Lorsque les besoins excèdent le budget disponible, le choix des crises ou du thème auxquels accorder la priorité relève de la décision politique. A cet égard, la politisation de l'aide humanitaire de l'UE suscite des inquiétudes.

3. La multiplicité des actions

L'action humanitaire de l'UE ne se limite pas à gérer les conséquences immédiates des catastrophes et des crises. D'autres ressources de l'UE sont consacrées à d'autres actions considérées par elle comme étant prioritaires. Quant à leur nature, les actions d'aide humanitaire de l'UE peuvent financer l'achat et la fourniture de tout produit ou matériel nécessaires à la mise en œuvre des actions

---

fournissant : une aide alimentaire, un hébergement d'urgence, un accès aux soins de santé, un accès à l'eau et un assainissement, une aide de subsistance à court terme et un soutien agricole, une éducation.

49 Boutros Boutros Ghali, *Rapport à l'Assemblée générale sur les activités de l'Organisation de la 47e à la 48e session*.

50 Les Nations unies ont déclaré en 2015, quatre urgences de niveau 3 au sein de la communauté humanitaire, ce qui correspond au niveau le plus élevé de leur échelle d'évaluation

51 On peut citer la crise sécuritaire et le conflit qui touche toute la RCA, la crise complexe et à plusieurs niveaux qui touche le Cameroun (notamment l'afflux de réfugiés centrafricains à l'est, la crise du lac Tchad à l'extrême nord, la crise alimentaire et nutritionnelle au nord, et la «crise anglophone» au nord-ouest et au sud-ouest), les crises alimentaire et nutritionnelle ainsi que des réfugiés qui touchent l'ensemble du Tchad (notamment la crise alimentaire et nutritionnelle dans la bande du Sahel, la crise du lac Tchad à l'ouest, la crise des réfugiés centrafricains au sud et la crise qui perdure des réfugiés soudanais du Darfour à l'est). Trois facteurs contribuent largement à la survenue de ces crises multiples : Le conflit et la crise sécuritaire en RCA ; la violence causée par Boko Haram au Nigeria et dans la région du lac Tchad

humanitaires, y compris la construction des logements ou des abris pour les populations concernées, les dépenses liées au personnel externe, expatrié ou local, engagé dans le cadre de ces actions, le stockage, l'acheminement, international ou national, l'appui logistique et la distribution des secours, ainsi que toute autre action visant à faciliter ou permettre le libre accès aux destinataires de l'aide[52]. Dans les Etats en conflits, l'aspect majeur de l'action humanitaire consiste dans le secours aux victimes sur le théâtre même de la guerre, et à distance de celle-ci, dans les régions où se rassemblent les populations déplacées par la violence. Il s'agit de fournir aux blessés et aux malades les soins auxquels ils n'ont plus accès du fait de l'effondrement ou de la surcharge des structures médicales locales, mais aussi de visiter, recenser, aider les prisonniers et de s'assurer qu'un traitement humain leur est accordé. Il s'agit également de fournir assistance et protection aux réfugiés et aux déplacés. La distinction, toute juridique, entre ces deux populations, reflète la conception qu'ont les États de leur rôle et de leurs prérogatives. Les uns et les autres ont été déracinés par la violence, mais les premiers ont traversé une frontière pour trouver refuge dans un pays d'asile, tandis que les derniers ont cherché un abri provisoire dans leur propre pays. Les réfugiés bénéficient de dispositions internationales claires concernant l'assistance et la protection qu'ils sont en droit d'obtenir, et que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR), a pour mandat de mettre en œuvre. Financé par des contributions volontaires des Etats, intervenant à la demande du gouvernement du pays d'accueil, le HCR coordonne et finance à son tour une partie de l'action des ONG réalisant le travail quotidien dans les camps de réfugiés: construction d'abris, approvisionnement en eau, organisation des soins médicaux, tandis qu'une autre agence des Nations unies, le Programme Alimentaire Mondial (PAM), fournit la nourriture que distribuent les ONG ou les autorités locales.

Le Service d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO), placé sous la responsabilité directe d'un Commissaire, finance depuis 1992 des organisations humanitaires opérationnelles qui viennent en aide aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits. Le mandat de l'aide communautaire humanitaire est de «sauver et préserver des vies dans les situations d'urgence et de post-urgence immédiate, que celles-ci soient la conséquence de

[52] CE, *Règlement (CE) 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire*, [1996] JO, L 163 à la p 1 [*Règlement du 20 juin 1996*].

catastrophes naturelles ou qu'elles soient provoquées par l'homme»[53], mais aussi de porter secours aux personnes affectées par des crises durables. L'Office humanitaire de la Commission européenne occupe une place atypique dans le paysage international, puisqu'il est le seul bailleur international de cette ampleur qui n'intervient pas directement dans les zones de crises pour fournir de l'aide aux populations sinistrées.

CONCLUSION

Compte tenu de l'amplification des crises et de l'hétérogénéité des besoins, l'UE se doit de donner un nouvel élan à sa politique d'aide humanitaire, afin que celle-ci soit en mesure de répondre plus efficacement à des besoins humanitaires grandissants et de favoriser la mise en place d'un environnement plus propice à l'acheminement de l'aide humanitaire fondée sur des principes juridiques solides. Parallèlement, l'UE doit renforcer la coordination de son action humanitaire avec les autres acteurs pour une meilleure cohérence dans les actions entreprises, mais également rendre son action humanitaire visible et perceptible par les populations bénéficiaires et pas seulement par les Etats.

[53] Mandat rappelé dans le Document de travail des Services de la Commission, Direction générale pour l'aide humanitaire – ECHO, «Stratégie opérationnelle 2007», SEC(2006) 1 626, 1er déc. 2006

LES PROGRAMMES DDR : UN INSTRUMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE HUMANITAIRE ET D'ACTION CIVILE-MILITAIRE EN AFRIQUE,

Colonel Professeur Francis LYSONGE EKOSSO, PhD.
Professeur associé de gestion des risques et des catastrophes (2016)
Professeur de gestion des risques et des catastrophes (2018), spécialisé dans le terrorisme humanitaire.
Directeur des affaires étrangères, Université de Copperstone, Kitwe, Zambie.
Officier militaire des incendies et des secours
Coordinateur National Adjoint du Comité National de Désarmement, de Démobilisation et de Réintégration du Cameroun.

Résumé

De la Namibie à Haïti, en passant par les Balkans, l'Afghanistan et les quatre coins de l'Afrique, les guerres et les conflits armés ont engendré des souffrances indescriptibles pour la race humaine. Les procédures de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) ont donc été créées par la communauté internationale sous la direction de l'Organisation des Nations Unies, comme un premier pas vers le rétablissement de la paix. Avec cet objectif louable en tête, le DDR se présente aujourd'hui comme un instrument de politique publique humanitaire impliquant des acteurs civils et militaires dans le cadre de l'approche stratégique globale de résolution des crises. L'hétérogénéité des acteurs a introduit le jeu des intérêts pour ternir la crédibilité d'un concept aussi louable. Cet article cherche à comprendre pourquoi 81 % des programmes DDR se trouvent en Afrique et comment améliorer ou simplement éradiquer leur raison d'être.

INTRODUCTION

Cet article s'essaie à présenter une vision du processus de DDR comme un instrument de politique publique humanitaire utilisant la coopération civilo-militaire comme véhicule vers la réalisation des programmes de DDR. Jusqu'à présent, le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) des ex-combattants a été présenté comme une entreprise économique aux apports politiques et sociaux, sans que l'on mette suffisamment l'accent sur le rôle de l'armée et sa contribution au processus humanitaire général post-conflit qui inclut le DDR. L'armée reste une branche intégrante de la machine politique de chaque État. En dehors de la coopération en temps de guerre ou de conflit armé, les militaires travaillent en collaboration avec la société civile dans les mécanismes de résolution de crise afin de favoriser la paix et la sécurité au sein d'une nation.

L'objectif de cet article est de renforcer la coopération entre les acteurs de l'humanitaire tout en fournissant des aperçus aux acteurs politiques sur leur rôle de garants de la paix et la sécurité. Il est essentiel de noter qu'en dépit de l'importance capitale du DDR dans la politique et la réorganisation sociale post-conflit, il n'existe pas de programme DDR conçu pour couvrir la totalité des problèmes après un conflit. La diversité des acteurs aux niveaux international, national et local confirme cette hypothèse. L'efficacité de tout programme DDR dépend d'un certain nombre de facteurs qui peuvent être examinés à travers les caractéristiques d'un environnement humain, naturel et artificiel donné.

En plus de prendre en compte les aspects politiques et sociaux, les programmes DDR peuvent, avoir besoin de mettre davantage l'accent sur leurs objectifs humanitaires qui sont parfois négligés au profit du domaine politique. Les praticiens des niveaux macro et micro sont confrontés aux défis posés par le groupe cible, ainsi que par la population d'une communauté donnée. Ces défis s' s'émancipent des définitions du DDR, en passant par l'ignorance et les attentes surdimensionnées, jusqu'au séquençage du D, D et R. L'implantation, le financement et le suivi de ces

programmes représentent leur force vitale.

Les premiers programmes DDR en Afrique remontent à 1989 avec le lancement du DDR namibien. Ce programme avait un nombre estimé de 57 000 ex-combattants démobilisés et 11950 réintégrés. (Nzekani, 2013). Le dernier programme DDR est celui du Cameroun, lancé en 2018. Le DDR existe depuis environ 30 ans, puisqu'il a été lancé pour la première fois en Namibie. Il a évolué de ce stade initial à ce que l'on a appelé la deuxième génération de DDR après la conférence de Sierra Leone du 21 au 23 juin 2005. Cette conférence a été organisée en collaboration avec le Bureau du Conseiller Spécial des Nations Unies pour l'Afrique et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Elle a réuni des experts en DDR de 15 pays africains ainsi que des représentants de haut niveau des Nations Unies.

Selon le président sierra-léonais de l'époque, « les programmes d'après conflit, qu'ils soient politiques, sociaux ou économiques, dépendent des programmes DDR et de la manière dont les populations mesurent leur succès» (Harsch 2005). Cette déclaration souligne l'importance du DDR sans prétendre que le DDR est le seul passage de la guerre à la paix. Voici quelques-unes des recommandations formulées :

- Elaborer des clauses pratiques de DDR dans les accords de paix ;
- Travailler sur les besoins particuliers des ex-combattants ;
- mettre en place un meilleur mécanisme de coordination entre les Gouvernement s et les forces de maintien de la paix des pays voisins afin de résoudre le problème du trafic transfrontalier d'armes ;
- Accorder une attention particulière à la collecte des armes légères et de petits calibres après les opérations officielles de désarmement ;
- Assurer la collaboration avec les partenaires internationaux, notamment dans le domaine du financement.

Ce document présente le désarmement comme une technique visant à inciter la remise volontaire des armes et des munitions qui ont pu être utilisées dans un conflit armé. Cela inclut les armes virtuelles ainsi que les

armes physiques. Dans notre étude sur les ex-combattants, certains d'entre eux, dans les centres de DDR, déclarent n'avoir jamais porté d'arme ou tué personnellement quelqu'un. Mais ils étaient au centre des opérations, travaillant depuis un point d'observation particulier pour fournir des informations stratégiques et tactiques, et participant au processus de recrutement. Ils ont déclaré ne pas avoir remis d'armes physiques, mais ils ont insisté pour déposer leurs armes virtuelles pour que la paix règne. Cela ouvre la porte à la phase de démobilisation qui, dans certains cas, peut simplement consister en la réduction d'une force armée dans le cadre d'une politique de sécurité nationale. Cependant, la démobilisation inclut la modification de l'état d'esprit d'un combattant à celui d'un citoyen respectueux de la loi au sein d'une communauté donnée. On se demande généralement pourquoi le DDR n'est pas le DDRR (Désarmement, Démobilisation, Réinsertion, et Réintégration). La réintégration est généralement précédée d'une phase transitoire d'autonomisation économique et sociale des ex-combattants au sein d'une communauté d'insertion choisie. C'est ce que l'on appelle la réinsertion, qui consiste à apprendre à l'ex-combattant à vivre à nouveau dans un cadre civil avec un suivi. Cette phase est suivie par la réintégration finale où l'ex-combattant est capable de construire une nouvelle vie en tant que civil, avec des résultats vérifiables. (Douglas et Al, 2004).

Ce document commencera par examiner le DDR en tant qu'instrument de politique publique humanitaire puis examinera ensuite le schéma général des programmes DDR et le rôle de la coopération civilo-militaire pour l'atteinte de cet objectif. Enfin, nous évaluerons certains des défis à relever, tout en proposant des solutions pratiques correspondantes. Nous aurons en conclusion quelques perspectives liées à un éventuel processus de DDR de troisième génération.

I) Les programmes DDR comme instrument de politique publique humanitaire

La politique publique désigne la procédure officielle ou l'ensemble des lois validées par un organe directeur de l'exécutif étatique, destinées à résoudre les problèmes sociaux économiques, politiques, culturels et

diplomatiques pour le bon fonctionnement d'une nation ou d'une communauté donnée. Elle est institutionnalisée (Lassance, 2020) conceptualisée et promulguée par un Gouvernement (Rinfret et Al, 2018). En ce qui concerne la protection civile, elle se réfère à tous les efforts administratifs et spécialisés d'un Gouvernement pour garder sa population en sécurité et à l'abri des catastrophes, et lorsque celles-ci se produisent, pour être en mesure de coordonner les efforts de secours destinés à ramener la communauté sur la voie du développement. La politique publique humanitaire implique donc l'ensemble des lois et des procédures qui régissent le bien-être des occupants d'un territoire donné.

Les guerres et les conflits armés ont été classés comme des catastrophes compte tenu du degré de destruction infligé aux vies humaines, aux biens et à l'environnement. Dans leur sillage, certaines mesures, telles que le système d'action groupée des Nations Unies, ont été mises en place pour répondre aux besoins humanitaires en matière d'alimentation, de logement et d'habillement. La sûreté, la sécurité et le confort des habitants d'un pays dépendent principalement du Gouvernement , aidé par des Organisations Non Gouvernement ales locales et des partenaires internationaux. Le système des Nations unies, par exemple, reconnaît la souveraineté des États et n'intervient sur un territoire donné que selon ses principes de neutralité et d'impartialité.

Au Cameroun par exemple, le Comité National de Désarmement, Démobilisation et Réintégration des ex-combattants de Boko Haram et des groupes armés dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, a été créé par décret présidentiel en 2018 suite à une série de consultations de haut niveau tant au niveau national qu'international. Au moment de la rédaction du présent article, 28 Organisations Non Gouvernement ales et plus particulièrement, le système des Nations Unies, ont été identifiés comme parties prenantes du processus de DDR au Cameroun. L'objectif général de cet organisme est de participer au processus de paix. En dépit de la poursuite des hostilités, la volonté de l'exécutif de ramener l'ensemble du territoire national à la normale est évidente à travers la création du DDR camerounais. Il s'agit d'un acte du Gouvernement , soutenu par des

partenaires locaux et internationaux aux macros et micro niveaux, aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique. Bien que cette loi ait été largement critiquée en tant que DDR non conforme, il convient de noter que le DDR n'est pas la dernière étape d'un conflit, mais plutôt la première étape du processus de paix et de renforcement de la confiance. Il a parfois été qualifié à tort de DDR de deuxième génération, alors que la deuxième génération a vu le jour en 2005. Cependant, en raison de sa particularité, il faut comprendre qu'il s'agit d'une procédure institutionnalisée promulguée par le Gouvernement camerounais en faveur de la paix.

Concernant la République Centrafricaine, le programme DDR a été officiellement lancé en 2018 également, suite à l'accord de paix de Khartoum entre les groupes rebelles et le Gouvernement central. L'objectif était de désarmer au moins 3000 combattants au cours de sa première année d'existence, ce qui représente un tiers des combattants déclarés. Le lancement de ce programme de DDR, bien que piloté par le système onusien sur un territoire neutre, représente tout de même un acte Gouvernement al en faveur du processus de paix. Tout comme dans le contexte camerounais, le lancement du programme a été sérieusement contesté par certains groupes rebelles tels que celui contrôlé par Abdoulaye Miskine[i]. Malgré la réduction de l'intensité du conflit, il y a eu des escarmouches et une grande d'insécurité jusqu'au moment où l'on menait recherches pour cet article.

Ces deux exemples démontrent que les intérêts des hommes et la garantie de leurs droits fondamentaux restent au cœur de la politique humanitaire publique. L'harmonisation des programmes DDR en Afrique est une tâche difficile. Elle doit être étudiée non seulement à travers le prisme de la politique, de l'économie, de la société et de la culture, mais également à travers le paradigme des causes lointaines des différents conflits. Cependant, les programmes DDR présentent certaines caractéristiques fondamentales qui seront examinées dans le chapitre suivant.

Aperçu général des programmes DDR

Le séquençage constitue un énorme défi dans le processus de DDR. La définition, comme nous l'avons vu plus haut, détermine les actions qui ont lieu aux différentes étapes du processus. Les programmes DDR en Afrique suivent généralement les définitions des Nations Unies du D, D, R et R, mais certaines actions telles que le désarmement et la démobilisation pourraient avoir lieu simultanément. Une étude des éléments constitutifs du programme DDR révèle que le désarmement fait partie de la démobilisation, d'où la difficulté de résoudre les ambiguïtés des définitions (Douglas et Al, 2004).

Chaque pays élabore son programme DDR selon ses spécificités internes. Il n'existe donc pas de durée standard pour le programme de DDR. Cependant, plus le programme est court et concis, plus il contribue au processus de paix. Il est communément admis que la phase de réintégration est généralement la plus longue et la plus délicate, car son échec entraînerait une recrudescence de la violence. Dans notre étude, il a été découvert que dans les 24 programmes DDR étudiés depuis 1989, 20 % des ex-combattants ont rejeté le programme de DDR, 15 % ont abandonné et environ 40 % seulement ont finalement réussi à se réintégrer. Les 25 % restants sont le résultat de l'échec total de la politique humanitaire du Gouvernement .

Le processus de désarmement doit tout d'abord porter sur les armes, car c'est le point sur lequel les unités militaires, les forces nationales ou internationales de maintien de la paix sont les plus utiles. Le désarmement implique la récupération des armes. Ces armes doivent être classées selon le type, le calibre, la prolifération, l'origine, les zones où elles sont le plus utilisées et l'intensité de dégâts qu'elles causent. Il s'agit également d'estimer les quantités, soit par déclaration des différents chefs de faction, soit par l'intensité des combats dans les différentes zones géographiques, soit le nombre de combattants. La difficulté qui se pose ici est liée aux civils qui décident d'acheter des armes uniquement pour leur protection personnelle,. Ces armes ne peuvent être ni déclarées ni abandonnées tant

que l'insécurité persiste.

L'étape suivante du processus de désarmement est la collecte des armes. Elle nécessite de puissants mécanismes d'incitation pour amener les combattants à se rendre et à remettre leurs armes ou à les abandonner. Cette étape requiert également que les installations de stockage soient sécurisées, sinon elles seront pillées par les belligérants qui voudront s'emparer des armes et des munitions.

Le stockage est la troisième étape de la phase de désarmement. Au cours du premier semestre 2021, une destruction symbolique des armes a eu lieu sous la présidence du Premier Ministre camerounais dans la région du Sud-Ouest du Cameroun. Ce processus de destruction représente une ouverture vers la quatrième étape de la phase de désarmement. Il s'agit généralement d'un événement public, démontrant l'intention des belligérants de respecter l'état de droit.

La cinquième étape, qui est généralement facultative, consiste à réutiliser certaines des armes au sein des forces armées officielles pour remplir leurs missions inhérentes. Le processus de désarmement est complexe et particulièrement délicat, car il constitue le premier pas vers le changement de mentalité. Dans le cadre de nos recherches, nous avons été confrontés à la question de savoir pourquoi même les fusils à canon devaient être détruits, étant donné qu'ils représentent la culture de certaines tribus. La réponse à cette question est qu'une arme à feu est le symbole le plus fort de la violence et que sa destruction symbolise une révolution culturelle vers la paix.

La démobilisation n'est pas une activité aléatoire comme certaines personnes peuvent le penser. Elle comporte 5 étapes majeures. Elle commence par une planification intense qui comprend, entre autres, une étude complète de l'environnement humain et naturel, de la démographie et des objectifs. L'état final doit être défini à ce stade avec une durée provisoire claire, des hypothèses et une expérimentation directe. C'est à ce stade que la méthodologie militaire serait d'une grande utilité et qu'une élaboration du concept d'approche stratégique globale, destinée à atteindre l'état final en un temps record avec les ressources disponibles, serait mise

en place. La deuxième étape de ce processus est le campement. Des sites temporaires pourraient être alloués à cet effet, mais il est très probable que le mécontentement commence à ce moment, notamment lorsque les ex-combattants sont mécontents des responsables du DDR pour des promesses non respectées. Les questions de genre et la réflexion au niveau supérieur sont importantes pour franchir cet état particulier. La troisième étape concerne l'enregistrement. À ce stade, les ex-combattants sont classés par catégories et les détails administratifs et personnels les concernant sont répertoriés. Comme dans toute organisation, il y a des tacticiens et des stratèges ; il y a les acteurs directs et les éléments de soutien. Tous ces détails doivent être connus, y compris leurs zones de combat, leurs forces, leur formation initiale et leurs vulnérabilités. La quatrième étape consiste en un désarmement comprenant tout ce qui a été détaillé ci-dessus. Encore une fois, à cette phase, le problème de la définition du désarmement par rapport à la démobilisation se pose. Cependant, pour les besoins de ce document, nous considérerons ici le désarmement comme le désarmement mental et le réarmement civique. Les psychologues et les travailleurs sociaux seraient particulièrement sollicités dans cette étape. La cinquième étape est celle de la prérentrée et de l'orientation. Il s'agit essentiellement de ce que l'on appelle la réinsertion, où l'ex-combattant est provisoirement placé dans la communauté de son choix après avoir été responsabilisé par une formation. L'étape finale de la phase de démobilisation exige que l'ex-combattant soit certifié apte à vivre dans une communauté sans régresser dans les actes de violence. On peut observer ici que la démobilisation touche à des aspects particuliers du désarmement et de la réintégration.

La réintégration est considérée comme un processus à long terme qui comprend la réinsertion et la sortie définitive. Elle nécessite une étude détaillée aux niveaux national, régional et local ; chacun d'entre eux doit être pris en compte dans la formulation/la mise à jour/la révision de la politique, le soutien aux agences régionales de mise en œuvre, l'aide d'urgence au niveau local, et le transport vers les zones d'installation sélectionnées, les paiements de décharge, les paquets de réinsertion, les projets de construction ou de reconstruction et les exigences de formation professionnelle. La réinsertion est assez délicate, mais c'est le fait de rendre

concrets les aspects qui la composent qui la rend attrayante pour les éventuels volontaires au désarmement. La politique nationale ne peut s'arrêter au niveau de l'acte gouvernemental créant ou lançant un programme DDR. Sa continuité et son succès dépendent de son adaptabilité à l'évolution de l'environnement humain. Les agences régionales coordonnent les actions de tous les acteurs régionaux et se situent à un niveau intermédiaire entre le macro et le micro. Le suivi s'effectue essentiellement au niveau local qui donne un feedback au niveau supérieur de responsabilité par le biais des observations et de propositions. C'est à ce niveau que les communautés détruites sont reconstruites, que les communautés d'accueil sont amenées à accepter l'ancien combattant pour éviter la stigmatisation et c'est aussi à ce niveau que les résultats de l'autonomisation sont évalués.

De nombreux centres de DDR sont construits sur de grandes étendues de terrain. Cela pourrait permettre la construction d'une communauté, qui pourrait se transformer en un village ou en une colonie. L'inconvénient de ce type d'installation autour des centres de DDR est qu'il serait facile pour les ex-combattants de se regrouper et de se remobiliser s'ils estiment que leurs attentes ne sont pas satisfaites.

S'agissant de ses avantages, de type d'installation permet aux ex-combattants de rester ensemble et facilite les contrôles de sécurité effectués par les forces de l'ordre. En outre, le suivi de leurs progrès peut être facilement documenté et les corrections nécessaires apportées. Un tel établissement pourrait éventuellement se développer en un village, une ville et peut-être un centre urbain de pacifistes.

La coopération entre civils et militaires au sein du DDR

Dans le chapitre précédent, il a été dit à quel point les militaires pouvaient contribuer à résoudre le Désarmement et laDémobilisation. Cependant, les différences d'approche, ainsi que la structure organisationnelle et la gestion des deux entités sont très différentes, d'où la nécessité d'une coopération. Le paradoxe opérationnel entre en jeu lorsque des unités militaires, formées à l'utilisation de la force létale comme

extension du jeu politique, deviennent des acteurs d'un effort humanitaire donné. Cette coordination des efforts est une procédure complexe qui peut porter ses fruits si les efforts de liaison sont suffisants, ou mettre en danger les efforts de DDR si une erreur se produit. La liaison, le soutien et l'aide au désamorçage de situations conflictuelles ou de malentendus sont le rôle principal des militaires.

La coordination entre civils et militaires a été initialement conceptualisée et expérimentée telle qu'on la connaît aujourd'hui par l'OTAN [ii] pour combler le fossé entre les militaires et les civils travaillant sur le même terrain d'opérations. L'objectif est d'obtenir des résultats optimaux dans des crises complexes. Il faut noter que les travailleurs purement humanitaires et sociaux tiennent à leur neutralité, leur impartialité et leur indépendance et que la présence d'unités militaires sur le terrain pourrait mettre en péril ces principes. Depuis 1948 avec le pont aérien de Berlin jusqu'aux tremblements de terre et catastrophes naturelles dans le monde, les unités militaires ont été très impliquées dans les opérations de secours.

Les moyens militaires sont généralement utilisés en dernier recours par les humanitaires afin d'éviter toute confusion, notamment dans les situations d'urgence complexes. En septembre de cette année, les taliban ont pris le pouvoir par la force en Afghanistan, évinçant le Gouvernement légitime. En Afrique, le coup d'État du Bénin a suivi. Si l'on considère ces deux exemples, la question suivante se pose : comment un programme DDR peut-il fonctionner dans un tel contexte sans crainte de représailles de la part des vaincus ? La réponse peut être résumée en un mot : L'**ÉCHEC**. Toute tentative de démobilisation des militaires vaincus par le biais d'un tel programme suscitera immédiatement des sentiments de méfiance. L'une des conséquences de telles situations comme dans ces deux pays est sans aucun doute une prolifération d'armes légères et de petit calibre alors que les vaincus fuient vers leurs maisons et leurs villages. Compte tenu des proportions presque équilibrées entre les militaires au pouvoir et les vaincus, mais aussi des divisions au sein de la population, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de renforcement de la

confiance. Dans ces cas, la neutralité des travailleurs humanitaires sera sérieusement compromise s'ils utilisent des moyens gouvernementaux ou militaires pour faire leur travail. Une assistance internationale sera certainement nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre un programme de DDR.

La capacité de l'armée à atteindre les régions reculées d'un pays, sa structure et son esprit de mission en font un outil précieux pour les travailleurs humanitaires. Il faut cependant noter que le DDR a besoin du savoir-faire militaire pour réussir, non seulement dans le domaine de la sécurité, mais surtout dans le processus de désarmement, la récupération des combattants qui se sont rendus et l'élaboration d'une méthodologie de travail. Le DDR est un acte politique avec des ramifications diplomatiques, sociales, économiques et culturelles. L'armée est le bras coercitif de l'exécutif, il n'est donc pas possible que chacun s'éloigne de l'autre si les programmes africains de DDR doivent rencontrer un plus grand succès.

Une vue d'ensemble sur les défis du programme DDR et quelques solutions

Les problèmes de gestion du DDR peuvent aller jusqu'aux origines des conflits compte tenu des différents contextes, en passant par les intérêts, la stigmatisation et la méfiance totale donnant lieu à diverses formes de critiques décadentes. Dans le cadre de notre travail, nous avons identifié certaines de ces situations difficiles et cet article les présentera ainsi que leurs solutions possibles.

Le groupe cible des bénéficiaires constitue le premier problème. Des querelles et des bagarres violentes ont eu lieu dans de nombreux centres de DDR suite au campement de certains ex- combattants et de leurs familles. Le problème de catégorisation des résidents rend difficile la définition d'un groupe cible. De plus, il est important de noter que les communautés qui se sont considérées comme victimes des atrocités des groupes armés insistent également pour bénéficier des programmes de DDR, alors que d'autres organismes sont chargés de la reconstruction et de l'aide à ces communautés. À cet effet, ce document propose une catégorisation selon

l'implication et la bonne foi :

C1 : Un ex-combattant, qui portait une arme, l'a rendue et s'est rendu ;

C2 : Un ex-combattant qui s'est rendu sans arme ;

C3 : La famille nucléaire de l'ex-combattant qui l'a soutenu dans la lutte ;

C4 : Les autres animateurs qui décident de se rendre ;

C5 : Victimes et communautés de victimes à des fins de réconciliation.

La catégorie 5 débouche sur le deuxième problème identifié, à savoir celui de la population qui est mécontente suite à l'appréhension générale selon laquelle les ex-combattants (tueurs) sont mieux traités avec l'argent des contribuables. Ce sentiment fait en sorte qu'il devient très risqué pour les responsables et les intervenants du DDR de poursuivre les efforts de sensibilisation au sein de la population sans sécurité par crainte de représailles ou d'agressions. La solution à ce problème serait l'utilisation régulière de tout canal et média de communication par les responsables du DDR et, en particulier, ils doivent s'engager dans des sessions de questions-réponses en ligne pour clarifier et réussir la réconciliation. C'est une autre forme de négociation.

Le troisième défi est également un prolongement du deuxième et il est relatif aux ex- combattants mécontents qui sont en contact avec leurs anciens compagnons d'armes. Les centres de DDR sont inévitablement infiltrés par des représentants des groupes armés. Nombre d'entre eux viennent évaluer le niveau de mise en œuvre de la politique gouvernementale et juger si le DDR est meilleur que les profits du pillage. Dans la plupart des cas, les rapports des membres des groupes infiltrés sont négatifs et le DDR apparaît comme un échec dans le processus de paix. C'est le cas de la première et de la deuxième phase du processus de DDR en Côte d'Ivoire entre 2003 et 2010. Aucun ex-combattant sur les 48.000 estimés n'a été réintégré et les 40 millions de dollars UE budgétisés n'ont pu être comptabilisés. Ce fut un échec total. La solution proposée à ce genre de difficultés est une révision périodique de la politique et une

vérification approfondie de la moralité des responsables nationaux du DDR avant qu'ils ne soient chargés d'assumer la responsabilité de la vie d'autres personnes au nom d'une nation donnée.

Le dernier défi identifié dans le cadre de ce travail est le jeu des intérêts à tous les niveaux. 81 % des programmes DDR depuis 1990 ont eu lieu en Afrique. Une juxtaposition du néocolonialisme, de la nouvelle ruée vers l'Afrique de la fin du 20eth et du 21est siècle, de l'industrie de l'armement et de la manipulation de masse pourrait amener à se demander pourquoi ces programmes n'apparaissent qu'en Afrique et dans le bloc arabe riche en ressources naturelles. L'économie de guerre se situe plus bas dans l'échelle du niveau supranational. La guerre ou les conflits armés sont fructueux lorsque le pillage et le saccage deviennent une activité rentable. Les Organisations Non Gouvernementales, tant locales qu'internationales, ont besoin de visibilité et leurs « volontaires » doivent conserver leur emploi. Les institutions de l'État souffrent de la corruption et les groupes armés tirent leur subsistance du pillage. Ces facteurs expliquent la multiplicité des conflits couronnés par de longs programmes de DDR. La mentalité du gagnant-gagnant se manifeste largement dans de telles situations. La seule solution à ce genre de tracas est que les nations africaines prennent leur destin en main, y compris les grands pays à forte population qui sont en effet les dirigeants le monde. La sécession ne fait que rendre un peuple plus vulnérable.

En outre, des contrôles de moralité avant l'affectation et la sanction des mauvais payeurs doivent être institués et systématisés

CONCLUSION

Les programmes DDR constituent un effort louable pour le retour de la paix en Afrique et dans les pays en crise. Cependant, comme toute entreprise humaine soumise au jeu des intérêts et à la satisfaction des convoitises personnelles ou nationales, ces programmes n'ont connu qu'un taux de réussite estimé à 40 % selon nos recherches. Il est impératif que les Etats adaptent leurs exigences en matière de DDR à leurs besoins internes et à leurs intérêts

nationaux, en utilisant les différents outils de sensibilisation.

Il a été observé que les programmes DDR peuvent être gérés par l'État avec la mise en œuvre d'une quantité adéquate de mécanismes de renforcement de la confiance. De nombreux programmes ont été lancés avec succès alors que les hostilités se poursuivaient, avec un effet positif remarquable sur le retour de la paix. Ces programmes représentent ce que cet article appelle la troisième génération de programmes DDR. Bien que largement critiqués, comme dans le cas du Cameroun, avec les bons responsables au bon endroit, il n'y a pas de place pour l'échec.

Dans tous les cas, les ex-combattants ne peuvent pas être intégrés dans les forces armées régulières. D'autres organisations paramilitaires, comme les pompiers et les auxiliaires de la circulation routière, seraient particulièrement utiles à leur réarmement civique. Ils se trouveraient inévitablement dans l'obligation de rendre service à eux-mêmes, à d'autres personnes et à leur communauté dans son ensemble.

Enfin, pour que les programmes DDR réussissent en Afrique dans la complémentarité plutôt que dans l'opposition, il convient de revoir complètement l'état d'esprit de tous les responsables, qui ne doivent pas se contenter de faire semblant d'obéir à l'exécutif, mais travailler en accord avec le promoteur de l'intention politique de développement et de construction de la nation.

Bibliographie

1 A. Özerdem, "A re-conceptualization of ex-combatant reintegration: 'social reintegration' approach," *Conflict, Security and & Development*, n° 1478-1174, 2012, http://dx.coi.org/*10.1080/14678802.2012.667661*, consulted on the 28th of September 2021.

2 E. Harsch, "La Réinsertion des ex-combattants," *Afrique Renouveau*, 2005, *https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/october-2005/la-r%C3%A9insertion-des-ex-combattants*, consulté le 02 octobre 2021.

3 B. de Mesquita (2017), *Political Economy for Public Policy*. Princeton University Press.

4 C. Calhoun et al, *Classical Sociological Theory*, West Sussex, Wiley & Sons, 2012, Chap. 24, pp., 328-338.

5 C. Steenken, "Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) : tour d'horizon pratique," Institut de Formation aux Opérations de Paix, 2017, *www.peaceopstraining.org/fr/*, Consulté le 22 septembre 2021.

6 I. Douglas et al., *Disarmament, Demobilization and Reintegration. A Practical Field Guide,* Frankfurt a. M., Druckerei Hassmüleler, 2004, pp. 17-34.

7 Lassance, Antonio (2020), "What Is a Policy and What is a Government Program? A Simple Question With No Clear Answer, Until Now", New York, Rochester University Press, pp., 134-216.

8 M. Knight and A. Özerdem, " Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilization and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace" Journal of Peace Research, Vol. 41, n° 4, 2004, *http://www.jstor.org/stable/4149686*, Consulted 28th September 2021.

9 P. Nzekani, "Leçons et Limites du DDR en Afrique", Bulletin de la Sécurité Africaine, N°24, Janvier 2013.

10 Rinfret et Al (2018), *Public Policy: A Concise Introduction*, Montana, CQ Press, pp. 2-43.

LA DIPLOMATIE HUMANITAIRE : ENTRE POLITIQUE HUMANITAIRE ET L'HUMANITAIRE POLITIQUE

Docteur Junior OWONA WOLFGANG [1]
Diplomate, chercheur au CERDAPS de l'Université de Yaoundé II-Soa,

Résumé

Concept relativement nouveau dans la littérature scientifique des études internationales, la diplomatie humanitaire traduit paradoxalement une réalité ancienne historiquement bien connue, qui se traduit par le fait pour les diverses formes de sociétés politiques à porter assistance à celles avec qui elles sont en relation. Se déployant dans les situations d'extrême urgence et de vulnérabilité des populations suite à la dégradation de la sécurité du fait des facteurs anthropiques ou naturels dans le monde et principalement en Afrique, traversée par des guerres et conflits polymorphes, la diplomatie humanitaire qui parait être motivée par une vision solidariste, est fortement influencée par les préoccupation stratégiques de la Realpolitik dans sa déclinaison par les diverses puissances qui portent assistance au divers Etats du Continent Noir fortement touchés par une dégradation de la sécurité et des risques et crises humanitaires. Cette dimension stratégique s'observe non seulement dans la mobilisation des appareils militaires de certaines puissances dans une logique géostratégique, mais aussi par l'absence de neutralité et d'impartialité des acteurs non étatiques qui agissent dans cette forme de diplomatie.

Mots clés (4) : Diplomatie humanitaire, humanitaire politique, linkage, glacis.

[1] Tel : 00237 655388571,Mail : krauserminrex@gmail.com.

INTRODUCTION

Concept relativement nouveau, apparu à l'aune des années 2000[2] dans les relations internationales contemporaines, la diplomatie humanitaire[3], comme concept émergent[4], est un concept flou dont il importe de clarifier les contours sémantiques, les forces actancielles et les divers fondements qui gouvernent son essence. De manière elliptique et empirique, la diplomatie humanitaire prise dans son sens le plus laconique n'est pas une émanation nouvelle dans la typologie variée des rapports qui gouvernement la phénoménologie internationale. En opérant une sociogenèse des faits se rapportant à ce qui peut être aujourd'hui considéré comme de la diplomatie humanitaire, on peut dire que son essence est ancienne. En effet, cette forme de diplomatie qui trouve ses fondements historiques et matériels dans les valeurs humanistes gouvernant la recherche de la préservation de l'humanité en situation de crise, est aussi ancienne que la volonté pour les organisations sociopolitiques posées en communauté territoriales de se porter mutuellement assistance, quand elles ne sont pas explicitement en rivalité. Concrètement, on peut dire que sa diachronie renvoie à une réalité immémoriale, attestée par l'histoire et la pratique des relations diplomatiques, bien avant l'avènement de l'Etat, posé comme forme de société la plus achevée et la plus affinée. En effet, selon Michel Marietta : «Soigner les malades, les indigents et les victimes au sens large et alléger leurs souffrances sont des gestes de solidarité vieux comme l'humanité», un ensemble de pratiques déjà observées dans l'antiquité entre diverses cités grecques[5], et celles de l'empire byzantines[6]. Face à la phénoménologie de l'action humanitaire qui se caractérise par une variété de faits et d'acteurs qui

[2]Antonio De Lauri,» La diplomatie humanitaire», Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Brief no. 2020:06) 4 p.

[3]Rousseau Élise, Sommo Achille, «Chapitre 17. La diplomatie humanitaire «, dans : Thierry Balzacq éd., Manuel de diplomatie. Paris, Presses de Sciences Po, «Relations internationales», 2018, p. 291-306.

[4]Régnier, P, 2011, The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy, International Review of the Red Cross, 93(884): 1211: 1237.

[5]BASLEZ, Marie-Françoise. Entraide et mutualisme dans les associations des cités grecques à l'époque hellénistique In : Les régulations sociales dans l'Antiquité [en ligne]. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2006 (généré le 05 octobre 2021).

[6]Maietta Michel, «Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international», Revue internationale et stratégique, 2015/2 (n° 98), p. 53-59.

la sous-tendent, s'interroger sur le sens de l'action humanitaire est devenu une nécessité[7], notamment en rapport avec son essence, ses logiques et éventuellement les conséquences susceptibles de découler de cette forme d'engament international et transnational. Du point de vue sémantique, le concept de diplomatie humanitaire peut avoir une acception classique, et une acception transnationale.

I - CLARIFICATION DU CONCEPT DE DIPLOMATIE HUMANITAIRE

Du point de vue conceptuel, la diplomatie humanitaire diffère selon qu'elle soit mobilisée par les acteurs étatiques, ou par les acteurs non-étatiques. Selon que l'on soit dans la première approche où la seconde, elle renvoie à deux acceptions, à savoir : une acception classique (A) et une acception transnationaliste (B).

A - L'acception classique de la diplomatie humanitaire

Dans l'acception classique, le concept de diplomatie humanitaire renvoie à l'ensemble des faits comportementaux d'un ou de plusieurs Etats, ou alors des organisations internationales qui face aux situations critiques rencontrées[8] par d'autres, générant des risques graves sur la sécurité des personnes et des biens, dispose(nt)dans la conduite de leur politique étrangère des moyens de natures politiques, économiques, logistiques divers dans le but de participer aux efforts visant à juguler les situations d'urgences humanitaires issues de ces situations de fragilité. Elle se décline selon une perspective bilatérale et une perspective multilatérale.

Dans une perspective bilatérale, la diplomatie humanitaire est principalement le fait de l'Etat qui dans sa politique étrangère, fait de

[7]GOEMAERE, Éric ; OST, François. L'action humanitaire : questions et enjeux In : Humanité, humanitaire [en ligne]. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 1998, in BEL, Olivier ; et al. Humanité, humanitaire. Nouvelle édition [en ligne]. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 1998.

[8] Ces situations renvoient principalement aux crises, guerres conflits et situations d'urgence humanitaires.

l'assistance humanitaire une priorité dans ses relations avec ses partenaires. Elle est dirigée principalement vers les Etats entretenant ou non des relations diplomatiques avec l'Etat disposant de son action dans ce sens. Dans une vision purement multilatérale, la diplomatie humanitaire émerge avec la fin de la deuxième guerre mondiale avec la création de l'ONU et de ses agences spécialisées. Suite à l'ambition de la construction d'un cosmopolitisme pacifiste, on note avec son avènement le «début d'une période de préoccupation internationale sans précédent pour la protection des droits de l'homme»[9].Elle jouit aussi d'une perception transnationaliste.

B - L'acception transnationaliste de la diplomatie humanitaire:

Selon une perspective transnationaliste, la diplomatie humanitaire renvoie à l'ensemble des instruments philosophiques (valeurs plaidoyers…), économiques, logistiques que les acteurs non étatiques des relations internationales déploient dans le sens de préserver l'humanité en situation de vulnérabilité dans les contextes de grande fragilité et de sécuroclastie[10] avancée dus aux crises et conflits divers (sociopolitique, environnementale, économique… Dans une approche transnationaliste, la diplomatie humanitaire est principalement le fait des OING, notamment celles agissant dans le sens de la sécurité humaine (CICR, MSF, MM, HRW, RSF, WWF). Dans leurs actions y relatives, ces dernières «s'assurent que la politique des gouvernements ne soit pas mise en œuvre sur une population passive»[11], sans pour autant être les acteurs exclusifs. Cette forme de diplomatie est aussi portée par des firmes multinationales, des personnalités internationales d'envergure (célébrités diverses du monde du sport, de la musique, de la finance..), et par certaines formes étatiques essentiellement fonctionnelles (Vatican dans le plaidoyer, Ordre souverain de Malte dans la fourniture de l'action humanitaire aux pays en crise). Selon cette acception, la diplomatie humanitaire se manifeste par la

[9] Andrew Clapham, Human Rights. A Very Short Introduction, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 420.

[10] Dégradation de la sécurité.

[11] Gemma Edgar, «Agreeing to Disagree : Maintaining dissent in the NGO sector», Discussion Paper, n° 100, The Australia Institute, août 2008.

présence et l'action d'organisations humanitaires dans la formulation constante d'un plaidoyer auprès des parties en état de belligérance ou des Etats, voire des acteurs sociaux pour un accès plus important pour les professionnels de l'humanitaire aux populations en situation de vulnérabilité (civiles ou non) afin de bénéficier de toutes les mesures de protection et de préservation de l'humanité. Par-delà toutes ces deux perceptions, la diplomatie humanitaire renvoie à l'ensemble des discours, des actions prises par l'ensemble des acteurs internationaux en tout temps dans le but de prévenir, de gérer et de résoudre les situations de vulnérabilité liées à la détérioration de la sécurité et mettant en danger les masses importantes de personnes. Dans son déploiement et sa mise en œuvre, la diplomatie humanitaire s'applique dans des contextes bien connus.

II - DU CHAMP D'APPLICATION DE LA DIPLOMATIE HUMANITAIRE

De manière générale, la diplomatie humanitaire est une modalité de l'action internationale qui se déploie dans l'absolu sans césure spatio-temporelle, c'est-à-dire qu'elle peut se faire en tout temps et en tous lieux. Cette position de principe se justifie par le fait que les lieux, et/ou les moments où elle peut être actionnée sont susceptibles de se manifester autant dans les pays du Nord comme ceux du Sud, indistinctement des continents, et bien évidement en tout contexte. Toutefois, pour déterminer le continuum spatiotemporel de ses champs matériels auxquels elle se rapporte, il est important d'élucider les contextes qui favorisent l'émergence des situations de grande vulnérabilité et de risque de dégradation de la sécurité humaine pour les populations. A ce titre, on distingue **:**

A - Les crises et conflits sociopolitiques

Des principaux facteurs anthropiques générateurs des situations d'instabilités, figurent les crises et les conflits liés à la jouissance et les distributions des ressources rares. Ces fortes situations qui fragilisent la sécurité humaine, constituent l'un des moments essentiels de l'expression de la

préservation des civiles dans une logique de prévention des risques et catastrophes humanitaires, et requièrent plusieurs expertises techniques mobilisables[12] à cet effet. À ce titre, on distingue ainsi :

- Les crises et conflits sociopolitiques (guerre de sécession, rebellions telle que la guerre en Syrie[13], la guerre du Biafra[14]qui fut «expérience formatrice dans l'humanitaire moderne»[15] à travers les logiques des acteurs humanitaires qui y ont agi[16],
- Les crises économiques ;
- Les crises sécuritaires.

Aux facteurs anthropiques, on peut aussi adjoindre les catastrophes naturelles.

B - Les catastrophes naturelles ou non et environnementales

La survenue des catastrophes naturelles sont de grands moments de déploiement de la diplomatie humanitaire. Elles mobilisent les appareils diplomatiques et les moyens logistiques d'acteurs non-étatiques en vue de préserver la sécurité humaine et de prévenir les catastrophes humanitaires et de les gérer avec plus ou moins de succès. Parmi ces contextes critiques naturels se caractérisant par la fragilité de la sécurité, on peut évoquer :

- Les crises environnementales (sécheresses, inondations…) ;
- Les catastrophes naturelles (séismes, tsunamis…) ;
- Les cataclysmes d'origines anthropiques (accidents divers, centrales nucléaires, incendies,…

[12]Mancini-Griffoli, T, Picot, A, 2004, Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflicts, Centre for Humanitarian Dialogue.

[13]Idem.

[14]Pierre Mertens, Les modalités de l'intervention du Comité international de la Croix-Rouge dans le conflit du Nigéria., Annuaire français de droit international, volume 15, 1969, pp. 183-209. p.

[15]Eleanor Danvey, John Borton et Matthew Foley, A History of the Humanitarian System, Londres, ODI, 2013.

[16]Marie-Luce Desgrandchamps, L'humanitaire en guerre civile. La crise du Biafra (1967-1970), Presses universitaires de Rennes, coll. «Histoire», 2018, 376 pages.

De ce qui précède, on constate que le champ d'application de la diplomatie humanitaire est essentiellement orienté vers les nécessités d'alléger des souffrances, de prévenir l'évènement des catastrophes et de préserver des vies en situation d'urgence. Elle est vise principalement à :»Améliorer l'accès à l'aide humanitaire dans les conflits et dans les situations d'urgence complexes (ce qui) a toujours été la plus grande préoccupation pour les acteurs humanitaires»[17]. Cette diplomatie humanitaire trouve sa source dans des fondements précis.

III - LES FONDEMENTS DE LA DIPLOMATIE HUMANITAIRE

Les fondements de la diplomatie humanitaire renvoient à l'ensemble des principes, valeurs, motivations et instruments qui soutiennent les bases de l'action des acteurs de cette forme de relations jouissant d'éléments d'extranéité. Par-delà les fondements juridiques facilement identifiables à travers les instruments internationaux bilatéraux (Traités divers, actes constitutifs et résolutions d'OI), et/ou les statuts et autorisations d'agir et de fonctionner dans les Etats pour les OING, qui décrivent à suffisance les objectifs affichés, la dimension téléologique qui structure la phénoménologie de la diplomatie humanitaire s'observe aussi à travers les fondements solidaristes d'une part (A), et d'autre part des fondements stratégiques qui la travaillent (B).

A - Les fondements solidaristes de la diplomatie humanitaire

Généralement contenus dans les buts affichés des instruments juridiques définissant soit les rapports interétatiques, à travers lesquels on dénote la prédominance lexicale de la solidarité qui en constitue un des fondements les plus importants, la diplomatie humanitaire apparait comme une modalité relationnelle humaniste. Ses fondements solidaristes, dont la préservation des

[17] Antonio De Lauri, op. cit.

droits de l'homme[18] en situation de vulnérabilité est une matrice essentielle, se structurent autours de certaines valeurs telles que :

- La préservation de l'humanité en situation de crise ;
- L'assistance humanitaire ;
- La recherche de la paix ;
- L'accompagnement des personnes en état de nécessité grave ;
- La préservation des droits de l'homme ;
- Préservation de la sécurité des personnes vulnérables (enfants, femmes, personnes âgées, personnes à mobilité réduite et souffrant de divers handicaps).

Au-delà de ces valeurs solidaristes, la diplomatie humanitaire, comme toute action diplomatique dispose aussi des fondements stratégiques qui laissent transparaitre à certains égards son caractère antinomique à la réalité internationale fortement travaillée par La recherche de l'intérêt et de la puissance**.**

B - Les fondements stratégiques géostratégiques de la diplomatie humanitaire

De prime abord, il est important de rappeler le caractère ambigu du concept de diplomatie humanitaire qui se forge autour de deux notions antithétiques. La conduite de la politique étrangère des Etats, dont la diplomatie, est une modalité, voire une notion synonyme ne s'émancipe pas de manière fondamentale des exigences lucratives et stratégiques de la realpolitik. Traditionnellement, la diplomatie, perçue dans une perspective étatique, qui est aussi l'une des modalités de la politique étrangère avec qui elle fait corps vise à remplir quatre principales fonctions fondamentales, à savoir' : «(…) *observer, négocier, représenter et vendre»*[19], comme l'atteste François Bujon De l'Estang.

[18]Pease, K, 2016, Human Rights and Humanitarian Diplomacy (Manchester University Press).

[19] De L'Estang, François Bujon, and Michel Crépu. "Les quatre fonctions de la diplomatie." Revue Des Deux Mondes, Revue des Deux Mondes, 2004, pp. 79–90.

Ces quatre fonctions induisent des choix stratégiques de la part des Etats dans la conduite de leur politique étrangère et se posent en fondements visant la satisfaction de la quête des voies et moyens pour l'atteinte des intérêts de diverses natures. Parmi ces motivations structurantes de l'action diplomatique humanitaire, on peut distinguer :

- La quête d'intérêts économiques (exploitation des ressources minière et autres matières premières, financières, commerciaux…) ;
- La quête d'intérêts politiques (influence dans les processus de transition, d'unification ou de partition des entités politiques) ;
- La quête d'intérêts diplomatiques (espérer un soutien diplomatique, constitution d'Alliés dans les OI) ;
- La quête d'intérêts culturels (linguistique, influences culturelles et philosophiques…).

Les enjeux géopolitiques et géostratégiques sont au cœur de la diplomatie humanitaire, dont ils structurent et orientent significativement les dynamiques. Cette diplomatie humanitaire a cours même dans la fourniture de solutions aux problèmes sécuritaires et induisent des tensions et rivalités entre les Etats au niveau mondial sur différents théâtres tels que :

- La gestion des situations d'urgence issues des crises sécuritaires (Bosnie Herzégovine, Mali[20]…
- La gestion des situations d'urgence issues des crises sanitaires (gestion de la crise d'Ebola en Guinée[21], la gestion de la pandémie de la covid19 avec diplomatie du masque de Pékin[22], la guerre des vaccins[23] contre la Covid qui cachent mal les logiques lucratives qui gouvernent la recherche des solutions face à la pandémie…

[20]Pierre Salignon, «Mali : la France en guerre, l'humanitaire en galère», Humanitaire [En ligne], 34 | 2013, mis en ligne le 22 avril 2013, consulté le 03 octobre 2021.

[21]Pierre Salignon et Adrien Absolu, «L'action de l'État français en Guinée : envers et par-delà Ebola», Humanitaire, 40 | 2015, 52-63.

[22] Guillaume Tawil, COVID-19 - Chine : la diplomatie du masque, un échec, *https://www.open-diplomacy.eu/blog/covid-chine-diplomatie-masque*. Article Vidéo et écrit publiée le 4 juin 2020.

[23]Patrick Zylberman, La guerre des vaccins, Paris, Odile Jacob, 2020, 349 p.

- La gestion des situations d'urgence issues des catastrophes d'origines anthropiques (naufrage du sous-marin russe Koursk[24], Tchernobyl[25]…).

Ces fondements stratégiques de la diplomatie humanitaire, laissent émerger les divers caractères de cette dernière comme modalité de la politique humanitaire.

IV - LA DIPLOMATIE HUMANITAIRE COMME MODALITE DE LA POLITIQUE HUMANITAIRE

La diplomatie humanitaire, apparait, de par les faits qui sont les siens, comme une sous-composante de la politique humanitaire qui elle-même est une composante de la politique étrangère d'un Etat avec qui elle entretient divers liens matériels et fonctionnels. Déjà, la politique étrangère, jouit d'une abondante définition, toute fois, elle renvoie selon la perspective de James Rosenau à :»la ligne d'action que les responsables officiels d'une société nationale suivent pour présenter ou modifier une situation dans le système international afin qu'elle soit compatible avec les objectifs définis par eux-mêmes ou leurs prédécesseurs»[26].Ces liens déjà élucidées par Dario Battistela, font penser avec certitude à «la politique étrangère et la diplomatie sont les deux faces d'une même médaille, l'action des États sur la scène internationale et la façon dont elle est élaborée et exécutée : alors que la politique étrangère concerne les objectifs et les fins de cette action, la diplomatie renvoie à la façon dont se conduisent les agents de ces États dans la mise en œuvre de leur politique étrangère. En quelque sorte, «les deux termes se rapportent l'un à l'autre de la même façon qu'un médium à un message».[27] Fort de ce qui

[24]Peter Davidson, Huw Jones, John H. Large, «The Recovery of the Russian Federation Nuclear Powered Submarine Kursk», World Maritime Technology Conference, San Francisco, Society of Naval Architects and Marine Engineers (en), octobre 2003.

[25] Zone d'exclusion mise en place par l'armée rouge.

[26]James Rosenau, «Moral Fervor, Systematic Analysis and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research», in Austin Ranney (dir.), Political Science and Public Policy (Chicago: Markham, 1968), 197-236.

[27]Battistella Dario, Cornut Jérémie, Baranets Élie, «Chapitre 12. La diplomatie «, dans : Théories des relations internationales. Sous la direction de Battistella Dario, Cornut Jérémie, Baranets Élie. Paris, Presses de Sciences Po, «Références», 2019, p. 419-451.

précède, il devient lors important d'apporter une clarification sémantique du concept de politique humanitaire, comme instrument de la politique générale étrangère de l'Etat, (A), tout en montrant la place de la diplomatie humanitaire dans la mise en œuvre de la politique humanitaire (B).

A - La notion de politique humanitaire

La politique humanitaire désigne l'ensemble des mesures prises par les Etats et les acteurs humanitaires non étatiques dans la définition de leurs objectifs et modalités de conduite de l'action humanitaire visant à assister les populations en situation d'urgence dans divers Etats**.** Non exclusive à l'action extérieure, la politique humanitaire, englobe les diverses actions de protection civile, à la différence que celles-ci qui se mènent à l'intérieur des frontières de l'Etat sur son territoire, et est principalement conçue et menée dans une logique d'assistance. De manière concrète, la politique humanitaire d'un Etat revêt un volet national dirigée vers les situations d'urgence à l'intérieur du territoire national ; et un volet extérieur tourné, dans la même philosophie, vers les Etats étrangers connaissant des situations de vulnérabilité. La politique humanitaire qui est une des modalités de la politique d'étrangère d'un Etat, est intrinsèquement liée à la diplomatie, qui lui offre un de ses modes d'expression. En réalité, la diplomatie humanitaire, se présente comme l'un des moyens d'expression de la politique humanitaire dont il est important d'élucider les liens.

B - La diplomatie humanitaire comme modalité de la politique humanitaire

La diplomatie humanitaire est avant tout de la diplomatie, c'est-à-dire un moyen d'expression de la politique étrangère, et participe d'un medium d'atteinte des objectifs de politique étrangère des Etats dont la recherche de l'intérêt national définit en terme de puissance est un corolaire. Même s'il est requis de la part de l'humanitaire une certaine neutralité, force est de constater que le terrain donne d'autres indications sur le comportement des acteurs humanitaires dans la conduite de leurs opérations. A ce propos, il est à noter que : "L'acteur humanitaire" (…) "doit apprendre à se défaire de sa blouse

blanche pour revêtir son costume de citoyen, c'est-à-dire apprendre à distinguer les ordres. Il doit retrouver le sens du politique, s'interroger sur le sens global de son action."[28], écrit R. Brauman, traduit une approche strictement idéaliste que ne partagent pas d'autres auteurs se basant sur une observation plus empirique.

En procédant à une analyse empirique de la question, Hab. Victor JUC et Carolina DODU-SAVCA constatent que : «La formulation de l'intérêt national se présente comme un procès dynamique et complexe étant donné que cette catégorie reflète des réalités sociales qui comportent la totalité des besoins et aspirations communs à tous les membres d'une entité socioculturelle»[29], ces auteurs démontrent que la quête de l'intérêt national dans les choix de politique étrangère des Etats ne se limite pas aux acteurs strictement étatiques, mais mobilise aussi les acteurs sociaux divers qui se mettent au service du rayonnement et des intérêts de leurs nations. Les acteurs humanitaires font difficilement exception à cette logique. Ces acteurs de la diplomatie humanitaire, par ailleurs acteurs extérieurs de la politique humanitaire de l'Etat travaillent aussi à la quête des intérêts de leurs gouvernements respectifs. Cette diplomatie humanitaire, qui dans son essence est essentiellement tournée vers l'extérieur, prend sa source dans les préoccupations politiques internes dont l'intérêt se pose en matrice commune pour les acteurs humanitaires ayant une nationalité, et les financements publics de leurs Etats d'origine traduisant et confortant cette lecture. Par ailleurs, les acteurs humanitaires non étatiques bénéficient d'un accompagnement et d'un suivi particulier des missions diplomatiques de leurs pays d'origine.

En rapport avec la politique humanitaire dont elle apparait comme l'un des éléments, la diplomatie humanitaire se présente donc comme une modalité douce et peu contraignante de la projection et de l'exercice de la puissance des Etats, notamment dans la recherche de la puissance douce (Soft power)[30], et

[28] R. BRAUMAN. Humanitaire. Le dilemme, entretien avec Ph. Petit, Paris, 1996, p. 39. Cf. aussi p. 91 : "L'humanitaire n'est pas seulement une forme de destruction du politique, mais aussi un moyen de sa redécouverte par d'autres voies".

[29] Juc, V., & Dodu-Savca, C. (2014). L'interet national - facteur déterminant des priorités stratégiques de la République de Moldova. Studii Europene, 2, 105-121

[30] Joseph S. Nye, Soft Power: The Means to Success in World Politics, New York: Public Affairs, 2004.

par la mobilisation de ses recettes afin d'amener à l'adhésion des Etats et des peuples vers qui elle est dirigée. Elle apparait comme une véritable modalité de conduite de la politique extérieure des Etats qui la portent et la déploient. Fort de ceci, elle se présente ainsi comme :

Une modalité de la politique humanitaire (diplomatie du masque de la Chine Covid 19[31], don des vaccins et divers éléments logistiques pour lutter contre la pandémie. Pour Antoine Bondaz cet activisme et ce dynamisme de la «diplomatie sanitaire» a principalement pour but à créer une véritable route de la soie sanitaire en Afrique[32])

Une réalité disposant d'une téléologie commune aux actions de politique étrangère (influencer, contraindre, obtenir des avantages économiques…)

Une modalité douce et moins contraignante à travers des recettes précises avec des acteurs précis (Valeurs solidaristes, actions par les opérateurs, agences de développement, associations et ONG par le truchement des financements publics…).

Cette essence politique de l'action humanitaire, permet de favoriser l'émergence du phénomène de l'humanitaire politique dont il sied de préciser le sens et les modalités.

V - LA DIPLOMATIE HUMANITAIRE ET L'HUMANITAIRE POLITIQUE

La diplomatie humanitaire n'est pas uniquement le fait d'acteurs étatiques, en effet elle mobilise dans sa conception et sa mise en œuvre une variété d'acteurs non étatiques que sont les OING diverses, dont les sources de financement oscillent entre sources publiques et sources privées, venant principalement de grands donateurs que sont les firmes multinationales, les célébrités, les grandes

[31] Pauline Bonnet, la diplomatie du masque et du vaccin : nouvel atout de soft ou de hard power pour pékin, https://cqegheiulaval.com/2021/06/03/la-diplomatie-du-masque-et-du-vaccin-nouvel-atout-de-soft-ou-de-hard-power-pour-pekin/ consulté le 03/10/2001.

[32] Antoine Bondaz, «Route de la soie de la santé» : comment la Chine entend profiter de la pandémie pour promouvoir sa diplomatie sanitaire, Note de la FRS n°11/2020.

fortunes**.** Bien qu'elles prétendent agir essentiellement pour des motivations solidaristes, force est de constater, à la suite d'une observation plus approfondie de leurs comportements que les actions relevant de la diplomatie humanitaire ne sont pas dénuées de préoccupation intéressées. Cet état des choses permet d'évoquer la catégorie analytique de l'humanitaire politique qui renvoie à une signification bien précise oscillant entre concept et réalité, que l'on peut classer dans des grilles d'analyse à clarifier d'une part (A), tout en déclinant les diverses modalités de sa traduction dans la réalité d'autre part (B).

A - Les grilles théoriques et conceptuelles de l'analyse de l'humanitaire politique

De prime abord, il est important de préciser une chose, contrairement à une opinion persistante, l'action humanitaire est une action essentiellement politique, car elle s'inscrit dans les questions relatives à la gouvernance de la cité, et des rapports au sein de la société internationale. A ce propos Jean Hervé Bradol estime qu':» *En opposition au pouvoir mais non lancée à sa conquête - puisqu'elle refuse d'être associée aux logiques qui partagent l'humanité entre ceux qui peuvent vivre et ceux qui doivent mourir -, l'action humanitaire est subversive par nécessité car les partisans de l'ordre établi acceptent rarement la solidarité en faveur de ceux dont ils décrètent ou tolèrent l'élimination*»[33]. En opérant une analyse de cette opinion, en référence aux logiques politiques de l'action humanitaire, on peut observer que celle-ci n'est ni apolitique, encore moins politiquement neutre. Elle obéit plutôt à une logique propre. En s'opposant au pouvoir qui de manière générale n'exclue aucun champ de la régulation des affaires sociales. La politique humanitaire entre pleinement dans le champ politique, et intègre la stratégie comme mode de sa formulation, notamment sur le plan international. Comme telle, elle est soumise à tous les fondements qui motivent la politique internationale. Dans cette perspective, la politique humanitaire, implique pour les humanitaires, et les entrepreneurs de l'action humanitaire d'être soumis eux aussi aux logiques politiques qui travaillent le système international, et qui dans certaines mesures permettent de comprendre leur comportement, et ce qui motivent ceux-ci. En effet, en

[33] Jean-Hervé Bradol (cf «A l'ombre des guerres justes», paru en 2003).

appliquant le raisonnement stratégique à l'ensemble des faits se rapportant à l'humanitaire, on peut classer l'humanitaire politique selon trois catégories :

- L'humanitaire politique stratégique (qui est de la compétence du politique qui dans ses objectifs de politique étrangère, sélectionne l'action humanitaire et l'assistance comme modalités de la politique extérieure) ;
- L'humanitaire politique opérationnel (qui relève de la traduction dans les missions humanitaires des objectifs de politique étrangère des Etats agissant par leurs services, et/ou par les organisations humanitaires ayant généralement pour siège l'Etat en question) ;
- L'humanitaire politique tactique qui relève des acteurs agissant sur le terrain en menant des actions dans le sens voulu par les Etats ou les donateurs.

C'est trois dimensions de l'humanitaire politique se déclinent dans une logique d'interdépendance précises.

B - Les modalités de l'action de l'humanitaire politique

Pour cerner les modalités et modes d'expression de l'humanitaire politique, il est important de saisir la notion d'interdépendance qui existe entre les acteurs, posés en unités et entités qui la structurent et travaillent sa dynamique. Comme le rappelle fort à propos **Irnerio Seminatore :** «Là où toute chose dépend du tout, l'analyse du comportement des différentes unités, exige une approche systématique»[34].Cette logique systémique, et d'interdépendance entre acteurs aux rapports asymétriques[35] fait émerger des motivations d'intérêts qui structurent leurs divers comportements. A ce titre, dans une logique de politique internationale, trois principaux paradigmes géostratégiques permettent de comprendre les instruments de l'humanitaire politique des actions humanitaires, à savoir le paradigme du linkage et du financement d'une part, et la technologie du géostratégique du glacis d'autre part.

[34] Seminatore, I. (1987). Interdependance, linkage et système international : de l'analyse conceptuelle aux problèmes de politique étrangère. Études internationales, 18(2), 329–352.

[35] R.O. KEOHANE et J.S. NYE. Transnational Relations and World Politics, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1972.

Paradigme diplomatique du linkage :

Le linkage dans les relations internationales contemporaines est la marque la plus forte de l'interdépendance[36] qui les caractérise. En effet, la technique diplomatique du linkage renvoie pour les acteurs étatiques à faire, dans une logique stratégique, la liaison des questions n'ayant à première vue aucun lien, dans le but de faire pencher la balance dans le sens des objectifs escomptés à court, moyen et long terme lors des négociations relatives à la conduite de la politique étrangère. Ainsi, en liant les questions politiques, économiques, humanitaires et culturelles à la recherche d'un intérêt ou de plusieurs intérêts précis, les puissances du directoire du monde font pression sur les Etats demandeurs ou dans le besoin, pour obtenir des gains diplomatiques sur d'autres thématiques. A titre illustratif, on peut évoquer les menaces récentes de Paris et de l'Union Européenne de rompre son aide humanitaire et sécuritaire avec la République du Mali, si cette dernière engageait une coopération militaro-sécuritaire avec la société militaire privée Wagner proche du Kremlin.

Le financement des politiques humanitaires :

Le financement des politiques humanitaires est essentiellement issu des ressources publiques, donc étatiques. A ce titre, ces politiques humanitaires pour en bénéficier doivent être en accord, ou en conformité avec les lignes directrices de ces bailleurs publics. Cette situation implique que celles-ci visent, dans le cadre de la diplomatie humanitaire, à participer à l'atteinte des objectifs de politique étrangère qui ont fort peu à voir avec les valeurs de la gratuité ou de l'action désintéressée d'assistance. A juste titre, cette démarche qui conforte l'absence d'antinomie fondamentale entre la recherche des intérêts de puissance, et la solidarité internationale, apparait comme une évidence. En analysant le comportement des donateurs publics, on peut constater une tendance générale au triomphe de l'Etat comme principal acteur du financement de l'action humanitaire. En effet, dans les pays du Golf, entre 2014 et 2016, les principaux bailleurs de fonds agissent à travers une pluralité d'organisation

[36] The Department of State, Toward Strategy of Interdependence, Spécial Report n° 17, Washington, July 1975. Cette étude reprend les thèses de L.R. ALKER, L.P. BLOOMFIELD et N. CHOVERI. Analyzing Global Interdependence, MIT Press, Cambridge (Mass), 1975.

internationale pour financer l'action humanitaire. Parmi ceux-ci on peut citer : l'Organisation de Coopération Islamique qui dispose de mécanismes régionaux y afférents, orientés dans une logique de communauté de sécurité. Dans cette optique, on peut observer que la Ligue Arabe à travers sa coopération finance les activités du CICR, ou encore le Conseil de Coopération du Golf, voire les Etats eux-mêmes qui financent les programmes et politiques des principaux acteurs humanitaires que sont agences spécialisées de l'ONU (PAM, HCR, UNRWA, OCHA …), des OING et les ONG agissant dans l'action humanitaire (FICR…). A ce propos, le Koweït se démarque comme étant l'un des principaux financiers de l'action humanitaire dans cette zone, qui n'épargne pas l'Afrique du Nord suite aux Printemps arabes. Cet Etat du Golf a contribué à hauteur de plus de 633 millions $, dont plus de 41 % dont l'a été via les Nations Unies (source : FTS)[37]. Ce qu'on peut dire, c'est que dans cet espace, l'aide humanitaire est principalement financée par les gouvernements et les institutions des pays membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) qui comprend actuellement l'Union Européenne et 28 pays, en majorité occidentaux. Ces bailleurs ont financé 94 % de l'aide humanitaire durant la dernière décennie et 90 % (16,8 millions $) en 2014[38].

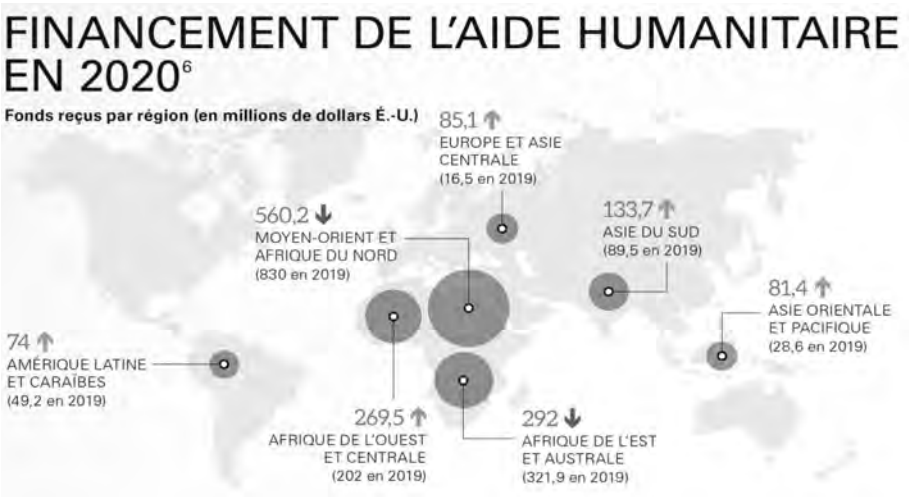
Au niveau global, l'aide humanitaire est aussi, et en grande partie, le fait des Etats. Pour l'UNICEF :» Près du tiers de l'appel total pour 2020 a été consacré aux besoins humanitaires en matière d'éducation et d'EAH ; venaient ensuite les secteurs de la nutrition (13 %) et de la protection de l'enfance (7 %). En novembre, l'UNICEF avait reçu 1,69 milliard de dollars US en contribution de donateurs humanitaires dans le cadre de l'appel de 2020»[39].

---

[37] Céline Billat a travaillé pour les opérations du HCR au Sénégal, au Tchad, en République Démocratique du Congo et au Yémen. Cet article est issu d'un travail de recherche effectué dans le cadre d'un Master en Action Humanitaire effectué au CERAH à Genève, dont la version intégrale est disponible en ligne en *anglais:http://www.cerahgeneve.ch/files/1714/5268/0956/BILLAT_Celine_-_MAS_Dissertation_CERAH_2015_-_20.11.2015.pdf*.

[38] Global Humanitarian Assistance Report 2015. *Development Initiative*.

[39] UNICEF Action humanitaire pour les enfants 2021.



Carte géopolitique du financement de l'aide humanitaire en 202040

Ces financements publics peuvent prendre la forme en dehors des transferts directs, des réductions d'impôts et de taxes. En Afrique, le financement de l'action humanitaire étatique est particulièrement important et touche plusieurs Etats. A ce titre, on peut constater que concernant l'Afrique Centrale et l'Afrique de l'Ouest, les chiffres sont particulièrement éloquents. Ainsi, dans ces parties du Continent, on observe que les besoins ont été exorbitants, et appuyés par les Etats. A ce titre, pour le Bureau Régional de l'UNICEF[41], de l'Afrique de l'Ouest et du Centre les chiffres oscillent entre : 70 528 330 Burkina Faso, 154 968 652 Cameroun, 83 074 000Ghana, 26 948 402 Guinée, 11 800 000 Mali, 108 295 507 Mauritanie, 17 711 799 Niger, 74 858 228 Nigéria 187 778 750 République centrafricaine 75 700 000 République Démocratique du Congo 384 412 089 République du Congo 11 922 435 Sénégal 16 160 000 Sierra Leone[42].

Dans le contexte de la lutte contre la pandémie en 2019, à Sarscov 2, les financements étatiques de l'action humanitaire se sont agrandis avec une action forte des donateurs principalement occidentaux, avec pour principaux bénéficiaires

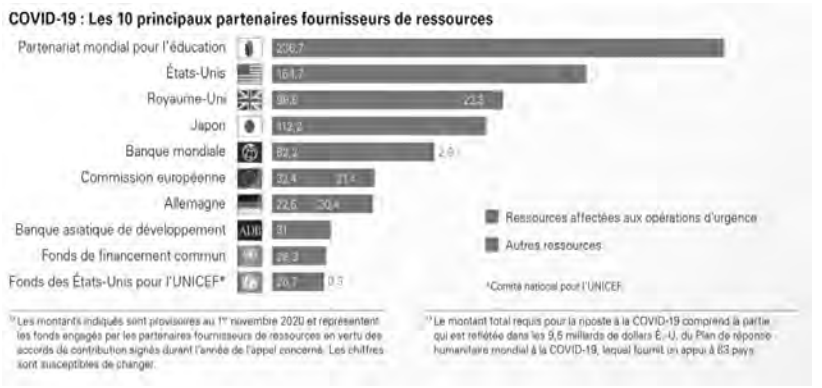
[40] UNICEF, op.cit.

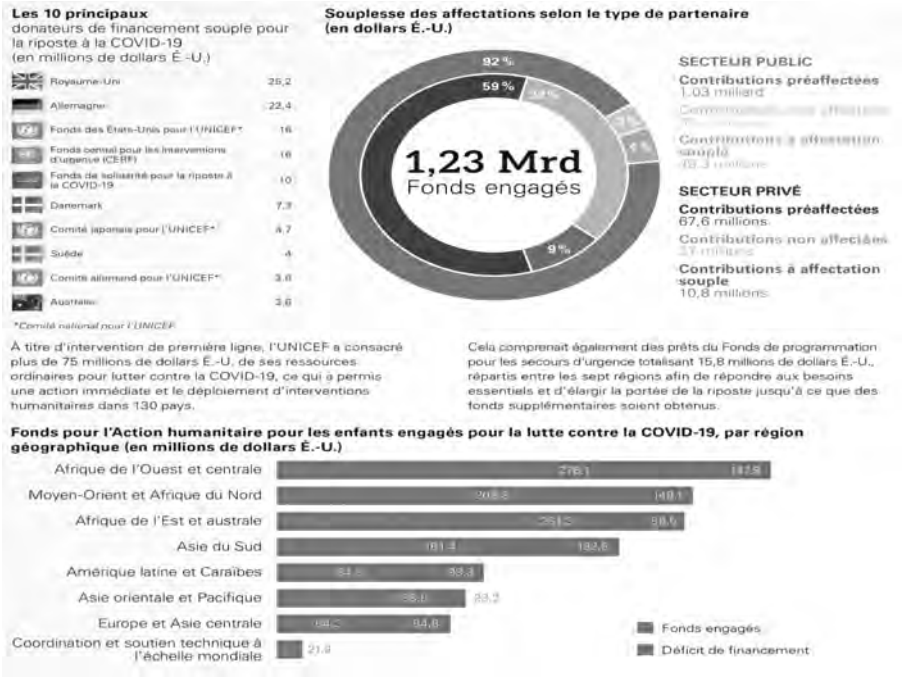
[41] Idem.

[42] Les montants sont en millions de dollars.

les Etats africains en crises (Congo, RCA, Mali, Nigeria, Libye, Niger…).

Tableau des principaux donateurs de l'Unicef dans l'action humanitaire en 2019[43].





Fonds de l'action humanitaire pour les enfants dans la lutte contre la Covid 19 au niveau mondial[44]

43 UNICEF, op.cit.

44 UNICEF, op. cit.



Les principaux donateurs mondiaux de l'action humanitaire dans le monde 2019[45]

La mobilisation de la technique géostratégique du glacis par la mobilisation des acteurs étatiques et non étatiques

Réceptionné de la géologie et de la géographie, où il renvoie de prime abord à une pente, et à «une forme de relief non structurale consistant en une surface plane et peu inclinée»[46], le glacis sur le plan géostratégique se rapporte à une réalité spatiotemporelle qui renvoie à un théâtre sur lequel se base une puissance pour projeter sa puissance. Considéré le plus souvent comme allié ou partenaire de jeu où les principales puissances s'affrontent, et mettent à l'épreuve leurs diverses influences et leurs capacités à contraindre, le glacis est au cœur de la géostratégie. Comme objet et medium de puissance, le glacis selon **Franck Débié et Henri Verdier :**»est un espace/temps d'information plus qu'un simple terrain de manœuvre. Sur le glacis se teste la détermination de l'adversaire, d'escarmouches d'avant-postes en manœuvres de grande ampleur. Le glacis renforce l'avantage du temps dont dispose la défense : il retarde, il permet de «voir venir». Un glacis géostratégique est tout le contraire d'un vide où l'on attend de voir paraître l'ennemi à l'horizon : c'est un système d'information échelonné où la détermination de l'adversaire rencontre des obstacles de plus en plus puissants»[47]. En réalité, du point de vue géostratégique, la question des glacis

[45] Idem.

[46] Alain Foucault et Jean-François Raoult, Dictionnaire de Géologie, vol. 4eédition, Masson,, 1995, 324 p p.

[47] Franck DEBIÉ - Raphaële ULRICH - Henri VERDIER, A quoi sert la géostratégie ? , *http://www.institut-strategie.fr/strat_050_DEBIEAQUOI.html*. Consulté le 03 octobre 2021.

est embarrassante d'un point de vue politique : personne ne souhaite voir son territoire servir de glacis à une puissance alliée[48].Dans la conduite des affaires humanitaires, certaines puissances mobilisent des Etats alliés, généralement de puissance moindre, afin de matérialiser l'exercice de leur puissance dans les zones qu'ils considèrent comme étant leurs zones d'influences. La présence française dans la bande sahélienne, soutenue par l'Europe qui redoute le développement de la coopération militaro sécuritaire avec la Russie participe de cette grille de lecture. Pour le président français Emmanuel Macron :»Sans la France, le Mali serait entre les Mains des Terroristes»[49]. Cette transformation en glacis par la France se traduit principalement sur deux théâtres que sont le théâtre sahélien et le théâtre centrafricain. A titre illustratif, on peut analyser dans cette perspective les positionnements militaires et logistiques importants sahéliens des forces **Serval (plus de 4000 hommes),** succédés par la **Force Barkhane (plus de 5100 hommes)** dans le Sahel[50], et celle du **G5 Sahel** comme approche concertée dont la présence dans le Sahel ne fait pas l'unanimité, y compris au sein du camp occidental[51]. Quant au théâtre centrafricain, la présence de la force **Sangaris** en République Centrafricaine avec plus de 15.000 soldats français [52];démontre à suffisance et de manière fort éloquente que la France constitue en glacis ses anciennes colonies et territoires administrés, dont elle tient à contrôler, dans la dynamique de la fourniture des solutions sécuritaires et humanitaires, et tient à ne pas y voir des puissances concurrentes, d'où les frictions relatives à la présence de la Société Militaire Privée russe Wagner.

CONCLUSION

De ce qui précède, on peut considérer que la diplomatie humanitaire, qui est une sous composante de la politique étrangère des Etats est autant structurée dans sa conduite par les visées solidaristes, que les visions stratégiques qui

[48] Idem.

[49] Discours prononcé le 30 Septembre 2021, lors d'un diner avec les avec Un dîner avec les acteurs de la saison Africa2020. 50Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée Nationale, Rapport d'information sur l'opération Barkhane du 14 Avril 2021.

[51] Marie Bourreau, Force du G5 Sahel: la France confrontée aux réticences des États-Unis à l'ONU

[52] https://www.huffingtonpost.fr/2016/10/30/le-bilan-en-demi-teinte-de-loperation-sangaris-en-centrafrique_a_21594928/

influencent sa mise en œuvre, dans le monde en général, et surtout en Afrique en particulier. Objet de convoitises des puissances qui la constituent en glacis, l'Afrique apparait comme le terreau le plus fertile de l'action humanitaire, car travaillée par des situations d'urgence plurielles, où se déploient des entreprises humanitaires fortement motivées par des relents et des rationalités géostratégiques des puissances du directoire du monde, dont l'action est portée par une myriade d'organisations internationales non gouvernementales dotées de nationalités de ces dernières, et bénéficiant de financements qui cachent mal leur neutralité. Cette situation pousse «certains Etats (qui) expriment de plus en plus ouvertement leur méfiance à l'égard des ONG, (en)mettant en place des procédures administratives contraignantes»[53], qui se voient inviter à faire preuve de prudence envers ces acteurs humanitaires par le développement de système de vigilance visant à garantir la neutralité proclamée et requise des acteurs humanitaires, dans le but de préserver leur souveraineté, et surtout leur sécurité et celles de leurs populations. Des préoccupations susceptibles de faire l'objet d'une autre réflexion. /-

Références bibliographiques

1 **1-Antonio De Lauri,**» La diplomatie humanitaire», Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Brief no. 2020:06) 4 p.

2 **2-Rousseau Élise, Sommo Achille**, «Chapitre 17. La diplomatie humanitaire «, dans : Thierry Balzacq éd., Manuel de diplomatie. Paris, Presses de Sciences Po, «Relations internationales», 2018, p. 291-306.

3 **3- Régnier, P,** 2011, The Emerging Concept of Humanitarian Diplomacy, International Review of the Red Cross, 93(884): 1211: 1237.

4 **4-BASLEZ, Marie-Françoise.** Entraide et mutualisme dans les associations des cités grecques à l'époque hellénistique In : Les régulations sociales dans l'Antiquité [en ligne]. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2006 (généré le 05 octobre 2021).

5 **5-Maietta Michel**, «Origine et évolution des ONG dans le système humanitaire international», Revue internationale et stratégique, 2015/2 (n° 98), p. 53-59.

6 **6-GOEMAERE, Éric ; OST, François**. L'action humanitaire : questions et enjeux In : Humanité, humanitaire [en ligne]. Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 1998, in BEL, Olivier ; et al. Humanité, humanitaire. Nouvelle édition [en ligne]. Bruxelles :

[53] C.A. HOFMANN, C.A. HOFMANN, ''La relation entre autorités nationales et organisations humanitaires : une dimension trop souvent oubliée de la qualité'', *Humanitaires en mouvement* N° 15, avril 2015, pp. 19-21.

Presses de l'Université Saint-Louis, 1998.

7 **7-Andrew Clapham**, Human Rights. A Very Short Introduction, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 420.

8 **8-OWONA WOLFGANG Fernand Jr**, *le traitement politico-diplomatique et sécuritaro-stratégique de Boko Haram comme menace à la sécurité au sein des Etats de la CBLT : la prédominance des approches réalistes face à une menace phénoménologiquement holiste*, Thèse de Doctorat, IRIC, Université de Yaoundé II-Soa, 2019.

9 9- **Gemma Edgar**, «Agreeing to Disagree : Maintaining dissent in the NGO sector», Discussion Paper, n° 100, The Australia Institute, août 2008.

10 **10- Mancini-Griffoli, T, Picot, A**, 2004, Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflicts, Centre for Humanitarian Dialogue.

11 **11-Pierre Mertens**, Les modalités de l'intervention du Comité international de la Croix-Rouge dans le conflit du Nigéria., Annuaire français de droit international, volume 15, 1969, pp. 183-209. p.

12 **12- Marie-Luce Desgrandchamps**, L'humanitaire en guerre civile. La crise du Biafra (1967-1970), Presses universitaires de Rennes, coll. «Histoire», 2018, 376 pages.

13 **13-Pease, K, 2016**, Human Rights and Humanitarian Diplomacy (Manchester University Press).

14 **14- De L'Estang, François Bujon, and Michel Crépu**. "Les quatre fonctions de la diplomatie." Revue Des Deux Mondes, Revue des Deux Mondes, 2004, pp. 79–90.

15 **15- Pierre Salignon**, «Mali : la France en guerre, l'humanitaire en galère», Humanitaire [En ligne], 34 | 2013, mis en ligne le 22 avril 2013, consulté le 03 octobre 2021.

16 **16- Pierre Salignon et Adrien Absolu**, «L'action de l'État français en Guinée : envers et par-delà Ebola», Humanitaire, 40 | 2015, 52-63.

17 **17-Guillaume Tawil**, COVID-19 - Chine : la diplomatie du masque, un échec, https://www.open-diplomacy.eu/blog/covid-chine-diplomatie-masque. Article Vidéo et écrit publiée le 4 juin 2020.

18 **18- Patrick Zylberman**, La guerre des vaccins, Paris, Odile Jacob, 2020, 349 p.

19 **19**- **Peter Davidson, Huw Jones, John H. Large,** «The Recovery of the Russian Federation Nuclear Powered Submarine Kursk», World Maritime Technology Conference, San Francisco, Society of Naval Architects and Marine Engineers (en), octobre 2003.

20 **20**- James Rosenau, «Moral Fervor, Systematic Analysis and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research», in Austin Ranney (dir.), Political Science and Public Policy (Chicago: Markham, 1968), 197-236.

21 **21** - **Battistella Dario, Cornut Jérémie, Baranets Élie**, «Chapitre 12. La diplomatie «, dans : Théories des relations internationales. Sous la direction de Battistella Dario, Cornut Jérémie, Baranets Élie. Paris, Presses de Sciences Po, «Références», 2019, p. 419-451.

22 **22**- **R. BRAUMAN. Humanitaire.** Le dilemme, entretien avec Ph. Petit, Paris, 1996, p. 39. Cf. aussi p. 91 : "L'humanitaire n'est pas seulement une forme de destruction du politique, mais aussi un moyen de sa redécouverte par d'autres voies".

23 **23-Juc, V., & Dodu-Savca, C.** (2014). L'intérêt national - facteur déterminant des priorités stratégiques de la République de Moldova. Studii Europene, 2, 105-121

24 **[24-] Joseph S. Nye, Soft Power**: The Means to Success in World Politics, New York: Public Affairs, 2004.

25 **25- Pauline Bonnet**, la diplomatie du masque et du vaccin : nouvel atout de soft ou de hard power pour pékin, https://cqegheiulaval.com/2021/06/03/la-diplomatie-du-masque-et-du-vaccin-nouvel-atout-de-soft-ou-de-hard-power-pour-pekin/ consulté le 03/10/2001.

26 **26- Antoine Bondaz**, «Route de la soie de la santé» : comment la Chine entend profiter de la pandémie pour promouvoir sa diplomatie sanitaire, Note de la FRS n°11/2020.

27 **27- Jean-Hervé Bradol** (cf. «A l'ombre des guerres justes», paru en 2003).

28 **28- Seminatore, I.** (1987). Interdependance, linkage et système international : de l'analyse conceptuelle aux problèmes de politique étrangère. Etudes internationales, 18(2), 329–352.

29 **29- R.O. KEOHANE et J.S. NYE**, Transnational Relations and World Politics, Cambridge (Mass.),

30 Harvard University Press, 1972.

31 **30- The Department of State**, Toward Strategy of Interdependence, Spécial Report n° 17, Washington, July 1975. Cette étude reprend les thèses de L.R. ALKER, L.P. BLOOMFIELD et N. CHOVERI. Analyzing Global Interdependence, MIT Press, Cambridge (Mass), 1975.

32 **30- Global Humanitarian Assistance** Report 2015. *Development Initiative*.

33 **32-UNICEF** Action humanitaire pour les enfants 2021.

34 **33- Alain Foucault et Jean-François Raoult**, *Dictionnaire de Géologie*, vol. 4eédition, Masson,, 1995, 324 p p.

35 **34-Franck DEBIÉ - Raphaële ULRICH - Henri VERDIER**, A quoi sert la géostratégie ? , http://www.institut-strategie.fr/strat_050_DEBIEAQUOI.html. Consulté le 03 octobre 2021.

36 35- **C.A. HOFMANN, C.A. HOFMANN**, ''La relation entre autorités nationales et organisations humanitaires : une dimension trop souvent oubliée de la qualité'', *Humanitaires en mouvement* N° 15, avril 2015, pp. 19-21.

LA GESTION DE L'ÉTAT CIVIL EN SITUATION DE CRISE SÉCURITAIRE EN AFRIQUE

Docteur Alvine Henriette Assembe Ndi[1]
Enseignante au Département d'Histoire, Université de Douala

Résumé

L'enregistrement des faits d'état civil en contexte de conflit, de pauvreté endémique et de faiblesse des pouvoirs publics est le problème posé dans cette communication. Ce dernier s'intéresse aux processus d'établissement des faits d'état civil (actes de naissance précisément) en Afrique, cadre spatial de cette étude qui fait face à la menace terroriste Boko Haram, à une instabilité sécuritaire en République centrafricaine, au terrorisme dans le Sahel et à l'Est. Elle questionne la politique publique sociale ainsi que les stratégies pour continuer à inscrire les enfants malgré la crise sécuritaire mises sur pied tant par les pouvoirs publics de cette sous-région ainsi que par les populations locales. Dans ce contexte, l'état civil devient un levier essentiel qui permettra d'apporter le développement nécessaire à la maitrise durable du conflit et de l'insécurité dans les pays du continent africain. En outre, dans le cadre de la Décennie de repositionnement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique (2017-2026), les pays de l'Afrique doivent impérativement

[1] **Email : alvinehenry@yahoo.fr**

reposer sur des données et statistiques fiables de la population. Pour répondre à ces crises sécuritaires et sociales, ils ont opté pour un renforcement de leur présence à travers la mise à niveau des services publics en général et celui de l'état civil en particulier. Cette contribution entend mettre en exergue les obstacles à l'établissement des actes de naissances dans le contexte de la crise qui sévit dans ces localités à travers des données empiriques ainsi que des mécanismes de résilience qui ont été apportés afin de garantir un avenir possible à ces populations vulnérables. Sa finalité est de questionner et de penser une politique efficace et résiliente de l'état civil dans cette sous-région.

Mots-clés : état civil - politique publique – acte de naissance - crise sécuritaire - Afrique

INTRODUCTION

Du fait de sa population sans cesse croissante et jeune, le continent africain compte plus d'un tiers de la population mondiale. Il compte également des millions de personnes déplacées parmi lesquels des réfugiés, des demandeurs d'asile, des déplacés internes[2] et des apatrides. Dans ce contexte, leur état civil n'est pas toujours maitrisé. L'établissement d'un acte de naissance constitue le sommier des droits de l'enfant. L'état civil quant à lui, est une institution ayant pour fonction d'enregistrer les différents évènements qui constituent ou modifient l'état d'une personne[3]. Il compte trois composantes principales : les naissances, les mariages et les décès.

Porte d'entrée de l'identité juridique ainsi que de l'existence légale et fondement même du droit à l'identité, l'enregistrement des naissances est proclamé tant par le Pacte international relatif aux droits de l'homme (PIDCP) que par la Convention des droits de l'enfant (CDE) comme étant un droit et une obligation légale. Il remplit deux principales fonctions à savoir la fonction

[2] CRMC5/2019/10. Cinquième conférence des ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, Enregistrement des faits d'état civil en situations d'urgence. Recommandations et directives pour la mise en application, p.1.

[3] UNICEF. Tchad, juin-juillet 2009, Evaluation du système d'état civil (enregistrement des naissances au Tchad. Recommandations pour améliorer le système, p.11.

administrative et la fonction statistique[4]. Dans le cadre des «attributs de la personnalité» de l'enfant, le droit à l'identité est l'un des plus importants des droits subjectifs auxquels il a droit[5]. Ce droit à l'identité se retrouve souvent compromis au cours des situations d'urgence notamment des conflits et des crises. Ces facteurs de risque contribuent malheureusement pour les populations, au dysfonctionnement de l'enregistrement des naissances à travers la destruction des archives, des centres d'état civil pire, à l'effondrement du système de l'état civil.

En dépit de ces contextes, l'enregistrement des faits d'état civil et l'identification sont vitaux pour les individus[6]. Défini comme «le fait d'inscrire dans un registre d'état civil de façon continue, permanente et universelle, les naissances et leurs caractéristiques, conformément aux prescriptions juridiques nationales en vigueur»[7], l'enregistrement des naissances a pour rôle l'établissement de la personnalité juridique d'un individu tout en jetant les bases de la protection de ces droits fondamentaux. Cette procédure revêt une grande importance dans les régions en situations de conflits car lors du «processus de réunification et de réintégration ; lorsque les enfants ne sont pas enregistrés, il est difficile de rétablir leur identité et de les ramener dans leurs foyers»[8]. En outre, son importance se manifeste, à la fois, dans la prévention du recrutement et la conscription précoce[9].

Malgré leur fragilisation, les services d'enregistrement des naissances dans les régions en situation de crise sécuritaire de l'Afrique doivent être maintenus

---

[4] J.F. Gabana, "L'état civil au Cameroun (1960-2011) : essai d'analyse historienne des fonctions et des entraves politiques et socio-culturelles de l'enregistrement des naissances", in Tossou, R.M., Ndah D., Houenoude D.M., Tchibozo R., *Sociétés, Nations, Economie et gouvernance en Afrique*, S.L. CEHLTO-UA, Presses du CEHLTO, Université d'Abomey-Calavie, S.D, pp. 373-388, p.373.

[5] F. Dekeuwer-Défossez, *Les Droits de l'enfant*, Paris, PUF, 2011, 5ème édition, p.14.

[6] Entre d'excellence sur le système ESEC. Recueil de bonnes pratiques : Mobiliser les systèmes d'enregistrement et de statistiques de l'état civil (ESEC)dans les contextes de conflits, d'urgence et de fragilité, Ottawa, Centre de recherche pour le développement international, 20121, p.1.

[7] A/HRC/27/2. Conseil des droits de l'homme, 27ème session. Points 2 et 3 de l'ordre du jour. Rapport annuel de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme et rapports du haut-Commissariat et du Secrétaire général. Enregistrement des naissances et droit de chacun à la reconnaissance en tout lieu de sa personnalité juridique, p.3.

[8] Ibid.p.10.

[9] Ibid.

et restaurés afin de faciliter une reconstruction globale, bâtir un Etat efficace, consolider la paix, assurer la bonne gouvernance et lutter contre les crises qui minent le continent africain. Cette contribution qui s'appuie sur des expériences de certains pays africains relève les complexités qui encadrent les systèmes d'enregistrement des faits d'état civil en général et des actes de naissance en particulier dans des situations de crise sécuritaire. Elle s'adosse sur la matrice des six fonctions essentielles des Systèmes d'enregistrement de l'état civil (ESEC) qui sont la gouvernance et le cadre juridique, les ressources humaines, les activités, l'équité, le financement, le suivi et l'évaluation ainsi que les trois recommandations faites par les ministres africains en charge de l'état civil en 2019. L'étude des marginalités[10] qui est faite ici est celle de l'existence légale des enfants fantômes en situation d'urgence en général et dans le contexte de crise sécuritaire en particulier et d'absence d'identité juridique. Elle aborde la question des mécanismes de fabrique d'un avenir possible et de résilience des systèmes d'établissement des actes de naissance dans une société en crise. La méthode inductive et le systémisme permettent de mieux structurer cette analyse.

I - DIAGNOSTIC ET DYSFONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT CIVIL DANS LES RÉGIONS EN CONFLIT : COMPRENDRE LE GOULOT D'ÉTRANGLEMENT

En tant que catégorie très vulnérable, les enfants sans identité font partie de l'enfance en danger car aussi bien leur santé, leur sécurité paraissent menacée et leurs conditions d'éducation se trouvent gravement compromises[11] en l'absence d'une existence légale. Le non-enregistrement des naissances constitue alors un facteur de vulnérabilité dont il importe de poser un diagnostic et relever les irrégularités dans les régions en proie aux crises sécuritaires en Afrique. L'absence de l'Etat, l'affaiblissement du système de l'état civil constituent ici deux facteurs inhibiteurs à l'établissement des actes de naissances dans ces régions.

[10] J. Schmitt, «L'histoire des marginaux», J. Le Goff (dir), *La Nouvelle Histoire*, Bruxelles, Editions Complexe, 2006, p.200.

[11] Dekeuwer-Défossez, Les droits de l'enfant…, p.96

A - Absence des pouvoirs publics dans les périphéries

Comme relevé plus haut, les articles 7 et 8 de la CDE exigent l'enregistrement de la naissance d'un enfant dès sa naissance. La Convention internationale relative aux droits de l'enfant dont le Cameroun est partie, proclame, dans son article 7, l'enregistrement de l'enfant immédiatement après sa naissance et donne la responsabilité à l'Etat de veiller au respect de ces droits conformément à la législation nationale et internationale[12]. L'article 8 de cet instrument des droits de l'enfant reconnait l'engagement des Etats-parties à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, tandis que l'article 28 donne la charge aux Etats de reconnaitre le droit de l'enfant à l'éducation et en particulier, en vue d'assurer son exercice progressivement et sur la base de l'égalité des chances[13]. Au regard de ces dispositions, il apparait clairement que la volonté politique active est l'une des clefs de la lutte contre les enfants fantômes en Afrique. Celle-ci permettra également de consolider le fichier statistique de ces localités en crise en vue d'y apporter un développement adéquat car, comme le relève Kelodjoué, l'état civil est "la source fondamentale de la statistique publique dont la déficience du fonctionnement a été constatée ou perdure depuis bientôt un demi-siècle au Cameroun"[14].

Dans les zones en situation de crise sécuritaire, on observe une dynamique de la vulnérabilité de l'enfant qui peut conduire à des risques se rapportant à sa reconnaissance[15], sa santé, mais également à des mesures politiques[16]. Comprendre les mécanismes et le dysfonctionnement du non enregistrement des faits d'état civil permet de lutter efficacement contre ce phénomène qui empêche l'Afrique de réaliser le 4ème Objectif de Développement Durable (ODD)[17]. Il faut rappeler que ce dernier met un accent sur une éducation de qualité qui vise à

---

[12] Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, article 7.

[13] Ibid. articles 8 et 28.

[14] Kelodjoué, *L'Etat civil au Cameroun*…, p.12.

[15] Pour plus d'informations, lire A. Honneth, *La théorie de la reconnaissance* A COMPLETER

[16] UNICEF Suisse, Etude de la protection de l'enfant à un Etat de droit, défenseur actif des droits de l'enfant, Zürich, 2010, p.4.

[17] Ministère Délégué chargé de la décentralisation et UNIEF, Analyse des goulots d'étranglement du système d'enregistrement de naissances à Djibouti, Rapport définitif, novembre 2017, p.7.

garantir une éducation inclusive et équitable de qualité et promouvoir des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour tous. Pour le réaliser, les enfants à éduquer doivent être en possession de leurs actes de naissance car dans le cadre de l'éducation formelle et conventionnelle, c'est l'une des pièces exigées pour y avoir accès. Or, dans les zones qui connaissent les crises sécuritaires, le dysfonctionnement de l'état civil s'opère rapidement. A Djibouti, les déterminants suivants ont été identifiés comme constituant les différentes contraintes de l'offre des services de l'enregistrement des naissances : la disponibilité en intrants pour le fonctionnement du service d'enregistrement des naissances, la disponibilité en ressources humaines et l'accessibilité géographique. On observe, dans la plupart des pays africains, des goulots d'étranglement qui sont généralement, à des exceptions près, identiques.

Parlant de l'absence de l'Etat dans ces lieux retirés du centre des décisions qui très souvent, favorise leur sanctuarisation par des bandes armées et terroristes, l'on note la création d'une certaine marginalité de fait[18]. Cette construction des périphéries nationales qui ont été exclues des premières politiques de développement dès l'indépendance n'a fait que nourrir cet antagonisme entre le centre et les marges. Au Cameroun, la zone du Lac Tchad a longtemps fait partie de ces périphéries[19]. Cette situation a limité l'accès aux services publics uniquement aux espaces urbains, créant ainsi des zones de non Etat. La majorité de ces pays en crise dont certaines régions sont exclues du développement font que les pays dans lesquels ils sont localisés occupent des rangs peu enviables en termes d'Indicateurs de développement humain (IDH) au niveau mondial. Ainsi, le Tchad, longtemps en proie aux crises politico-sécuritaires et victime des incursions de Boko Haram ainsi que des attaques des bandes armées venant de la République Centrafricaine au Sud occupe la position de 183ème tandis que le Niger qui subit de plein fouet le terrorisme dans la région du Sahel est avant dernier du classement mondial comme 185ème sur les 186 pays classés en 2014. De leur côté, le Cameroun et le Nigéria se contentent des 150ème et 151ème places.

Au regard des indicateurs bas de développement et d'accès aux services qui sont les leurs, on convient que les pays du Bassin du lac Tchad sont parmi les plus pauvres du monde. Pourtant, l'acte de naissance demeure, à tous égards au

[18] M.-A. Pérouse de Montclo, G. Magrin, E. Chauvin et . Range, «Développement et gouvernance : un espace fragile», in A COMPLETER, pp. 75-125, p.77.
[19] Ibid.p.78.

Niger, le plus important de tous les documents d'identification des personnes car il permet de matérialiser l'existence juridique de la personne[20]. Il faut, tout de même, relativiser le rapport entre le non établissement des faits d'état civil dans les régions en crise et la situation périphérique des régions concernées.

En République Centrafricaine qui représente un contexte extrêmement fragile du fait de la détérioration de la situation sécuritaire depuis mai 2017[21] après une désescalade, même la capitale Bangui et Berbérati se retrouvent parmi les villes dont cette activité n'est pas menée de façon linéaire. Ici, les «actes de naissances sont l'exception plutôt que la règle pour une très grande partie de la population des mineurs/jeunes adultes»[22]. Le cadre réglementaire de l'état civil dans ce pays est très limité car d'après l'article 134 du Code centrafricain de la famille de 1997, les déclarations de naissance doivent être faites dans le mois qui suit la naissance[23], il est difficile déjà en période normale de respecter ces délais du législateur centrafricain. Or, depuis son accession à l'indépendance et même après l'adoption de ce code, la République Centrafricaine est le théâtre d'une instabilité politico-sécuritaire chronique et dont le coup d'état de 2013 n'a fait qu'exacerber la fracture entre les populations chrétiennes et musulmanes, politisant ainsi le discours sur l'état civil. La politisation de la question de l'état civil depuis la crise politico-sécuritaire de 2013 qui a engendré un discours discriminatoire sur la «centrafricanité» rejette les musulmans et met en danger leur identification[24] et leur nationalité. En s'appuyant sur l'article 10 de la loi N°1961.212 du 20 avril 1961 portant Code de la nationalité centrafricaine qui énonce que «la naissance ou la filiation ne produit effet en matière d'attribution de la nationalité centrafricaine que si elle est établie par acte d'état civil ou par jugement»[25], les partisans de l'exclusion des musulmans de la Centrafrique leur refusent systématiquement le droit à l'identité à travers l'enregistrement des naissances.

---

[20] Haut-Commissariat des nations Unies pour les Réfugiés. Etudes sur la problématique de la documentation et le risque d'apatridie au sein des populations déplacés du Nord Nigéria vers la région de Diffa (Niger), Rapport final, juin 2015, p.29.

[21] Conseil Norvégien pour les Réfugiés, Les enregistrements des actes de naissance et l'accès à l'éducation en République centrafricaine, janvier 2018, p.12.

[22] T. Vircoulan (Avocats sans frontières) Etat civil en République centrafricaine : enjeux et pratiques. Effets sur l'accès à la justice et la réalisation des droits fondamentaux, juillet 2017, p.4.

[23] Ibid.p.8.

[24] Ibid. p.7.

[25] Loi N°1961.212 du 20 avril 1961 portant code de la nationalité centrafricaine, article 10.

La planification des pays africains qui connaissent des problèmes sécuritaires se trouvent plombée du fait de l'absence des statistiques fiables sur l'état civil et la démographie. Or, comme le relève Samuel Kelodjoué, la maitrise de l'état civil est la base d'une planification efficace[26]. Ce handicap a été relevé une fois de plus, par les ministres africains chargés de l'enregistrement des faits d'état civil en ces termes :

La faiblesse des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil freine les progrès vers la mise en œuvre des plans nationaux de développement durable (…). Elle entrave aussi le droit des personnes d'être reconnus et pris en compte par leurs gouvernements dans la planification nationale empêchant ainsi leur accès aux opportunités et services essentiels et limitant leur capacité de faire valoir leurs droits de participer aux processus de gouvernance [27].

Dans la région de l'Extrême-Nord du Cameroun, le non-établissement des actes de naissance vient s'ajouter aux problèmes de pauvreté endémique, de sous-développement, de l'absence de l'Etat et de la sous-scolarisation[28]. Cet ensemble d'éléments qui empêchent l'établissement des actes de naissance dans les régions en crise en Afrique ont pour conséquences une absence de statistiques fiables qui garantissent une planification et un développement économique conséquents. Au Cameroun par exemple, l'absence de bonnes statistiques démographiques qui peuvent aider les pouvoirs publics à maitriser sa population et surtout à mesurer annuellement le niveau et la structure de la fécondité et de la mortalité[29] est un sérieux problème dans le cadre des mesures à apporter pour relever les régions en crise.

Alors qu'au Tchad, le cadre juridique de l'enregistrement des naissances est l'Ordonnance 3/INT/ADG/1961 réglementant l'état civil sur le territoire, on constate que le non accès à l'information sur l'état civil, l'éloignement et les distances constituent les principales contraintes dans le Nord du pays principalement[30]. A côté de la démission de l'Etat dans les régions périphériques,

---

26 Kelodjoué, *L'état civil au Cameroun*…p

27 5ème conférence des ministres africains…p.2.

28 Ecole Citoyenne et Politique de Yaoundé, Rapport de l'enquête sur le renforcement des capacités des nouveaux élus par rapport à la problématique de l'établissement des cates d'état civil en contexte de décentralisation «mon état civil, ma sécurité, ma citoyenneté», Région de l'Extrême-Nord, Kolofata, Mayo Moskota, Guidiguis, inédit, p.2.

29 Gabana, «L'état civil au Cameroun…», p.382.

30 UNICEF Tchad, Evaluation du système d'état civil (enregistrement des naissances au Tchad) et Recommandations pour

le non-enregistrement des naissances a une origine congénitale dans les pays africains en crise du fait de l'affaiblissement du système de l'état civil.

B - Affaiblissement d'un système déjà fragilisé

L'une des stratégies de collecte des données socio-démographiques et de planification au Cameroun a été la réhabilitation de l'état civil[31]. Après avoir fait le constat selon lequel l'actuel système d'état civil camerounais n'était pas incitatif, le BUNEC a opté pour une réorientation stratégique. En outre, le système camerounais de *Civil Registration and Vital Statistics* (CRVS), dans son offre de service, était incomplet et incapable en l'état, de fournir les statistiques requises pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques et des programmes de développement de ce pays[32].Comme le constatent les ministres africains en charge de l'état civil, le dysfonctionnement voire des systèmes d'enregistrement de ces documents sont la conséquence immédiate des situations d'urgence[33]. Dans le cadre des crises sécuritaires, le système de l'état civil est généralement fragilisé voire anéanti. En effet, on observe un dysfonctionnement des systèmes publics de base et ceux de l'état civil en particulier. Dans certaines régions d'Afrique, le système de l'état civil s'est effondré durant cette période trouble[34]. Du fait de sa dépendance du système administratif, le taux d'enregistrement des naissances des zones en crise chute souvent drastiquement car les services publics ne résistent pas toujours à la violence et à la durée de ces évènements dans ces régions[35]. Le sous-financement et le manque de ressources sont pointés comme étant le tendon d'Achille de ces services d'état civil en situation de conflit qui ne parviennent plus à assurer leurs missions et exposent un peu plus les populations vulnérables[36] que sont les enfants, les populations autochtones, les personnes vivant avec un handicap et les femmes. La situation des enfants est particulièrement préoccupante ici car il est très difficile de respecter,

---

améliorer le système, pp.4 et 17.

31 Kelodjoué, *L'état civil au Cameroun*…p. 13

32 BUNEC, Plan stratégique de réhabilitation de l'état civil au Cameroun…p.27.

33 AUC/CRMC4/2017/10. Quatrième conférence des ministres chargés de l'enregistrement des faits d'état civil, Enregistrement des faits …p.2.

34 CRMC572019/10, Cinquième conférence des ministres africains, Enregistrement des faits d'état civil …p.1.

35 UNICEF Tchad, Evaluation du système d'état civil (enregistrement des naissances au Tchad) et Recommandations pour améliorer le système, p.13.

36 CRMC572019/10, Cinquième conférence des ministres africains, Enregistrement des faits d'état civil …p.2.

dans ce contexte, les délais légaux d'enregistrement de leurs naissances. C'est ce qui justifie, entre autres, le nombre très élevé des enfants fantômes sans cesse croissant qui sont en fait des «trous noirs statistiques»[37] difficile à combler.

Le système de l'état civil s'affaiblit également en Afrique car en temps de crise, il existe un risque de destruction des documents. Certains centres d'état civil des arrondissements de Kolofata et Mozogo au Cameroun ont connu cette douloureuse expérience dont la responsabilité directe est imputée à Boko Haram entravant la fonction statistique de ce système[38]. Ces pertes de données statistiques importantes remettent à l'ordre du jour la numérisation de l'état civil. Il faut relever également que les pesanteurs socio-culturelles qui font de l'homme l'unique responsable de la famille habileté à faire établir l'acte de naissance de sa progéniture ont contribué à fragiliser davantage ce système. D'après les chiffres du Programme d'Appui à la Modernisation de l'état civil (PAMEC), l'homme et la femme n'ont pas le même accès à l'état civil car on dénombre 54% de naissances des garçons enregistrées contre 46% pour les filles[39]. Cette discrimination sexiste qui exclut la femme de ce processus[40] fait de la séparation des familles a contribué à fragiliser encore ce système du fait de la séparation des familles et surtout la mort des hommes. Durant la crise ivoirienne, les archives d'identification ont été détruites massivement[41] hypothéquant leur reconstitution qui nécessite une volonté politique active des pouvoirs publics de ce pays.

Alors que l'Institut National des Statistiques du Cameroun enregistrait un taux de 42% d'enregistrement des naissances des enfants de moins de 5 ans en 2014, cette situation s'est aggravée dans les arrondissements frontaliers victimes des attaques terroristes de Boko Haram. L'une des tentacules de ce contexte est la destruction de divers documents parmi lesquels ceux de l'état civil dans certains centres secondaires de Kolofata et Mozogo[42]. Dans la commune de Mozogo dont la population est estimée à 105 000 habitants qui comptait 14 centres d'état civil (1 centre principal et 13 centres secondaires, certains centres ont été refermés. Trois

---

37 Kelodjoué, ….

38 Programme d'Appui à la Modernisation de l'état civil, (PAMEC) «Pour la mise en œuvre d'un système inclusif et fiable d'état civil et de statistiques», p.1.

39 L. Bodo, «Etat civil au Cameroun : le fardeau des femmes» in *Cameroon Tribune* du 25 mars 2021.

40 Gabana, «L'état civil au Cameroun…», p.385.

41 Le centre d'excellence sur les systèmes ESEC…p.1

42 Ecole Citoyenne et Politique de Yaoundé, Rapport d'enquête…p.2.

centres (Dzamadzaf, Douval et Djibrili) ne sont pas fonctionnels du fait de l'absence de secrétaires d'état civil assermentés. Neuf d'entre eux ont été déplacés et réouverts par le maire actuel[43]. L'ONG *Norwegian Refugee Council* (NRC) fait le même constat en RCA qui traverse une instabilité selon lequel des années de conflits armés et d'instabilité dévastent les systèmes éducatifs et d'état civil[44]. Avec un taux de 61% des enfants âgés de moins de 5 ans avant le début de la crise en 2013, la RCA a vu ce taux baisser du fait de la destruction des centres d'état civil et l'absence des fonctionnaires responsables de ces secteurs qui ont déserté leur lieu de service[45]. Le dysfonctionnement et l'affaiblissement du système d'enregistrement des actes de naissances dans les régions en crise de l'Afrique sont un impact important donc ce domaine qu'il est nécessaire d'analyser.

II - IMPACT DES CRISES SÉCURITAIRES DANS LE DOMAINE DE L'ÉTABLISSEMENT DES ACTES DE NAISSANCES

Les crises sécuritaires ont un impact non négligeable sur les services de l'état civil. Afin de redessiner cette nouvelle cartographie, une étude de l'incidence de ces risques s'impose. La prise de conscience de l'utilité de l'état civil par les autorités administratives et l'intégration des catégories vulnérables dans les statistiques officielles sont les deux axes sur lesquelles cet impact est apprécié.

A - Prise de conscience de l'importance de l'état civil comme axe de résolution des crises et lutte contre les marginalités par les pouvoirs publics

Pour lutter contre la désintégration du système de l'état civil dans les zones en crise en Afrique, la volonté politique active est le déclencheur de toutes actions. En effet, les Etats doivent prendre conscience et mesurer l'incidence

[43] Cf. Infra.

[44] Conseil Norvégien pour les Réfugiés, Les enregistrements et actes de naissance et l'accès à l'éducation en République centrafricaine, Janvier, 2018, p.5.

[45] Ibid.

de ces situations en crise dans le fonctionnement de l'état civil. Si ce dernier, est bien organisé, il pourrait contribuer d'ailleurs à la résolution de ces crises à travers l'intégration des marginaux dans les circuits de la planification et du développement de la région de l'Afrique centrale. Il s'agit donc, pour les décideurs de mettre une emphase sur l'enregistrement des naissances et d'en faire un indicateur d'identité juridique afin de respecter l'article 16.9 des ODD qui vise à garantir à tous, une identité juridique, notamment à travers l'enregistrement des naissances[46]. Comme incidence des conflits armés dans le système de l'état civil, on relève la baisse des taux d'enregistrement des naissances[47] car la société est désorganisée et ne pense qu'à sa survie.

Dans ces conditions, les officiers d'état civil désertent leurs lieux de service, empêchant ainsi, la continuité du service public. Par ailleurs, du fait de la précarité de la circulation des personnes, des biens et de l'activité économique, on constate une pénurie des ressources tant humaines, logistiques que financières qui permettent d'établir normalement des actes de naissance. Le déplacement des populations à l'intérieur ou à l'extérieur de ces frontières des pays en crise provoque l'émergence des réfugiés et des déplacés dont la prise en charge fait généralement face à des difficultés non seulement pour l'enregistrement mais aussi pour la consultation des documents[48]. Le risque immédiat du non enregistrement des naissances de ces catégories vulnérables est l'apatridie. Il faut relever également que la dislocation du tissu familial, phénomène courant lors des crises ne peut être résolu que par le biais d'un système d'état civil opérationnel. Le non-enregistrement des naissances pendant cette période constitue donc un frein au processus de reconstitution des familles[49].

La situation des réfugiés mérite une attention particulière car ceux-ci sont, le plus souvent, à la marge des procédures légales de l'état civil de leur pays d'accueil. En effet, les systèmes d'enregistrement des réfugiés ne sont pas systématiquement reliés à celui de l'état civil comme fondement d'un système

---

[46] Objectifs pour le Développement Durable, article 16.9.

[47] A/HRC/27/2. Conseil des droits de l'homme, Enregistrement des naissances…p.17.

[48] Ibid.

[49] Ibid. p. 10.

d'identification légal[50]. C'est le constat alarmant que font les ministres africains en charge de l'état civil en ces termes :

> Les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et les rapatriés risquent de se retrouver sans aucune pièce d'identification reconnue pour prouver leur identité et l'administration risque de ne pas enregistrer les faits d'état civil. Cette situation se traduit par l'accumulation de retard dans l'enregistrement de femmes et d'enfants et l'absence d'informations fiables[51]

Les Etats de l'Afrique Centrale qui ont pris conscience de l'importance de l'état civil quelle que soient les circonstances dans la planification et la prise des décisions s'activent de plus en plus à développer des moyens de recueillir les statistiques démographiques qui, très souvent, deviennent sans fiabilité en l'absence d'un système d'état civil performant. Après avoir relevé les différents manquements observés, le gouvernement tchadien, en partenariat avec l'UNICEF a identifié cinq indicateurs de fiabilité et pérennisation de l'état civil :

- Une législation facilitatrice ;
- Un nombre suffisant d'officiers et agents d'état civil ;
- Un personnel qualifié ;
- Des ressources matérielles adéquates ;
- Une population informée connaissant ses droits et obligations[52].

L'une des armes de guerre utilisées par les terroristes est la destruction des bâtiments qui représentent l'administration. Ce fut l'un des actes favoris de Boko Haram sur le terrain qui s'en prenait à tous les symboles de la civilisation occidentale qu'il combat. Aussi, les centres et registres d'état civil étaient-ils pris pour cible et détruits à l'instar des écoles. D'après les données recueillies auprès des inspections d'arrondissement de l'éducation primaire de Mayo

[50] CRMC572019/10, Cinquième conférence des ministres africains, Enregistrement des faits d'état civil, p.1.

[51] Ibid. p.1.

[52] UNICEF Tchad, Evaluation du système d'état civil…p.16.

Moskota et Kolofata, on constate respectivement 60% et 72% d'élèves sans actes de naissance pour le compte de l'année scolaire 2020/2021[53]. Cette situation trouve son explication entre autres, dans la destruction des services publics qui ont été détruits et impactés par les attaques répétitives des terroristes de Boko Haram. Le pourcentage élevé d'enfants sans acte de naissance à Kolofata s'explique par ailleurs, par la situation de cette commune qui est situé dans la zone dite «rouge» de cette guerre[54].

En Centrafrique, au regard du nombre sans cesse croissant des enfants fantômes pendant les années de la crise qui a commencé en 2013, la Présidente de transition, Catherine Samba-Panza a pris une décision exceptionnelle afin d'intégrer ces enfants malheureux dans le système légal. En signant le décret du 10 juillet 2014 portant gratuité des services d'établissement des actes des enfants nés en période de conflit, elle a motivé son acte salvateur par l'impact de la crise politico-sécuritaire qui avait impacté le fonctionnement des mairies[55]. Bien que des chiffres officiels sur le nombre de personnes ayant perdu leurs actes de naissance durant cette crise en RCA ne soient pas disponibles, les ONG estiment tout de même qu'un quart de la population est déplacé ou réfugié au regard de la destruction des habitations qui est, quant à elle, bien documentée[56]. La prise de conscience de ce problème par des pouvoirs publics a permis également de relever un autre aspect de l'incidence des crises qu'il faille contourner : celui de l'intégration des catégories vulnérables dans les statistiques officielles.

B - Intégration des catégories vulnérables dans les statistiques officielles

De façon générale, les catégories vulnérables sont les premières victimes des situations d'urgence. C'est la raison pour laquelle ces pauvres enfants, personnes vivant avec un handicap, les populations autochtones, les femmes

[53] Ecole Citoyenne et Politique de Yaoundé, Rapport d'enquête…p.27.

[54] Ibid.p.11.

[55] Vircoulan, (Avocats sans frontières), Etat civil en République centrafricaine…, p.8

[56] Conseil Norvégien pour les Réfugiés, Les enregistrements et actes de naissances…p.5

et les personnes âgées sont ceux qui qui souffrent le plus. Pendant et après les crises, on observe une forte demande d'établissement des faits d'état civil. Compte tenu du caractère marginal des populations qui vivent dans les lieux en conflits, la prise en charge de toute la population est opérée, y compris les groupes de populations vivant dans des zones d'accès difficiles. Dans les arrondissements de Kolofata et Mayo Moskota au Cameroun, 66,7%[57] des femmes n'ont pas d'actes de naissance. Ce constat a fait d'elles des cibles prioritaires afin de limiter la discrimination qui s'opérait par le passé. Par ailleurs, les campagnes et initiatives d'établissement des actes de naissance pour les enfants de ces localités visent à les introduire dans les statistiques officielles et de respecter les engagements internationaux de ces pays.

Fort de la remarque désolante de l'habitude des groupes armés d'impliquer les enfants durant les conflits, les Etats parties au Protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés ont réaffirmé que «les droits des enfants doivent être spécialement protégés et (…) que la situation des enfants, sans distinction, soit sans cesse améliorée et qu'ils puissent s'épanouir et être éduqués dans des conditions de paix et de sécurité»[58]. Le recensement même des enfants sans existence légale vise à remédier à cette situation à travers la procédure des jugements supplétifs. En Centrafrique par exemple, d'après l'UNICEF, 61% des enfants âgés de moins de 5 ans disposaient d'actes de naissances[59]. Ces statistiques ont permis de soutenir la décision de la présidente de transition Samba-Panza afin de faire chuter le nombre d'enfants fantômes qui avait atteint le pic lors de la crise de 2013 et leur éviter une situation d'apatridie. L'intégration des catégories vulnérables dans les statistiques vise dont non seulement à permettre au gouvernement d'effectuer une bonne planification, mais surtout, de garantir leur droit à la nationalité.

Il faut rappeler que du fait des contrôles systématiques et des interpellations

---

[57] Ecole Citoyenne et Politique de Yaoundé, Rapport d'enquête…p.22.

[58] Protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés P. E. Mbpille, *Les droits de la femme et de l'enfant. Entre universalisme et africanisme*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp.153-154.

[59] Conseil Norvégien pour les Réfugiés, Les enregistrements et actes de naissances…p.5.

des personnes ne disposant pas de carte nationale d'identité afin d'endiguer la circulation des terroristes membres ou sympathisants de Boko Haram dans la région de l'Extrême Nord du Cameroun, on a assisté à un engouement des populations concernées en vue de régulariser leur identité juridique à travers des jugements supplétifs. L'établissement des actes de naissances en temps de crises est l'une des mesures apportées pour atténuer leur impact. Pour qu'il s'opère de façon efficace et continue, il faut l'adapter aux réalités de la région en crise.

III - (RE) INVENTION D'UN SYSTÈME DE GESTION RÉSILIENT ET EFFICACE DE L'ÉTABLISSEMENT DES ACTES DE NAISSANCES

Le réveil des dirigeants africains en ce qui concerne la sécurisation et la modernisation de l'état civil est effectif. C'est la raison pour laquelle, en partenariat avec leurs partenaires au développement, des boîtes à outils ont été développés afin de construire des systèmes d'état civil résilient, quel que soit le contexte.

A - La réponse des pouvoirs publics

La question de l'état civil en Afrique de façon général et dans les zones en crise en particulier nécessite une réponse collective et globale. Dans cette perspective, les responsables africains en charge de l'état civil ont lancé depuis 2011, des conférences régionales afin de faire le point de la situation et de penser une synergie d'actions communes. Au cours de la troisième conférence des ministres africains chargés de l'état civil qui s'est tenue à Yamoussoukro du 12 au 13 février 2015, une Déclaration dans laquelle les ministres demandaient à leurs partenaires de soutenir les lignes directrices ainsi que les recommandations adoptées pour le maintien de l'enregistrement des faits d'état civil et l'établissement de leurs statistiques dans des situations de conflits et d'urgence ainsi que dans des circonstances particulières en s'inspirant des

expériences des pays qui avaient vécu de pareilles situations[60]. Il s'agissait là, du début d'une politique régionale commune de l'état civil dont les trois principales recommandations ainsi que les trois lignes directrices suivantes devaient permettre d'organiser efficacement l'enregistrement des faits d'état civil dans des situations d'urgence ou de crise humanitaire :

- améliorer la préparation et la résilience des systèmes et services d'enregistrement des faits d'état civil dans les Etat fragiles et les pays en situations d'urgence pour assurer l'enregistrement de tous les faits d'état civil ;
- assurer la protection et la sécurité des registres et des archives ;
- améliorer la coordination des actions visant à rétablir et à maintenir l'enregistrement des faits d'état civil en situation d'urgence dans le cadre d'arrangements de collaboration entre les principaux acteurs.[61]

Les lignes directrices qui avaient été formulées afin de soutenir la mise en œuvre de ces recommandations en situations d'urgence portaient sur trois aspects précis :

- Comment améliorer l'enregistrement de tous les faits d'état civil en situation d'urgence ;
- Comment assurer la protection, la sécurité et la reconstitution des registres et des archives ;
- Comment assurer une coordination efficace entre les acteurs publics et les partenaires, notamment, les mécanismes de réponse aux crises humanitaires[62].

Ces recommandations et lignes directrices constituaient l'ossature principale de la politique africaine de l'état civil. Compte tenu de l'enjeu stratégique, politique et sécuritaire de l'état civil, l'Union Africaine a adopté une Décennie du repositionnement de l'enregistrement des faits d'état civil et des statistiques de l'état civil en Afrique de 2017 à 2026.

---

[60] CRMC572019/10, Cinquième conférence des ministres africains, Enregistrement des faits d'état civil, p.1

[61] Ibid. p.3.

[62] Ibid.

L'appropriation locale de cette nouvelle philosophie s'est opérée de plusieurs façons. Au Mali, le gouvernement a élaboré un *Guide du citoyen en matière d'enregistrement des naissances*[63]. Cet outil dont la cible était la population malienne a été publié en 5 langues (le français, le bambara, le peul, le sonrai et le tamashes) afin de maximiser son appropriation tant par les milieux urbains que ruraux. La variété des langues s'explique par le caractère plurilingue de la société malienne. Cette expérience s'est étendue à la distribution de 100 copies audio et de 600 copies vidéo distribuées pour les personnes analphabètes[64] afin de les intégrer dans la sensibilisation. Cet exemple de bonnes pratiques au Mali a connu un succès et mérite d'être multiplié pour atteindre un maximum de personnes.

Le Cameroun n'a pas attendu ces rencontres ministérielles de Haut niveau encore moins l'institution d'une Décennie spéciale pour repenser sa politique de l'état civil qu'elle a lancé en 2009. Celle-ci a pris réellement forme en 2011 dans le cadre du Programme de Réhabilitation et de modernisation de l'Etat civil (PRE2C)[65] qui a abouti à la modification de l'Ordonnance N° 81-02 du 29 juin 1981 portant organisation de l'état civil et diverses dispositions relatives à l'état des personnes physiques et à la création en 2013 du Bureau National de l'Etat Civil. Le BUNEC a adopté un plan stratégique qui traduit la volonté du gouvernement d'apporter des réponses appropriées aux principaux problèmes rencontrés dans ce secteur et qui portent atteinte aux droits fondamentaux des populations, particulièrement le droit à une identité[66].

La mise en œuvre effective du droit au développement qui est intégré dans les programmes de planification régionale et mondiale tels le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les ODD et le Programme d'action d'Addis Abeba sera l'un des indicateurs majeurs de l'efficacité de la stratégie de lutte contre le phénomène des enfants sans existence légale. Ce serait une marque de la volonté des collectivités décentralisées de la région du Sud d'aider

63 A/HRC/27/2, Conseil des droits de l'homme, Enregistrement des naissances…p.18.

64 Ibid.18.

65 Programme d'Appui à la Modernisation de l'état civil (PAME), p.1.

66 BUNEC, *Plan stratégique pour la Réhabilitation*…p. 24.

le Cameroun à tenir ses engagements internationaux[67]. A travers le Programme d'Intervention Prioritaire (PIP) qui est l'outil de de planification du Programme de Réhabilitation de l'Etat Civil au Cameroun (PR2C) dont la création du Bureau National de l'Etat Civil (BUNEC) est un fait majeur, le Cameroun a montré sa volonté d'assainir et d'améliorer son état civil.

Les différentes crises sécuritaires que ce pays connait depuis 2014 ont trouvé un dispositif embryonnaire de résilience de l'état civil. Dans le cadre de cette nouvelle orientation, la numérisation des données a été identifiée comme étant un élément-clé de la modernisation et de la sécurisation du système de l'état civil. Fautes de moyens financiers et logistiques, la numérisation de l'état civil tarde à prendre corps. A l'hôpital de Kolofata où une expérience pilote de création d'un bureau spécial de l'état civil au sein de cette institution sanitaire est en cours et dont les résultats, d'après son directeur son plutôt encourageants, l'Antenne régionale du BUNEC a fait don d'une imprimante pour faciliter le travail des responsables de ce centre spécial d'état civil. Cependant, en l'absence d'un ordinateur et surtout d'électricité permanente, on ne peut que regretter son inutilité[68].

En se fondant sur l'article 55 (2) de la constitution du Cameroun qui dispose ce qui suit :

> Les collectivités territoriales décentralisées (…) s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi.
>
> Les conseils des collectivités territoriales décentralisées ont pour mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de ces collectivités[69].

On peut penser que les CTD disposent de certains leviers qu'ils peuvent actionner pour le développement de leur localité. Cette idée est reprise par l'article 6 de la loi N° 2019/024 du 24 décembre portant code général des collectivités territoriales décentralisées qui dispose que les CTD s'administrent

---

[67] Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Le droit au développement*, …pp.15-16

[68] Entretien réalisé par les enquêteurs de l'ECPY le 23 juillet 2021 à Kolofata.

[69] Article 55 (2) de la constitution la loi N°96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972.

librement[70]. Au regard de ces deux fondements juridiques, on peut laisser l'exécutif communal juge de l'opportunité de certaines décisions ou de certaines initiatives en temps de crise. Toutefois, ces initiatives et actions doivent être légalement encadrées. En s'appuyant sur ces dispositions juridiques, la commune de Mozogo au Cameroun se distingue par une expérience singulière. Depuis l'élection du nouvel exécutif municipal en 2020, l'enregistrement des actes de naissances dans un milieu victime de Boko Haram où les populations se sont déplacées massivement vers les centres des cantons de Mozogo et de Moskota, relativement épargnés par les terroristes.

En effet, le maire de cette commune, par ailleurs, lamido de Moskota a pris l'initiative de déplacer les centres d'état civil secondaires des villages désertés et détruits depuis l'arrivée de Boko Haram dans cette commune pour les regrouper dans le chef-lieu des deux cantons Moskota et Mozogo. C'est ce qui explique le fonctionnement quasi permanent, depuis 2020, des 9 centres d'état civil secondaires de Moskota, Zeleved, Talla, Gazelle, Mouldougoua, Mozogo centre, Nguetchewé, Cheri moussari, Assighassia qui sont, pour le moment basés au niveau de la plaine de cette commune. Sans attendre la dotation du BUNEC, le maire fougueux de Mozogo a pris sur lui, de ravitailler les centres d'état civil secondaires de Moskota en matériel de travail tel que «les registres paraphés, les stylos, voire les motivations du personnel pour renforcer davantage la sensibilisation des populations à l'intérêt de l'acte de naissance, décès et mariage»[71]. Si la légalité de cette démarche peut être remise en cause car elle est une initiative personnelle, on peut tout de même apprécier les résultats encourageants de cette résilience. D'après le maire de Mozogo et le chef de l'antenne régional du BUNEC de l'Extrême-Nord, on a assisté depuis le début de cette expérience à une prise de conscience des populations et paradoxalement, à une hausse du taux d'enregistrement des actes de naissance par les populations de cette commune. Cette expérience pourrait faire légiférer le législateur camerounais sur la compétence exceptionnelle de l'exécutif communal des zones en conflits. Le maire de Mozogo qui salue l'accompagnement du BUNEC dans sa commune envisage d'inscrire au budget

[70] Article 6 de la loi N° 2019/024 du 24 décembre portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

[71] Entretien avec le maire de Mozogo le 29 septembre 2021.

de 2021-2022, l'entretien et le fonctionnement du bureau de l'état civil, surtout pour «gagner la confiance des secrétaires des centres d'état civil secondaires et pour éviter de faire de faux actes aux enfants»[72].

En Centrafrique, la question de la restauration de l'état civil a été inscrite à l'agenda des bailleurs de fonds et du gouvernement. C'est ainsi que dans l'organigramme du ministère de l'intérieur, une direction chargée exclusivement de l'état civil et de la démographie a été créée afin d'apporter des réponses adéquates au problème complexe de l'état civil dans ce pays[73]. L'action des pouvoirs publics quant à la sécurisation de l'état civil en situation de conflit porte de plus en plus des fruits. Tout de même, dans le cadre de la synergie d'actions, les acteurs non-étatiques ont également investis ce champ afin d'accompagner les pouvoirs publics, conformément à la Déclaration de Yamoussoukro et aux directives onusiennes.

B - Apport des acteurs non étatiques

Les partenaires non étatiques sont les acteurs privilégiés du système de l'état civil. Au niveau onusien, des normes et recommandations y relatives ont été élaborées depuis le début des années 1950 et mises à jour régulièrement[74]. Ces dispositifs internationaux placent l'enregistrement des faits d'état civil «au centre et au premier plan de l'approche globale de l'enregistrement des faits d'état civil, des statistiques de l'état civil et de la gestion de l'identité»[75]. Ainsi, ses institutions spécialisées et programmes tels que le HCDH, l'UNICEF, le HCR, le programme des Nations Unies relatif à l'identité juridique, le FNUAP, le PNDP, l'OCHA contribue chaque à son niveau, au maintien et au fonctionnement de l'état civil.

Les partenaires au développement tels que la GIZ (pour le Cameroun dans le PR2C et le PAMEC) accompagnent réellement les Etats africains dans la modernisation de l'état civil. Pour ce qui est des ONG, on peut apprécier par

[72] Idem.

[73] Vircoulan, Etat civil en République centrafricaine…p.12.

[74] S. Mrkic, «Etat civil : maintien des normes internationales dans les situations d'urgence in…pp.47-69, p.47.

[75] Ibid.

exemple, l'action de la NRC à l'Extrême-Nord, le Nord-Ouest et le Sud-Ouest du Cameroun qui sont en crise ainsi qu'en Centrafrique. Ces appuis multiformes commencent par la garantie de la continuité de l'enregistrement qui implique également la permanence du processus. Le Centre d'excellence sur les systèmes ESEC, après avoir relevé les obstacles multiples à l'établissement de l'état civil a développé le système ESEC à l'intention des décideurs politiques qui comprend six fonctions essentielles : gouvernance et cadre juridique, ressources humaines, activités, équité, financement, suivi et évaluation[76]. L'objectif des systèmes ESEC est de contribuer à rétablir les relations fragilisées entre les pouvoirs publics et la société d'une part ; d'autre part, ils ont pour missions de favoriser l'intégration des groupes sociaux marginalisés à travers l'accompagnement à la (re) constitution de leur identité juridique officielle[77]. Ces objectifs ont pour finalité le respect des droits fondamentaux de ces populations. Le système ESEC, d'après certaines analyses est assez robuste et fonctionnel. Il a fait ses preuves dans la crise sanitaire du COVID-19. Il peut donc être adéquat aux autres situations de crise en réduisant la fraude et en optimisant les processus de suivi et vérifications de l'établissement des faits d'état civil. Malgré ces preuves, l'appropriation des systèmes ESEC n'est pas souvent la priorité des décideurs politiques qui mettent ainsi en danger, l'information et les droits fondamentaux des populations[78].

Au Cameroun, les actions des organisations humanitaires travaillant sur le terrain de la crise causée par Boko Haram ont été, au regard de leur intérêt accordé à l'acquisition des certificats de naissance dans ces localités victimes[79]. L'Ecole Citoyenne et Politique de Yaoundé qui accompagne le gouvernement camerounais dans la modernisation et la réhabilitation de l'état civil depuis 2016 a mené au mois de juillet 2021, une enquête et un vidéogramme de 52 minutes dans les communes de Kolofata, Guidiguis et Mozogo. Le rapport de cette enquête a été transmis pour exploitation au BUNEC et aux mairies

76 Le Centre d'excellence sur les systèmes ESEC, Recueil de bonnes pratiques…pp.34 à 38.

77 Ibid.39.

78 Ibid.1

79 Ecole Citoyenne et Politique de Yaoundé, Rapport d'enquête…p.24.

concernées. Avec les campagnes de sensibilisation menées ces dernières années et la création de centres d'état civil dans les hôpitaux pilotes comme Kolofata, un changement positif est observé dans le domaine de l'augmentation du nombre d'actes. Malgré ces progrès, une partie de la population qui vit dans les montagnes et les zones reculées des hôpitaux ne bénéficient pas des retombées de la crise de Boko Haram.

CONCLUSION

La gestion de l'état civil en situation de crise sécuritaire en Afrique est préoccupante. Toutefois, compte tenu de l'enjeu de ce système dans la planification, le développement, la sécurité et la résolution des conflits dans ce continent, un mécanisme de résilience prend forme au niveau national et régional. Longtemps relégué à la périphérie des politiques publiques africaines, l'état civil gagne en importance, ce qui augure un avenir possible et l'un des leviers de la gestion des crises sécuritaires en Afrique.

LA COORDINATION ONUSIENNE DANS L'ACTION HUMANITAIRE EN AFRIQUE CENTRALE

Roel DEBRUYNE [1]
Chargé de coordination civile-militaire (CMCoord), Bamenda
OCHA Cameroun

Résumé

La région d'Afrique Centrale est touchée par plusieurs crises humanitaires. A travers sa présence au niveau régional à Dakar et dans différents bureaux pays, le Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires, OCHA, joue un rôle crucial dans la coordination de la réponse humanitaire. Cet article vise à donner un aperçu de son mandat et des fonctions qu'il remplit au sein du système humanitaire dans la région. A travers ses fonctions de coordination, de plaidoyer, de gestion de l'information, du financement humanitaire et de la conception de politiques humanitaires, OCHA joue un rôle crucial au sein des crises humanitaires, du niveau global au niveau local.

I - L'ACTION HUMANITAIRE

Une **crise humanitaire** est une situation dans laquelle **la vie d'un grand nombre de personnes est menacée**, et la mise en œuvre de moyens extraordinaires est nécessaire pour éviter une catastrophe ou en limiter les

[1] debruyner@un.org, +237 69 111 77 62

conséquences. Une crise humanitaire peut survenir à cause d'une catastrophe naturelle, d'un conflit et/ou violence armée sur large échelle, d'une épidémie (cholera, rougeole, Ebola, COVID-19) ou d'un afflux massif de réfugiés.

En cas de crise humanitaire, l'Etat est le premier responsable du déclenchement d'une réponse d'urgence à travers les mécanismes gouvernementaux existants, dans le but d'assurer la protection des populations civiles, et de mitiger et/ou limiter l'impact de la crise sur les communautés locales. La réponse d'urgence peut être menée par les autorités locales et des associations nationales. En cas de capacités limitées au niveau national, l'Etat peut demander le soutien de la communauté internationale.

L'aide humanitaire est une aide qui vise à alléger les souffrances humaines dans les situations d'urgence. Dans ces situations, l'aide humanitaire bénéficie généralement directement aux personnes, comme par exemple des kits de fournitures d'urgence distribués aux survivants du tremblement de terre, ou des agents de santé qui dépistent et traitent les enfants déplacés pour la malnutrition dans des abris temporaires. Il peut également prendre la forme de paiements en espèces pour aider les populations à survivre à des chocs.

L'aide au développement, en revanche, est souvent envisagée pour améliorer les systèmes structurels qui, à leur tour, profitent à des communautés entières (comme le renforcement du système de santé ou la mise en place d'un système de sécurité sociale pour les plus démunis).

L'objectif de l'action humanitaire est de protéger la vie et la santé des populations affectées par une crise et de garantir le respect des droits fondamentaux de chacun. L'aide humanitaire est soumise au respect des **principes humanitaires suivants** consacrés par deux résolutions des nations unies : humanisme, neutralité, impartialité et indépendance opérationnelle. Les trois premiers principes sont consacrés par la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale adoptée en 1991. Cette résolution a également établi la fonction de Coordonnateur des Secours d'Urgence (ERC).[2] Le quatrième principe, de l'indépendance opérationnelle, a été ajouté au texte de la résolution 58/114,

[2] La fonction de Coordonnateur des secours d'urgence est plus connue sous son sigle anglais, ERC (Emergency Relief Coordinator).

adoptée en 2004**.**

- **Humanisme** : il faut alléger les souffrances humaines où qu'elles soient. L'objectif de l'action humanitaire est de protéger la vie et la santé et de garantir le respect des êtres humains.
- **Neutralité** : Les acteurs humanitaires ne doivent pas prendre parti pendant les hostilités ou assister selon des raisons politiques, raciales, religieuses ou idéologiques.
- **Impartialité** : L'action humanitaire doit être menée uniquement sur base des besoins, en donnant la priorité aux situations de détresse les plus urgentes sans faire de distinction entre nationalités, races, genres, religions, croyances, classes sociales ou opinions politiques.
- **Indépendance opérationnelle** : L'action humanitaire doit être indépendante de toute visée politique, économique, militaire ou autre dans les zones où elle est mise en œuvre.

Les principes humanitaires occupent une place centrale dans l'établissement et le maintien de l'accès aux populations touchées, que ce soit dans le cadre d'une catastrophe naturelle, d'un conflit armé ou d'une situation d'urgence complexe. La promotion du respect des principes humanitaires pendant la réponse constitue un élément essentiel d'une coordination humanitaire efficace, et se trouve au cœur du rôle d'OCHA.

Cette la place centrale que ces principes occupent dans le travail humanitaire des Nations Unies.

II - LE BUREAU DES NATIONS UNIES POUR LA COORDINATION DES AFFAIRES HUMANITAIRES, OCHA

Le Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires humanitaires (OCHA) est la partie du Secrétariat des Nations Unies chargée de rassembler les acteurs humanitaires afin d'assurer une réponse cohérente aux situations d'urgence. OCHA veille également à ce qu'il existe un cadre dans lequel chaque acteur peut contribuer à l'effort global de réponse.

Le mandat d'OCHA découle de la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale, qui stipule : «le rôle de chef de file du Secrétaire général est essentiel et doit être renforcé pour assurer une meilleure préparation aux catastrophes naturelles et autres situations d'urgence, ainsi qu'une réponse rapide et cohérente à ces situations d'urgence». À cette fin, il établit également le rôle du Coordonnateur des secours d'urgence (ERC), qui travaille avec le Secrétaire Général des Nations Unies et le Comité permanent inter-agences (IASC) pour diriger, coordonner et faciliter l'aide humanitaire. OCHA est le bureau qui fournit un appui au ERC et au Secrétaire Général pour s'acquitter des responsabilités en matière de direction et de coordination décrites dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale.[3]

La résolution 46/182 de l'Assemblée Générale attribue au ERC un rôle de leadership et de coordination en matière d'aide humanitaire internationale afin de répondre aux besoins des personnes touchées. Ce mandat s'étend aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDI) et a été renforcé par des résolutions connexes de l'Assemblée Générale (y compris la résolution 70/165 de l'Assemblée Générale). Cela a également été officiellement reconnu dans le programme de réforme de 1997 du Secrétaire général, qui a confié au ERC la responsabilité de la coordination globale de l'assistance aux personnes déplacées.

[3] De même, le Comité permanent inter-agences (IASC) est plus connu sous son sigle anglais IASC, Inter-Agency Standing Committee.

Le ERC est le champion mondial des personnes touchées par les situations d'urgence et le principal conseiller du Secrétaire Général sur toute question humanitaire. Par l'intermédiaire du ERC, OCHA amplifie la voix des personnes touchées, défend les principes humanitaires et l'action humanitaire et promeut des solutions pour réduire les besoins, les risques et la vulnérabilité humanitaires. Aux niveaux mondial, régional et national, OCHA réunit des partenaires humanitaires pour l'exécution coordonnée, stratégique et responsable de l'action humanitaire. Au niveau des pays, le ERC entretient des contacts étroits avec les Coordonnateurs humanitaires et en assure la direction sur les questions liées à l'aide humanitaire.

III - LE SYSTEME DE COORDINATION HUMANITAIRE

Le système humanitaire comprend les différents acteurs aux niveaux national et international ainsi qu'un certain nombre de mécanismes et de processus qui contribuent à un effort collectif pour soutenir et protéger toutes les personnes touchées par une situation d'urgence humanitaire. Il comprend un large éventail d'organisations, d'agences et de processus inter-agences, qui s'unissent pour permettre à l'aide humanitaire internationale d'être acheminée vers les lieux et les populations dans le besoin. La communauté humanitaire est composée, sans s'y limiter, des gouvernements nationaux, des agences des Nations Unies, des Organisations Non Gouvernementales (ONG) nationales et internationales, et du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Les actions de ces organisations sont guidées par les principes humanitaires d'humanité, d'impartialité de neutralité et d'indépendance, principes qui découlent du Droit International Humanitaire (DIH).

En cas d'urgence humanitaire, la coordination est indispensable. Une bonne coordination signifie moins de lacunes et de chevauchements dans l'aide fournie par les organisations humanitaires. La coordination est un moyen de créer un environnement favorable où les organisations indépendantes peuvent collaborer pour optimiser la qualité, la portée et l'impact collectifs de leurs actions. La coordination des acteurs humanitaires n'est pas la responsabilité

d'un seul organisme. Bien que les gouvernements nationaux et les Nations Unies doivent diriger les efforts de coordination, chaque acteur a la responsabilité de collaborer avec les autres dans le partage de l'information et de contribuer aux priorités pour l'ensemble de la réponse. C'est d'autant plus important que la rapidité d'intervention est une priorité majeure lors de catastrophes humanitaires. Il n'existe pas de modèle ou de processus unique pour la coordination de l'action humanitaire, car cela dépend beaucoup de la nature de la crise, du nombre d'acteurs présents et des capacités des pays et organismes impliqués.

La responsabilité ultime des prestations et de la coordination de l'aide incombe toujours à l'autorité qui contrôle le territoire touché par la catastrophe. Les institutions locales demeurent les premières responsables du bien-être de leur population. Il est nécessaire de le reconnaître en tout temps, même dans des situations où cette responsabilité a été déléguée, ou prise en charge par d'autres acteurs. Là où le gouvernement ne peut pas ou ne veut pas assumer cette responsabilité, l'ONU a le devoir d'intervenir. Un Coordonnateur Humanitaire est alors désigné pour diriger et coordonner les efforts humanitaires. Toutes les grandes organisations humanitaires se sont engagées à collaborer avec les organismes de coordination établis.

Les fondements de l'actuel système international de coordination humanitaire ont été mis en place par la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale en décembre 1991. Près de 15 ans plus tard, en 2005, une réforme majeure de la coordination humanitaire, connue sous le nom de Programme de réforme humanitaire, a introduit un certain nombre de nouveaux éléments pour améliorer la prévisibilité, la responsabilité et le partenariat. L'approche par clusters était l'un de ces nouveaux éléments. En 2016, lors du Sommet mondial humanitaire à Istanbul, d'autres reformes ont été proposées pour rendre le système humanitaire plus efficace.

Un grand nombre d'acteurs est impliqué dans la coordination de l'action humanitaire.

- **Le Coordonnateur des secours d'urgence (ERC)** est le Sous-Secrétaire Général aux affaires humanitaires et dirige le IASC. Le ERC est responsable de la surveillance de toutes les situations d'urgence

nécessitant une aide humanitaire des Nations Unies. Dans un pays touché par une catastrophe ou un conflit, le ERC peut nommer un Coordonnateur Humanitaire.

- **Le Comité permanent inter institutions (IASC)** est un forum inter-agences unique pour la coordination, l'élaboration des politiques et la prise de décisions impliquant les principaux partenaires humanitaires des Nations Unies et des pays non-membres.
- **Le Coordonnateur Humanitaire (HC)** est chargé d'évaluer si une réponse internationale à la crise est justifiée ou non et de veiller à ce que les efforts de réponse humanitaire, si nécessaire, soient bien organisés. Le HC est responsable devant le coordonnateur des secours d'urgence. Les HC dirigent l'Equipe humanitaire pays (EHP/HCT) dans la décision des solutions de coordination les plus appropriées pour leur pays, en tenant compte de la situation locale.
- **L'Equipe humanitaire pays (EHP/HCT)** est un forum stratégique et opérationnel de prise de décisions et de surveillance établi et dirigé par le HC. La composition comprend des représentants de l'ONU, d'ONG internationales, du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Des ONG nationales et les bailleurs de fonds peuvent être invités en tant qu'observateurs. Le HCT est chargé de convenir des questions stratégiques communes liées à l'action humanitaire.
- **Le Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA)** travaille en étroite collaboration avec les agences chefs de file des clusters et les ONG pour élaborer des politiques, coordonner les questions inter-organisationnelles, diffuser des directives opérationnelles et organiser l'appui sur le terrain. OCHA contribue à faire en sorte que le système humanitaire fonctionne efficacement et à l'appui du leadership du Coordonnateur Humanitaire. OCHA fournit des conseils et du soutien au HCT et facilite la coordination entre les clusters. OCHA aide également à assurer la coordination entre les groupes à toutes les phases de la riposte, y compris l'évaluation des besoins, la planification conjointe, le suivi et l'évaluation.
- En vertu de la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations

Unies du 19 décembre 1991, **l'État affecté**, c'est-à-dire le gouvernement et les acteurs nationaux, conserve le rôle principal dans le lancement, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire.

- Les agences chefs de file des **Clusters/groupes sectoriels** au niveau mondial fournissent du soutien pour renforcer la réponse sur le terrain. L'organisme responsable désigné dirige et gère le groupe ou cluster. Dans la mesure du possible, il le fait en codirection avec les organismes gouvernementaux et les ONG.
- Les **coordonnateurs des secteurs ou clusters** sont chargés de veiller à ce que les préoccupations et les défis propres aux clusters qui ne peuvent être résolus au sein du cluster soient soulevés et discutés adéquatement au HCT, et à ce que les décisions stratégiques qui en découlent soient partagées et prises en charge au niveau opérationnel.
- Les **organisations humanitaires**, en tant que membres des clusters, devraient respecter les engagements minimaux qui définissent ce que toutes les organisations locales, nationales ou internationales s'engagent à contribuer dans la mise-en-œuvre des programmes humanitaires.

IV - LE ROLE D'OCHA DANS LE CYCLE DE PROGRAMMATION HUMANITAIRE

Avec ses partenaires, OCHA contribue à une réponse humanitaire efficace et fondée sur des principes par le biais d'outils et de services de coordination, de plaidoyer, de politiques, de gestion de l'information et de financement humanitaire. Le mandat d'OCHA se structure en cinq piliers principaux :

A - Coordination

La mission d'OCHA est de coordonner la réponse d'urgence mondiale pour sauver des vies et protéger les personnes en cas de crise humanitaire. OCHA plaide pour une action humanitaire efficace et fondée sur des principes de tous, pour tous.

OCHA coordonne la réponse humanitaire afin d'élargir la portée de l'action humanitaire, d'améliorer la hiérarchisation des priorités et de réduire les doubles emplois, en veillant à ce que l'aide et la protection parviennent aux personnes qui en ont le plus besoin. Grâce à une analyse critique de la situation, OCHA fournit une image complète des besoins globaux et aide un ensemble d'acteurs à parvenir à une compréhension commune du contexte humanitaire et à un plan collectif pour la riposte. Ainsi, OCHA influence la prise de décisions en temps opportun afin d'appuyer une intervention humanitaire plus efficace et une préparation aux situations d'urgence. Le rôle clé d'OCHA dans d'autres domaines fonctionnels, comme le financement humanitaire, contribue à renforcer son rôle de coordination.

La coordination humanitaire vise à améliorer l'efficacité de la réponse humanitaire en assurant une plus grande prévisibilité, une plus grande responsabilisation et un meilleur partenariat. OCHA dirige les efforts de la communauté internationale pour développer une meilleure architecture pour le système humanitaire, y compris des coordonnateurs humanitaires forts dans le pays, des HCT représentatives et inclusives, un cadre efficace et bien coordonné dans lequel toutes les organisations humanitaires peuvent contribuer systématiquement, et des outils de financement prévisibles.

Le rôle d'OCHA dans la coordination opérationnelle en situation de crise inclut l'évaluation des besoins, convenir de priorités communes, élaborer des stratégies communes pour aborder des questions telles que la négociation de l'accès, la mobilisation de fonds et d'autres ressources, clarifier la cohérence des messages publics, et le suivi des progrès.

Le rôle d'OCHA a également la responsabilité d'appuyer le leadership du Coordonnateur Humanitaire et d'assurer une coordination efficace, notamment en renforçant l'approche sectorielle, la gestion de l'information et l'établissement de rapports.

OCHA sert de secrétariat pour les mécanismes essentiels de coordination inter-agences, tels que le IASC, et les outils d'intervention rapide. OCHA encourage également une interaction efficace entre les acteurs civils et militaires dans les opérations humanitaires, comble les lacunes dans la gestion des urgences environnementales et cartographie les stocks mondiaux de secours

d'urgence au nom de l'ensemble de la communauté humanitaire.

La clé d'une réponse efficace est l'état de préparation avant une crise. OCHA promeut la valeur de la préparation pour réduire l'impact des catastrophes sur les communautés vulnérables, en particulier dans les pays sujets aux catastrophes. OCHA travaille avec les gouvernements nationaux, les organismes régionaux et d'autres agences sur la mise en œuvre et des mesures de dépistage qui aident à sauver des vies en cas d'urgence. OCHA fournit également des outils tels que la planification d'urgence, la cartographie des dangers et les rapports d'alerte précoce.

Par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux et de pays, OCHA déploie du personnel à court préavis en cas d'urgence. Il soutient également plusieurs mécanismes et réseaux de capacité de pointe qui permettent à la communauté humanitaire dans son ensemble de réagir rapidement aux catastrophes et aux conflits.

B - Plaidoyer

Le plaidoyer public et privé d'OCHA sensibilise aux crises oubliées, promeut le respect du Droit International Humanitaire (DIH), met en avant les voix des personnes touchées par la crise et aide les personnes à accéder à l'aide humanitaire. OCHA utilise son rôle et ses responsabilités uniques pour attirer l'attention sur les mesures à prendre pour faire respecter le DIH, faciliter l'accès humanitaire et promouvoir la protection des civils.

En tant qu'organisation chargée de coordonner l'intervention humanitaire internationale, son objectif ultime est de sauver davantage de vies et de réduire l'impact des conflits et des catastrophes naturelles.

Pour OCHA, le plaidoyer signifie communiquer les bons messages aux bonnes personnes au bon moment. Ces personnes comprennent les agences humanitaires, les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les organisations communautaires, les gouvernements nationaux, les médias locaux et internationaux, les parties au conflit, les entreprises, les donateurs, les organismes régionaux, les communautés touchées par les situations d'urgence et le grand public. L'objectif est qu'ils augmentent le financement

ou le soutien urgent, modifient leurs politiques ou respectent leurs engagements.

Les méthodes les plus visibles comprennent des entretiens entre les médias et le Coordonnateur des secours d'urgence, des discours publics, des points de presse, des campagnes numériques.

Le plaidoyer privé – par le biais d'une diplomatie discrète avec les gouvernements ou de négociations avec les groupes armés – est également un élément crucial pour apporter des changements, garantir l'accès ou renforcer le soutien. Quelle que soit l'approche adoptée, OCHA promeut toujours les principes humanitaires, ainsi que le respect du droit international.

C - Gestion de l'information

OCHA fournit des services de gestion de l'information à la communauté humanitaire afin d'éclairer une réponse rapide, efficace et fondée sur des principes. Il recueille, partage et utilise des données et des informations, soutenant la coordination, la prise de décision et le plaidoyer.

La gestion de l'information lors d'une urgence humanitaire est un élément crucial de toute opération. La communauté humanitaire reconnaît l'importance de recueillir des données fiables sur les lieux des personnes touchées, ce dont elles ont un besoin urgent, qui est le mieux placé pour les aider, et la valeur de ces informations pour une aide humanitaire efficace et rapide.

Un solide réseau de gestion de l'information qui appuie la coordination des situations d'urgence exige des processus de collecte, d'analyse et de partage de l'information sur la situation entre les diverses organisations concernées, et pour assurer le bon fonctionnement du système de coordination. OCHA coordonne ce réseau au nom de la communauté humanitaire. Il comprend des points focaux des différents secteurs de la réponse et peut impliquer les gouvernements, les donateurs et les médias, ainsi que des représentants des personnes touchées par l'urgence.

Les produits d'information sont ensuite adaptés à différents publics,

souvent présentés dans des formats faciles à utiliser, tels que des cartes ou des tableaux, pour faciliter une prise de décision rapide à tous les niveaux.

OCHA recueille et analyse des informations afin de donner une vue d'ensemble des situations d'urgence prolongées et aiguës. Les produits d'information comprennent des cartes, des graphiques, des rapports de situation, des bulletins humanitaires et des sites Web. OCHA est également l'intendant de plusieurs outils et services humanitaires qui aident les partenaires humanitaires à prendre des décisions plus éclairées et à assurer une approche plus prévisible de la préparation, du relèvement rapide et de l'intervention.

Il s'agit notamment de ReliefWeb, un site web offrant une couverture continue des catastrophes, des conflits et des crises pour la communauté internationale de l'aide, ainsi que d'une plate-forme opérationnelle et référentiel de ressources pour les acteurs humanitaires, humanitarian response.info et HDX, une plate-forme de partage de données.

Le rôle d'OCHA dans la gestion de l'information est unique, différent de celui des autres agences des Nations Unies ou des acteurs humanitaires, car il est responsable de la consolidation et de la publication de l'information dans l'ensemble du spectre de la réponse humanitaire afin que les acteurs locaux et internationaux puissent utiliser l'information pour prendre des décisions politiques et opérationnelles vitales.

D - Financement de la réponse humanitaire

OCHA appuie la mobilisation de l'ensemble des instruments, mécanismes et partenaires de financement pour veiller à ce que les besoins humanitaires croissants soient satisfaits, que le leadership humanitaire et les mécanismes de coordination soient promus au niveau des pays, et que le large éventail de mécanismes mondiaux de financement humanitaire soient complémentaires entre eux et cohérents avec le financement du développement.

OCHA travaille avec des partenaires humanitaires du monde entier pour identifier les besoins humanitaires les plus critiques, planifier les réponses et déterminer les budgets nécessaires pour y répondre. Au niveau des pays,

l'organisation aide les partenaires à élaborer des stratégies et des plans de mise en œuvre communs et à faire appel à des fonds en tant que groupe. Cela garantit que la mobilisation des ressources et le financement soient gérés collectivement et reposent sur une évaluation approfondie des besoins, ce qui rend l'aide plus efficace, efficiente et prévisible. Au niveau mondial, ce travail aboutit dans l'Aperçu mondial humanitaire (Global Humanitarian Overview).

E - Politique humanitaire

Grâce à son leadership dans l'élaboration des politiques humanitaires, OCHA aide à établir le programme de réforme et d'efficacité du secteur humanitaire en réponse à l'évolution du paysage mondial, aux nouveaux cadres mondiaux et aux capacités accrues des gouvernements nationaux et des acteurs locaux. L'organisation promeut et fait progresser le cadre normatif de l'action humanitaire internationale tout en élaborant, en renforçant et en faisant progresser ce cadre.

L'élaboration de politiques vise à soutenir une action humanitaire efficace et fondée sur des principes, à sauver des vies et à réduire les souffrances. Il sous-tend également le rôle du ERC en tant que conseiller principal du Secrétaire Général sur les questions humanitaires.

OCHA établit un programme de politique humanitaire fondé sur des données probantes et tourné vers l'avenir afin d'identifier les tendances émergentes et d'élaborer des positions politiques et de plaidoyer communes ou harmonisées parmi les organisations de secours. Ceci est basé sur les principes humanitaires, les droits de l'homme et le droit international public.

OCHA recense les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'évaluation de l'action humanitaire afin d'accroître l'efficacité et la responsabilisation des personnes concernées. OCHA fournit des orientations politiques et des éclaircissements sur les questions urgentes aux praticiens humanitaires et aux décideurs, afin d'aider à renforcer une réponse efficace et opportune.

V - À PROPOS DU BUREAU OCHA POUR L'AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE

Le bureau régional d'OCHA pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (ROWCA) est basé à Dakar au Sénégal depuis novembre 2003 et couvre 24 pays : les 15 Etats membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Mauritanie, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Tchad, la République du Congo, la République Démocratique du Congo, le Gabon, la Guinée Equatoriale et Sao Tomé-et-Principe.

Dans la région, OCHA renforce la coordination humanitaire et la préparation à la réponse à travers son bureau régional et ses huit bureaux pays : au Burkina Faso, au Mali, au Niger, au Nigéria, au Tchad, au Cameroun, en République Centrafricaine et en République démocratique du Congo.

OCHA ROWCA fournit des services de coordination pour renforcer la réponse stratégique à la crise humanitaire dans la région. Il soutient les Etats et équipes humanitaires pays dans les activités de préparation et de réponse aux crises, et accroît les capacités des bureaux pays. ROWCA s'engage également avec les gouvernements, les partenaires extérieurs et les organisations régionales, comme la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), en vue de développer et de favoriser les réseaux régionaux de coordination.

Sources

1 OCHA, https://www.unocha.org/
2 OCHA ROWCA, https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/west-and-central-africa
3 OCHA Cameroun, https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/cameroon
4 ReliefWeb, https://reliefweb.int/
5 Humanitarian data Exchange, https://data.humdata.org/
6 Comité permanent inter-agences, https://interagencystandingcommittee.org/

PANEL 3: DYNAMIQUES, DÉFIS, TRAJECTOIRES DES ACTEURS HUMANITAIRES

COMMUNICATION, MÉDIAS ET HUMANITAIRE : ESSAI DE CADRAGE COMPRÉHENSIF POUR LES JOURNALISTES AFRICAINS

Laurent-Charles BOYOMO ASSALA[1]
Professeur émérite

Résumé

Le présent texte explore de manière théorique et empirique les ressorts de la communication et des médias dans l'action humanitaire en pensant les enjeux de celle-ci pour les journalistes africains et camerounais. La grille de lecture proposée à partir des travaux de Foucault et de Lagroye s'articule à ce que j'appellerai un interactionnisme discursif dans une approche qui se situe à l'interface de la sociologie politique et de l'analyse du système discursif humanitaire pensé comme un cadre social et singulier dont l'une des dimensions constitutives est le marketing de l'émotion. Au-delà de la diversité des catégories de mots utilisés pour rendre compte de l'action humanitaire dont la particularité est la production d'un grand nombre d'énoncés par les acteurs mêmes qui interviennent sur les théâtres d'opération, l'hypothèse qui porte le texte décèle un croisement d'intérêts d'où émergent de manière très précise les inégalités du monde face aux fragilités climatiques, sanitaires ou environnementales et aux vulnérabilités sociales.

[1] Mail : **cboyomo@yahoo.fr**, **tel 00237 675 29 31 79**

INTRODUCTION

Je commencerai par cet aphorisme un peu forcé, à savoir qu'en matière de couverture médiatique, toutes les crises ne se ressemblent pas et le principe de la balance ou la métaphore de la justice sont de pures vues de l'esprit. Rien à priori ne justifie qu'une crise soit plus médiatisée qu'une autre et que de nombreuses crises humanitaires souffrent d'une telle indigence d'exposition médiatique, au point que l'ONG Care s'en soit émue dans un rapport intitulé ***Suffering in silence***. Après une analyse de 2,4 millions d'articles de journaux publiés en 2019 dans cinq langues (allemand, anglais, français, arabe et espagnol), elle en vient à des conclusions extrêmement suggestives : d'abord que sur les dix crises étudiés, neuf sont situées en Afrique et six déjà présentes dans des classements précédents. Par ailleurs, si la crise humanitaire de Madagascar a fait l'objet de 612 articles en 2019, le conflit en Syrie a quant à lui comptabilisé 425.000 articles. L'ONG relève trois causes à l'origine de ces crises : le climat (sécheresse et inondations), le manque de nourriture et les problèmes de conflits. Pour elle, deux facteurs expliquent cet oubli médiatique : leur longueur dans le temps et leur faible impact géopolitique. «Au total, conclut-elle, ce sont environ 51 millions d'humains qui passent sous les radars médiatiques». Cette étude corrobore d'autres observations faites çà et là pointant la connivence des médias avec les ONG ou leurs divergences voire même leur mutuelle hostilité face à certaines crises, attitudes sur laquelle nous reviendrons.

Au-delà des affirmations de principe des responsables de l'action humanitaire suivant lesquelles ils se sont servi de la communication comme d'une arme pour réveiller les consciences et pour convaincre l'opinion publique et les États d'intervenir dans les situations d'extrême urgence (conflits armés, catastrophes naturelles, afflux de réfugiés), un grand nombre de questions et de doutes planent sur la présence en un terrain d'opération commun des médias et des activistes humanitaires : de quels gains d'efficacité cette co-présence peut-elle se revendiquer en termes de fiabilité de l'information, de complétude des éléments recueillis et surtout, au-delà de l'intelligence des crises, les capacités de sociétés à les circonvenir en allégeant à la fois les souffrances qui en résultent et la probabilité de survenance de telles occurrences ?

L'hypothèse qui sous-tend ce texte est que si en matière de couverture médiatique toutes les crises ne sont pas égales en droit, c'est qu'il existe un

principe de sélection médiatique qui correspond à l'imaginaire des entrepreneurs politiques dont l'agenda médiatique impose certaines crises à la connaissance et masque d'autres dans une perspective de division internationale de l'émotion, décrite en son temps comme une propriété nègre. Autrement dit une crise jouit d'une forte probabilité de médiatisation si elle répond aux règles du marketing de l'émotion à savoir : qu'elle se situe dans la géographie de la conflictualité, en Afrique, aux Caraïbes ou aux Pacifiques ; qu'elle résulte d'un événement de guerre ou de conflit ; qu'elle mobilise une forte présence des acteurs de l'humanitaire. En l'absence de ces caractéristiques, elle sera considérée comme un non-problème quels soient le nombre de morts ou les conséquences environnementales qu'elle charrie.

J'évoquerai donc d'abord les différentes dimensions de l'interaction entre les médias, la communication et les crises humanitaires afin de faire émerger les lignes directrices et les probables lignes de fractures ; les conditions sous lesquelles une crise humanitaire vient à la communication médiatique nous intéressent particulièrement ici (I) ; puis j'insisterai sur la construction de l'évènement critique humanitaire présenté comme multi-acteurs mais qui cache une intervention relativement sélective où les propriétés techniques de couverture sont inégalement répartis aussi bien en ce qui concerne la nature de l'évènement que s'agissant des acteurs rivaux qui y interviennent, j'exposerai alors sur les conditions de maximisation de la fonction d'utilité communicationnelle des journalistes et de la communication africains engagés dans l'humanitaire et qui ne se contenteraient pas seulement d'être les relais serviles des information fournies par les agences de presse occidentales transformés ainsi en centres de gravité des opérations humanitaires (II).

I - UNE THÉORIE DES MÉDIAS DANS L'HUMANITAIRE

Penser une théorie des médias dans l'humanitaire oblige à préciser ce qui est attendu d'une telle perspective. Il s'agit d'abord de saisir ce qu'on attend généralement de cette relation entre médias et humanitaire, notamment en le différenciant de ce qui est plus courant dans les études en communication, à savoir la communication humanitaire (A) ; et la distinction entre les différentes activités de communication qui ne se résument pas aux seuls usages des médias pour imprégner tous les secteurs de ce qui peut apparaître comme une forme

de marketing de la solidarité humanitaire (B).

A - La communication humanitaire en débats

Si les objectifs de la communication humanitaire sont plus ou moins aujourd'hui vulgarisés, leur extrême intégration dans les pratiques des ONGs humanitaires continuent de troubler les bonnes intentions qu'elles recouvrent. Ainsi, si l'on accepte la légitimité et la noblesse des objectifs consistant principalement à **porter dans l'espace public un témoignage sur les situations de conflit, mobiliser ceux qui participent à l'œuvre humanitaire, salariés, bénévoles, volontaires, donateurs…** le soupçon de rechercher pour ces ONGs le **financement de leurs programmes et frais de structure, et la reconnaissance dans un contexte de professionnalisation et de concurrence une «marque», reste très présent dans les esprits. Or l'investissement communicationnel au secours de l'humanitaire est tout d'abord une question managériale et professionnelle. Il s'agit en effet de mettre à contribution tout un ensemble de dispositifs couvrant des supports (**affiches, mailings, produits-partages, marketing viral, cyber mobilisation, street-marketing), une expertise et une organisation dont les processus de professionnalisation contribuent à assurer l'existence en créant le besoin à travers des journées portes-ouvertes, des communiqués de presse, des conférences, des news letters et des rapports annuels. Au plan managérial, la communication humanitaire est en réalité un domaine d'activités, une institution comportant une division du travail et une distribution des tâches (Dauvin et al., 2010), voire d'un «marché» où l'on trouve à côté des ONGs, des agences publicitaires spécialisées dans la production des énoncés et campagnes de «communication» humanitaire et d'autres proposant des prestations à prix réduits et revendiquant une compétence monopolistique dans le champ des discours humanitaires.

B - La rhétorique humanitaire ou une pratique de dépolitisation de la conflictualité

La communication humanitaire se construit sur un matériau de politisation discursive au sens que le contexte dans lequel elle prend effet n'est pas constitué comme politique. Il semble aller de soi en effet que l'environnement discursif

global de l'humanitaire est explicitement non politique, c'est-à-dire fondé sur un tissu associatif dont la fonction principale est d'alléger les souffrances humaines résultant principalement des crises et des guerres. De fait, dans chaque énoncé humanitaire s'ébranle toute une stratégie de dépolitisation dont le but est l'effacement et l'oblitération du référent fondateur par l'euphémisation du dissensus dolosif et en tout cas de la fonction d'utilité sociale sur laquelle se construit sa légitimité. Toutefois, les processus de politisation en œuvre s'élaborent dans un champ énonciatif qui dépasse cette seule référence humanitaire pour rabattre cette activité au champ du politique. Le premier effet de cette dépolitisation est lié aux restrictions imposées aux énoncés humanitaires aussi bien en ce qui concerne la collecte que le traitement de l'information. Celles-ci émanent principalement de trois types de sources : les ONGs humanitaires, les communicants plus ou moins institutionnels de l'humanitaire (l'armée, les activistes droits-de-l'hommistes, la Croix Rouge Internationale, les permanents des organisations diverses qui vont de l'action contre la faim à la chaîne du bonheur en passant par les observateurs plus ou moins volontaires et responsables de programmes internationaux et bien sûr les représentants de l'autorité publique) et les journalistes spécialisés dans l'humanitaire. La pluralité des logiques d'actions, la multiplicité des instituions et de légitimités de cette interventionnisme construit un champ d'activités proprement politisé au sens où notre Maître Jacques Lagroye définissait la politisation comme un «processus de requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activité» (Lagroye, 2003, p. 360). On parlerait ici à l'inverse du sens que revêt habituellement ce terme, d'un travail de déqualification politique, c'est-à-dire la mobilisation d'un ensemble d'énoncés et de valeurs principalement orientés non vers les clivages et les enjeux de la société civile ((Lefébvre, 2009 ; Aït-Aoudia *et al.*, 2011) mais l'adjonction d'une valeur universelle comme supplément symbolique du travail de terrain. Cette valeur est donc construite comme une «bonne cause» afin d'assurer le consensus général autour de l'action d'intervention et ôter à celle-ci sa dimension politique. Le travail de légitimation de l'humanitaire s'opère sur le terrain de cette bonne cause en déroutant ainsi l'attention vers la contrainte morale qu'impose au regard la détresse et l'émotion

que soulèvent les catastrophes de la nature et de l'homme.

L'engagement de terrain constitue l'une des principales ressources sur lesquelles se construisent les convergences communicationnelles. La pluralité des intervenants suggère en effet une concurrence plus ou moins explicites entre les différents acteurs de l'humanitaire. La rhétorique du don sur lequel s'adosse l'humanitaire a en effet un pendant qui est le contre-don des donateurs, car pour donner il faut recevoir. D'où des opérations doubles de légitimation orientées à la fois vers l'opinion pour légitimer et justifier les interventions, d'un côté, et symétriquement vers les donateurs afin de les rassurer sur le bon usage des dons reçus et justifier les demandes futures. Les ressources communicationnelles résident ici dans l'événementialisation de l'intervention humanitaire par les communicants et selon les codes de la conflictualité. Ce processus vise avant tout à se poser la question de la géographie qui fait l'événement humanitaire dont on parle. Une démarche topologique visant à repérer les divers statuts, emplacements et positions occupées par les auteurs des discours humanitaires est ainsi nécessaire en ce qu'elle révèle par ce niveau descriptif de l'archéologie évènementielle, la multiplicité des modalités de la fonction énonciative, pour parler comme Foucault (1969 ; 106) sous «la fulgurance de surface» (Deleuze, 1977) de l'événement humanitaire. L'événement humanitaire est donc d'abord une forme d'évènement discursif associé à un terrain dans la mesure où l'énonciation fabrique des groupes et des collectifs multi scalaires (locaux, nationaux et internationaux) auprès desquels il doit produire des effets et dont la valeur ne se mesure pas à la vérité de son expression mais à sa capacité à exemplifier les effets dans la diversité des formes de l'efficacité de l'intervention humanitaire.

II - ET LES MÉDIAS ?

Il n'est pas inutile de recourir au fonctionnalisme pour comprendre ce qu'impose au regard le rapport de l'humanitaire aux médias, si par ce terme l'on intègre toutes les activités qui vont des médias classiques aux réseaux internet. La médiatisation ne se contenterait pas de relayer l'événement, bien au contraire : elle participe à sa formulation et sa résonance sociale. Il convient de distinguer ces niveaux de complexité dont la médiatisation de l'humanitaire constitue une des formes les plus explicites; et, au-delà des conflits définitionnels et de ce qui est particulier à l'événement humanitaire, une

nécessaire classification du travail sur l'humanitaire permet de comprendre les enjeux médiatiques que recouvre cette activité.

Le paradigme de conflits de rôles développé par Robert K. Merton permet de saisir le fait que les médias doivent faire face à des attentes différentes, à savoir servir à la fois de relais communicationnel des diverses institutions engagés dans l'humanitaire (A) et porter à l'attention du public l'information nécessaire à sa connaissance de l'événement qui fait l'humanitaire (B).

A - Guerre des mots, guerre des sens ou la socialisation humanitaire de la communication médiatique

Dans un contexte critique lié à la survenance d'une guerre ou d'un conflit, et où l'intervention humanitaire fait l'objet de nombreuses interprétations, comment les médias parviennent-ils à occuper un espace d'activités significatives ? Cette question à forte connotation fonctionnaliste permet en effet de comprendre les nombreuses approches qui tentent d'expliquer la place des médias dans l'intervention humanitaire multi-acteurs. Entre marketing institutionnel et service public et intérêt général il s'agit de penser la manière dont les médias sont investis d'une charge symbolique et des «affordances» (Gibson, 1979), c'est-à-dire des capacités à se créer une identité humanitaire, et au-delà de leur extrême variété, ce que nous appellerions la socialisation humanitaire des médias, c'est-à-dire la capacité des médias à se créer une identité humanitaire.

Nous appellerons communication médiatique une forme d'interactions humaines et sociales médiatisées (Fourquet-Courbet, 2011). Elle comprend les interactions entre trois types d'éléments : les interactions entre les producteurs et différents dispositifs médiatiques : conception de dispositifs de communication pour lutter contre les incendies de forêt (communication environnementale), création d'e-publicités, utilisation d'Internet pour influencer les contextes juridiques et politiques (via notamment le discours et les « stratégies rhétoriques «) ; le sujet social en réception des dispositifs médiatiques ; enfin les sujets sociaux dotés d'intentionnalité et qui génèrent ou activent, explicitement ou implicitement, des représentations liées aux autres acteurs impliqués. Chacun de ces acteurs ayant des visées d'influence explicites ou implicites, l'analyse de la communication médiatique de l'humanitaire nécessite différents angles et

échelles d'observation et le questionnement de l'efficacité de cette co-présence en terrain d'intervention. Le paradigme de la communication médiatique met l'accent sur ce qui s'opère sous la couche de l'événement humanitaire, avant, pendant et après la couverture médiatique proprement dite.

Tout d'abord comment évaluer leur impact dans la couverture de l'évènement humanitaire ? On peut supposer que les réseaux sociaux ont servi de manière significative à porter les catastrophes et les guerres à la connaissance de l'opinion. On peut également supposer que les médias ont en même temps «oublié» certaines crises humanitaires ne correspondant pas à leur agenda, notamment en ce que la succession des crises crée une éviction des crises précédentes et la disparition de ces dernières des programmes, des radios et des chaînes de télévision, voire des réseaux sociaux. Mais il serait insuffisant d'aborder le rapport médiatique à l'événement humanitaire sous le prisme de la diffusion de celui-ci, car l'humanitaire commence dès la formulation même de ce concept dans l'espace des échanges sociaux symboliques. La visibilité de la question humanitaire relève d'une dynamique d'institutionnalisation qui va de la théorisation du don et du contre-don à l'organisation de l'action humanitaire en passant par l'intervention et la légitimation de celle-ci. Il y a donc au plan axiologique un avant, un pendant et un après de l'événement-catastrophe justifiant l'action humanitaire, une séquentialisation temporelle devant laquelle il y a une inégalité d'action médiatique. Mais la notion de médiatisation permet de penser les critères qui président à la mise en média des catastrophes humanitaires. Pour montrer cette inégalité d'accès aux médias, un certain nombre d'études ont été faites par les ONGs. Elles-mêmes : ainsi on sait que les 2.000 morts et 20 millions de sinistrés des pluies diluviennes au Pakistan en juillet 2010, n'ont pas reçu le même écho que les 250.000 morts et 300.000 blessés du séisme survenu le 12 janvier 2010 à Port au Prince en Haïti (plus de 7 sur l'échelle de Richter). La raison en étant le caractère exceptionnel et la soudaineté du deuxième sinistre, comparés à la «routine», au caractère naturel et à la durée évolutive du premier. Mais certains activistes relèvent également «l'innocence» (Brauman et Backman) qui rend la victime de la catastrophe socialement acceptable, à la notion de souffrance juste, parmi les critères de la médiatisation.»Pour qu'il y ait empathie, soulignent les auteurs, le public doit être lié à la victime tout en étant assez distant pour se sentir à l'abri de la catastrophe». Françoise Jeanson de *Médecins du Monde* nomme cette proximité entre le public et la catastrophe «le lien occidentalo-occidental», soulignant ainsi

la rupture médiatique entre l'approche *mainstream* de la communication humanitaire et la périphérie tiersmondiste. Les acteurs de l'humanitaire ajoutent en outre au voyeurisme de la douleur et au spectacle de la souffrance propagés par le sens commun médiatique le paradigme du story-telling de l'humanitaire, correspondant à la recherche de la «bonne histoire» par les journalistes. Les médias, et en particulier la télévision ont un pouvoir émotionnel exceptionnel qui permet la mobilisation à travers la puissance du direct, le choc des images et la dramaturgie du dispositif télévisuel, avec la conséquence sur la surenchère dans la couverture médiatique. «Les ONG ont pris l'habitude d'annoncer de gros chiffres, trop important… (C'est) un peu comme les syndicats et la police. Elles ont intérêt à dramatiser la situation pour générer plus de dons», souligne Pascal Dauvin, qui suggère que les journalistes soient formés aux techniques d'évaluation des humanitaires et à effectuer des enquêtes de *facts checking*.

Pour Pierre Nora,

«Presse, radio, images n'agissent pas seulement comme des moyens dont les événements seraient relativement indépendants, mais comme la condition même de leur existence. La publicité façonne leur propre production. Des événements capitaux peuvent avoir lieu sans qu'on en parle», concède l'historien. *Mais «le fait qu'ils aient eu lieu ne les rend qu'historiques. Pour qu'il y ait événement, il faut qu'il soit connu».*

Aussi l'événement existerait-il uniquement dans ce rapport au temps qui accompagne la médiatisation – celui de la modernité, selon Nora. Même si cet auteur semble nier l'existence de l'événement dans les contextes historiques antérieurs à la modernité, il nous semble que la réflexion sociologique sur l'événementialisation médiatique de l'humanitaire bute sur ces principaux obstacles : celui de sa formulation d'abord. Qu'y a-t-il de commun entre l'»intervention humanitaire, l'ingérence humanitaire et l'assistance humanitaire? le premier fait référence au conflit traditionnel entre guerre et paix entre les Etats et plus précisément, à ces guerres que l'on appelle traditionnellement «guerres justes». Que retenir, entre une intervention exclusivement militaire, où l'on utilise «chirurgicalement» un contingent guerrier comme moyen et recours à la force, avec l'intention ou bien de défendre les victimes de violations graves et massives des droits de l'homme, d'une part, et l'assistance humanitaire qui intervient après l'engagement armé, ou même en temps de paix, lors des catastrophes écologiques ? On peut le résumer dans ces propos de David Sanchez Rubio (.

2021) :

«l'ordre international fonctionne sur un système économique, politique et culturel structurellement inégal et aux tendances claires, endémiques et normalisées d'exclusion sociale, qui reviennent à ne pas accorder de valeur à la vie de deux tiers de l'humanité, on comprend difficilement comment on peut légitimer sans discussion des activités d'intervention qui sont supposées tenter de remédier à une situation anormale de violation grave et massive des droits de l'homme et de sauver la vie des victimes».

Mais cet obstacle se double d'un autre problème relatif aux propriétés symboliques dont disposent les médias dont le caractère composite et les clivages géopolitiques soulignent l'inégale capacité notamment en Afrique à inscrire de manière significative leur empreinte dans la production de l'événement humanitaire. Inégalité d'accès aux médias internationaux, mais également inégalité de traitement dans l'identité de la crise humanitaire.

B - Des logiques africaines de la communication humanitaire ?

L'Afrique est considérée comme la région la plus touchée par les crises humanitaires, en raison notamment de nombreux conflits armés, avec près de 130 millions de personnes en situation d'assistance et de protection, selon le Bureau des Nations Unies pour les Affaires humanitaires qui évalue à plus de 50% à destination de l'Afrique. Le continent est également le bassin le plus important de plans de réponse aux réfugiés, plus particulièrement nombreux au Soudan du Sud, au Burundi et en Centrafrique. Le Cameroun a quant à lui connu plusieurs crises humanitaires résultant de catastrophes naturelles et des guerres, et dont les plus connues sont celles liées à l'explosion du Lac Monoun le 15 août 1984 et celle du Lac Nyos, le 21 août 1986, la plus meurtrière avec près de 2.000 morts et plus de 4.000 réfugiés. Les violents affrontements ethniques moins connues, et les répercussions de la guerre contre Boko Haram et la guerre de sécession dans les régions anglophones font de ce pays un foyer de tensions humanitaires dominant. La mise en récit de ces différentes crises humanitaires a été étroitement associée aux acteurs clés de ces différentes crises qui se sont appuyés sur les technologies de la communication pour faire valoir leurs points de vue. L'analyse des controverses publiques résultant de ces différentes crises

constituerait une entrée privilégiée pour comprendre la façon dont la dépolitisation de l'humanitaire s'opère en contexte d'événement communicationnel, notamment par des formes de qualifications concurrentes par les médias et de disqualification de l'explication rationnelle et des positions des chercheurs. En ce qui concerne plus spécialement le Lac Nyos,

L'explosion de Nyos avait continué à nourrir des rumeurs, notamment d'essais de bombe à neutrons, avant que les scientifiques ne découvrent des dépôts de gaz toxique inhabituels au fond de ces deux lacs», explique le Pr Gregory Tanyileke, chercheur à l'Institut de Recherche Géologique et Minière (IRGM) de Yaoundé. Alors que toute la presse nationale privilégiait la thèse du complot israélien notamment, Jeune Afrique rapporte en décembre 2015 que pour Frank Wasterman, auteur d'un livre intitulé ***La Valée Tueuse*** (Ed. Christian Bourgeaois) sur l'éruption volcanique de Nyos, les mythes ont entravé l'émergence de la vérité :

Accourus des quatre coins du monde au lendemain du sinistre, ils se sont constitués en camps rivaux, plus occupés à faire valoir leur point de vue qu'à faire naître une vérité scientifique fondée sur des faits. Le journaliste met d'abord en exergue les violentes querelles entre les équipes française et américaine. Première arrivée sur les lieux, la française, conduite par Haroun Tazieff, soutient que «le volcan sous-jacent au lac Nyos a expulsé, au cours d'une éruption phréatique, un nuage de vapeur brûlante avec une forte concentration de CO2… Et les scientifiques camerounais dans tout ça ? En théorie, ils sont alliés aux Américains, qui ne les prennent pas au sérieux, car ils privilégient la théorie du complot. «Un jour ils croient qu'Israël est derrière tout ça, ils auraient «loué» les Grassfields pour tester une «bombe juive». Le lendemain, ils soupçonnent les Français. À moins que ce ne soit une fois de plus les Américains», raille un Américain cité par Westerman.

La catastrophe de Monoun fera couler moins d'encre toutefois. De même que l'on évoque qu'à de-mots les conséquences humanitaires de la crise anglophone et de la guerre contre Boko Haram, alors même que ces dernières constituent un terrain d'expérimentation des pratiques de politisation/dépolitisation de l'humanitaire, les caractéristiques proprement politiques desdites crises étant répudiées par les principaux acteurs, au profit de l'exemplification de la violence qui les entoure et dont les médias font leur

ordinaire.

Le fait est que, en plus d'être une terre de catastrophes de conflits humanitaires, l'Afrique n'est pas à l'abri de ce que Foucault nomme «l'événement sauvage», irruptif, inassignable et non intégré à la logique d'une transformation, lequel enferme, selon le philosophe, l'espace du savoir en disqualifiant la contrainte positive de toute manifestation empirique. En termes d'avantages communicationnels comparatifs, l'Afrique est à la traîne de l'usage pragmatique ou réaliste des réseaux sociaux. D'abord parce que les ONGs de l'Humanitaire qui ont pour terrain d'action principalement la périphérie, sont originaires de l'Occident, et ensuite elles disposent d'une expertise avérée aussi bien dans l'intervention que dans le marketing de l'humanitaire. A Genève, où une centaine d'organisations internationales de premier plan ont leur siège, les départements communication ont tous leur équipe consacrée aux médias sociaux. Tout comme l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), le Haut-Commissariat pour les réfugiés de l'ONU (HCR) et le Comité Internationale de la Croix Rouge (CICR) utilisent ces «cadeaux pour la communication». Le CICR a autant de comptes de réseaux sociaux que de langues de travail, soit 33, organisés selon les zones géographiques et les habitants auxquels il veut s'adresser. Le CICR a ainsi 30 pages Facebook, 33 comptes Twitter, 5 comptes Instagram, sa propre chaîne YouTube mais aussi un compte sur **Vkonkitk, le Facebook russe** et 5 comptes sur une plateforme équivalente chinoise. Les contenus digitaux ne sont pas simplement traduits d'une région à une autre. L'OIM utilise également les réseaux sociaux pour la levée de fonds et une story instagram, le lien pour accéder à l'histoire complète sur medium.com mais Facebook ne propose le boutton «donate» pour faire des dons directement qu'aux entreprises enregistrées aux Etats-Unis. Sans être exhaustifs, les exemples que nous avons pris au Cameroun et ailleurs, servent à montrer comment, dans un espace localisé, des configurations particulières dessinent la structure des dynamiques des relations entre les agents sociaux engagés à divers titres dans la production d'une catégorie spécifique de l'action sociale. L'humanitaire est en somme un espace où s'exercent des rapports de force entre lesdits agents dont les activités, pensées comme congruentes, sont loin d'être harmonieuses. Non seulement le local, le national et l'international y font croiser des agents aux ressources matérielles inégales, mais le centre s'y confronte à la périphérie, le Nord au Sud, l'Est à l'Ouest dans des rapports d'inégalité et de domination dont

les ressorts se construisent bien loin du théâtre des opérations. Et malgré les développements euphoriques et les synergies plus ou moins probantes, un grand nombre de problèmes et de conflits d'intérêt naissent de ces rencontres. *«La situation de concurrences multiples que connaît l'»humanitaire» ouvre, en effet, sur des rivalités et des critiques croisées remettant en cause précisément la pertinence et le bien fondé des actions menées»*, estime Annie Collovald. (2002). Au point que, sur le champ de la communication qui en constitue le terrain symbolique le plus éloquent, la nécessité s'est vite ressentie de rechercher des accords partiels entre les agents du système engagés sur les terrains d'opération. Entre communication interculturelle et convergence des intérêts, le concept de médiation a été façonné pour désigner les logiques d'action à partir d'une approche réfléchie et positive à la fois de la neutralité face à l'événement humanitaire et au regard des victimes des sinistres, mais également un mode de dialogue négocié (Kolb ; 1994) entre les différents acteurs de l'humanitaire. Tantôt appelée médiation multilingue, tantôt plus largement médiation humanitaire, elle associe les outils de la communication interculturelle, de la communication de crise de la communication stratégique, voire de la concertation territoriale et de l'éthique de la discussion (Djadeu, 2013) selon qu'on s'attache aux caractéristiques subjectivistes, interactionnistes ou culturelles de l'intervention humanitaire. De fait, l'engagement militant dans l'humanitaire s'opère dans des logiques propres au monde du travail et dans un univers dominé par les exigences de qualité et de rationalisation de la solidarité auxquelles le monde des médias et de la communication ne peut rester indifférent.

Faut-il revendiquer toutefois une égalité de traitement médiatique de l'événement humanitaire ? En fonction de quel argument éthique, professionnel ou politique devrait-on se soucier d'une forme de justice communicationnelle en général devant les catastrophes humanitaires sans verser dans une sorte de misérabilisme social ayant pour but de mobiliser la charité internationale au secours d'une l'Afrique frappée par le destin et dont les pays comme la Somalie, le Soudan et le Soudan du Sud sont les exemples emblématiques avec des dizaines d'années d'expérience des crises humanitaires ? Comment circonvenir les catastrophes sans faire le jeu d'un humanitarisme mercantile dont les limites en termes de manipulations et fake news à travers les réseaux sociaux et dans une logique de crowdfunding, ne sont pas garanties?

CONCLUSION

Quels gains de savoir-faire les journalistes, les médias et la communication africaine tirent-ils de l'humanitaire Nous savons de la théorie des systèmes que seules deux évolutions sont possibles dans une situation où les différentes populations d'un espace connaissent des conditions inégales : soit il en résulte une boucle de rétroaction positive qui vient renforcer les inégalités et les fragilités s'accroissent là où elles sont déjà importantes ; soit une boucle de rétroaction négative vient corriger les inégalités à travers des mécanismes de compensation et de redistribution. Au-delà de la formalisation théorique et des contingences de la nature, les rapports de la communication à l'humanitaire doivent pouvoir servir de corpus fondamentaux pour la culture des catastrophes naturelles et humaines. Quant aux journalistes, les problèmes d'éthique qui structurent leur travail de collecte et de mise à la disposition du public de l'information humanitaire doivent être débattus au sein des rédactions afin de trouver le juste équilibre entre ces nobles objectifs et les risques des activités de l'humanitaire préoccupés à donner une bonne image de celui-ci.

Cette orientation de l'humanitaire qui s'organise en-deçà et au-delà du théâtre des opérations dramatiques et de l'émotion qu'elles soulèvent, doit rappeler que dans l'humanitaire se joue en réalité le drame de l'humain et dans cette perspective, les médias doivent favoriser la mise au point d'éditions humanitaires pour l'enseignement et la recherche en sciences et techniques de l'information et de la communication. ? Dans un contexte où se jouent et se croisent tant d'acteurs, *«tact et tactiques du care, reconnaissance réciproque des bénéficiaires dans leur besoin d'aide et des humanitaires dans leur besoin d'aider, acceptabilité d'une responsabilité envers cette vulnérabilité*» (Evans Fisher, 2020), une approche critique positive de l'action communicationnelle humanitaire ne peut se construire qu'en tenant compte des pluralités et des incompatibilités des bénéfices qu'elle apporte, mais aussi de ses lacunes et insuffisances qui sont nécessaires pour l'évaluation à la fois de l'action humanitaire et de ce que le monde des médias et de la communication est capable de lui apporter.

STRATÉGIES ET ACTIONS DES POUVOIRS PUBLICS ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DÉCENTRALISÉES DANS LA GESTION DES CRISES HUMANITAIRES AU CAMEROUN

TCHEUWA Jean Claude
Agrégé des Facultés de Droit
Professeur titulaire
Inspecteur Général au MINDDEVEL

INTRODUCTION

L'humanité est en proie à de nombreuses crises aujourd'hui. Cette situation alarmante nécessite des besoins énormes, comme en rappellent les Nations Unies (un individu sur trente-trois nécessite une aide humanitaire urgente de nos jours). Ce pourcentage fort élevé peut se justifier, entre autres, par la persistance et l'émergence de plusieurs foyers conflictuels, les changements climatiques, y compris la pandémie contemporaine de Covid-19.

Le Cameroun n'en est pas épargné. En effet, la situation sécuritaire actuelle se montre de plus en plus inquiétante. Les populations dans les zones conflictuelles du NOSO, de l'Extrême Nord ou même à l'Est du pays, vivant sous le joug d'une souffrance inouïe, toute chose qui s'apparente à un véritable drame humanitaire.

En rapport à cela, les pouvoirs publics, aidés par les Collectivités Territoriales Décentralisées, ont entrepris des mesures dans la perspective d'apporter une réponse optimale aux problèmes des populations touchées par la crise.

Pour une compréhension raisonnée de ces mesures prises par les autorités publiques, il importe au préalable de clarifier certains concepts clés : crise humanitaire, pouvoir public et Collectivités Territoriales Décentralisées.

D'abord, l'on peut appréhender la crise humanitaire comme une situation dans laquelle la vie d'un grand nombre de personnes est menacée et la mise en œuvre de moyens extraordinaires dépassant ceux de l'aide ou de l'assistance ordinaire classique est nécessaire pour éviter une catastrophe ou limiter les conséquences. Les conflits armés, l'insécurité alimentaire, les catastrophes naturelles, les faiblesses des systèmes de santé sont autant de facteurs interconnectés qui alimentent cette crise. Les crises humanitaires auxquelles le Cameroun a fait face jusqu'aujourd'hui peuvent être classifiées en trois grands groupes : les crises naturelles (catastrophe du Lac Nyos en 1986, irruption volcanique en 1999, inondations et sécheresse dans le Grand Nord), sanitaire (Covid-19) et humaine (les déplacements, la crise sécuritaire dans les NOSO et l'Extrême-nord, les accidents de circulation et l'incendie de Nsam Efoulan).

Ensuite, les pouvoirs publics quant à eux désignent les autorités qui déterminent et conduisent l'action publique ou encore l'action de l'Etat. Cette notion renferme le Gouvernement et l'ensemble des services chargés de l'administration d'un Etat ou d'une Collectivité Territoriale Décentralisée. Elle ne prend donc son sens que dans le cadre d'un Etat ou encore à l'intérieur d'un territoire délimité et dirigé par les institutions dans les domaines politiques, juridiques, économique et social.

Enfin, l'on peut définir les Collectivités Territoriales Décentralisées comme des personnes morales de droit public, jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux[1]. Au Cameroun, les CTD sont les Régions et les Communes.

La mise en relation de ces concepts permet de se poser la question suivante : comment sont mises en œuvre par les différents acteurs les stratégies et actions en vue de juguler des crises humanitaires au Cameroun ? En d'autres termes, quelle appréciation peut-on faire des mesures adoptées par les pouvoirs publics au Cameroun en vue d'éradiquer la crise humanitaire ? A cet égard, il y a lieu de constater que des mesures nécessaires ont été prises, que des actions fortes ont été menées à ces occasions, bien que nécessitant un renforcement, voire des améliorations.

Aussi, serait-il indiqué d'analyser les synergies nées en la matière d'une part

[1] Voir article 8 de la Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code Général des Collectivités Territoriales Décentralisées.

(I), avant d'évoquer des contraintes auxquelles font face les différents acteurs, d'autre part (II).

I - UNE SYNERGIE D'ACTIONS FACE AUX CRISES HUMANITAIRES

Les crises humanitaires au Cameroun ont toujours connu la participation de plusieurs acteurs dont l'Etat, qui joue un rôle prépondérant dans la gestion de la crise (A) et les Collectivités Territoriales Décentralisées, dont l'action est toute aussi importante (B), tous assistés d'autres acteurs que sont les PTF et les ONG (C).

A - Le rôle de l'Etat comme acteur principal

La responsabilité première de gestion des crises humanitaires appartient à l'Etat. Cette responsabilité tire son fondement du bon sens et du devoir d'humanité. A cet effet, lorsqu'une catastrophe naturelle a lieu, celui-ci procède d'abord à la planification stratégique de l'intervention humanitaire (1) et à une intervention opérationnelle sur le terrain (2).

1. Planification stratégique de l'intervention humanitaire

Lorsqu'une crise humanitaire déclenche, le rôle de l'Etat se situe d'abord au niveau stratégique. Il procède à une planification stratégique de l'intervention[2]. Cette planification lui permet de préparer la réponse aux besoins des sinistrés en mettant l'accent sur les activités à mener (1) et les ressources indispensables pour gérer la crise (2).

a. Planification des activités à mener

Il s'agit des tâches à effectuer et des actions à mener que l'Etat planifie dès la survenance d'une crise humanitaire. Afin de planifier de façon efficace les activités à mener lors d'une catastrophe, l'Etat procède d'abord à une analyse de la situation. Il dresse un aperçu des mesures prioritaires, ainsi qu'un plan

[2] Voir les actions de l'Etat dans la catastrophe du Lac Nyos en 1986, le glissement de terrain de terrain de Bafoussam en 2019 et la pandémie de COVID 19.

d'action tout en identifiant les risques liés au contexte.

L'analyse de quelques catastrophes auxquelles le Cameroun a été confronté montre que lorsqu'il y'a survenance d'une catastrophe, l'Etat à travers le Président de la République prend un Décret pour ordonner une enquête.

La catastrophe d'Eséka : dès la survenance de celle-ci, l'Etat avait créé une commission d'enquête à travers le décret n°2016/92 du 25 octobre 2016 portant création d'une commission d'enquête sur l'accident ferroviaire du 21 octobre 2016 à Eséka. Placée sous l'autorité du Premier Ministre, les activités que devait mener cette commission étaient les suivantes : déterminer les causes de l'accident, établir les différentes responsabilités, évaluer la gestion de cette catastrophe ainsi que l'assistance aux victimes.

La catastrophe du Lac Nyos : ici, l'Etat avait initié un programme national de réhabilitation et de sécurisation du lac Nyos. Ce programme comprenait quatre composantes : une composante sur la sécurisation des lieux ; une autre sur la réinsertion des populations, une troisième sur la mise en place du développement durable ; et une dernière sur l'amélioration des infrastructures structurantes. Telles étaient les activités planifiées en amont qui devaient être menées.

La catastrophe de Nsam Efoulan : au lendemain de cette catastrophe qui a entrainé la mort de plus de 250 personnes, le Président de la République avait par décret instruit une enquête afin de rétablir les responsabilités.

L'accident ferroviaire d'Eseka : Le 21 octobre 2016, le train Yaoundé-Douala a déraillé provoquant la mort de plus de 70 personnes. Quatre jours plus tard, une commission d'enquête a été créée par la Président de la République.

b. Planification des ressources indispensables

Il s'agit de façon générale des ressources financières, matérielles et humaines qui doivent être utilisées pour mener les actions sur le terrain. Ces ressources doivent être au préalable bien planifiées. Dès la survenance d'une catastrophe, l'Etat vérifie alors si la ressource dont il dispose est suffisante pour faire face à la crise. Si celle si n'est pas suffisante ou n'existe pas, il devra alors élaborer des stratégies pour s'en procurer. Il le fait en fonction du besoin après une analyse succincte de la catastrophe.

Ainsi, pour ce qui est de la crise sécuritaire dans les Régions du Nord-Ouest du Sud-Ouest et de l'Extrême Nord, l'Etat du Cameroun a adopté plusieurs

textes visant à se procurer de la ressource humaine et même institutionnelle pour gérer la crise. A cet effet, il a créé les organes suivants :

Le Comité National de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (CNDDR)

Ce comité a été créé par le décret n°2018/719 du 30 novembre 2018. Il met en place un processus à caractère politique, militaire, sécuritaire, humanitaire et socio-économique, qui vise à aborder les défis sécuritaires post-conflictuels que posent les ex combattants en manque de moyens de subsistance et de réseaux de soutien lors du passage critique de la guerre à la paix. Il vise également à assurer la réinsertion sociale et économique de ceux qui ont abandonné les armes, afin qu'ils deviennent de réels acteurs au processus de paix. Son mandat est d'apporter une assistance multidimensionnelle aux ex-combattants dans le cadre de leur préparation à un retour à la vie civile.

Le Centre de Coordination de l'Assistance Humanitaire d'Urgence relative à la situation dans les Régions du NOSO.

Placé sous l'autorité du Ministre en charge de l'Administration Territoriale, ce Centre a pour mission de coordonner toutes les actions relatives à l'assistance aux victimes de la crise dans les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest, d'assurer la synergie des interventions des différents acteurs et de veiller à la coordination des interventions des acteurs nationaux et internationaux impliqués dans la mise en œuvre du plan d'assistance humanitaire.

2. Opérationnalisation de l'intervention humanitaire

Parler de l'opérationnalisation de l'intervention humanitaire revient à parler du déploiement concret de l'Etat sur le lieu de la catastrophe. Ainsi, à chaque fois qu'une catastrophe a eu lieu au Cameroun, l'on a toujours noté une présence effective de l'Etat à travers les organes préexistants et ceux créés pour la circonstance. A cet égard, il convient de souligner que c'est dans l'urgence que se posent des problématiques relevant des crises humanitaires et que c'est dans l'urgence qu'il faut opérationnaliser les interventions des différents acteurs.

a. L'opérationnalisation de l'intervention humanitaire à travers les organes permanents préexistants.

Ces organes sont sont permanents et sont sur le terrain quelle que soit la

situation. Ils ont pour mission de veiller à la sécurité des biens et des personnes. Il s'agit principalement de la Division de la Protection Civile et des Forces de Défense et de Sécurité (FDS).

S'agissant de la protection civile, elle a été revue par la loi n°86/016 du 6 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile**.** Cette loi précise les missions de la protection civile au Cameroun. Selon son article premier, la «Protection Civile consiste à assurer en permanence la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les risques d'accidents graves, de calamités ou de catastrophes, ainsi que les effets de ces sinistres». Ladite loi met en exergue les modalités d'organisation y compris la participation des différents acteurs impliqués dans la protection civile. C'est sur le fondement de cet outil, que la Direction de la Protection Civile, a souvent déployé ses moyens lors des situations de crise comme celle que nous vivons actuellement dans la crise au NOSO, et a régulièrement effectué des campagnes de sensibilisation des populations contre les catastrophes de toute nature. Lorsqu'une catastrophe a lieu, la DPC place ses équipes sur le terrain pour apporter les premiers secours aux sinistrés.

Il y a lieu aussi d'indiquer que le Conseil National de la Protection Civile (CNPC), intervient dans la réalisation de l'action humanitaire chaque fois que cela est nécessaire. Il a pour mission de mettre en œuvre la stratégie générale de la protection civile, telle que préalablement définie par le Président de la République en temps de crise.

Les Forces de Défense et de Sécurité quant à elles exercent toujours une action de protection en tout temps. Elles sont toujours sur le terrain des opérations pour secourir la population sinistrée. Lors des catastrophes au Cameroun, l'on peut remarquer le rôle actif des FDS.

b. L'opérationnalisation de l'intervention humanitaire à travers les organes créés

Lorsqu'une catastrophe a lieu, des organes nouveaux peuvent être créés en fonction de la nature du sinistre et des nécessités qui s'imposent.

Relativement à la CNDDR, l'action sur le terrain est telle que plusieurs ex-combattants qui ont été atteints dans leurs droits fondamentaux, jouissent en toute quiétude des soins et de l'encadrement des membres du CNDDR. Lors

de la visite du Ministre camerounais en charge de l'Administration Territoriale au Centre du CNDDR de Bamenda en avril 2019, un ex-combattant a affirmé: «Nous remercions nos encadreurs pour les conditions de vie qu'ils nous ont réservées. Nous demandons aux autres de quitter les forêts pour nous rejoindre dans ce cadre idéal».

Pour ce qui est du Centre de Coordination de l'Assistance Humanitaire d'Urgence relative à la situation dans les régions du NOSO, de nombreuses personnes en l'occurrence les déplacés internes, sont régulièrement conviées par des officiels à se faire enregistrer, afin de bénéficier d'une assistance. Le déploiement sur le terrain se fait également auprès des réfugiés camerounais se trouvant au Nigéria. Tout ceci s'opérationnalise à travers la contribution des FDS.

Les différentes commissions d'enquête créées par le Président de la République travaillent également sur le terrain afin de trouver les éléments nécessaires à l'élaboration de leur rapport d'enquête.

B - L'action des CTD

Au Cameroun, les CTD occupent une place prépondérante dans la gestion des crises humanitaires, en ce sens qu'elles jouent à la fois un rôle de prévention (1) et un rôle de renforcement des capacités et des moyens d'action de l'Etat (2).

1. La prévention des crises humanitaires

Dans la pratique, les crises sont toujours localisées sur un territoire, espace physique de compétence d'une CTD. En principe, lorsqu'une catastrophe survient dans une localité, le Maire de la localité est la première autorité à intervenir, puisqu'il est le plus proche et très souvent le plus exposé. Son intervention est dès lors fondée sur le principe de subsidiarité qui postule l'efficacité de l'action. Doté d'un pouvoir de police, il est très souvent appelé à le mettre en œuvre afin de prévenir les risques de catastrophes. L'expérience montre d'ailleurs que plusieurs catastrophes ont pu être évitées grâce à l'action préventive des Maires. A l'observation, les Maires des villes exposées aux catastrophes et autres crises, s'activent au quotidien sur le fondement de l'anticipation à éviter la survenance. Le législateur a d'ailleurs intégré cette donnée, en transférant certaines compétences de l'Etat en la matière aux CTD.

Le législateur l'a fait en distinguant les deux niveaux de décentralisation consacrés par la loi, à savoir la Région et la Commune. Ainsi, alors que l'article 268 du CGCTD transfère aux Régions»l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans régionaux spécifiques de prévention des risques et d'intervention d'urgence»[3], l'article 157 quant à lui transfère à la commune «l'élaboration et la mise en œuvre des plans communaux spécifique de prévention des risques et d'intervention d'urgence en cas de catastrophes»[4].

2. Le renforcement des capacités et des moyens d'action des CTD dans la gestion des crises humanitaires

Si le rôle principal de gestion des crises humanitaires incombe à l'administration centrale de l'Etat, le rôle des CTD dans ce domaine n'est pas négligeable. Les CTD leur apportent un soutien soit spontané soit règlementé.

Le soutien spontané renvoi aux actions menées par les CTD dès la survenance d'une catastrophe sans qu'il n'y ait besoin d'une instruction de l'Etat. Le drame se passe presque toujours sur le territoire d'une commune et le maire est dès lors la première autorité concernée. Si l'on revient au glissement de terrain de Gouache à Bafoussam. Le Docteur Jules Hilaire Focka Focka, alors Maire de la Commune de Bafoussam 1er a accompagné l'Etat dans l'assistance aux sinistrés, à travers l'organisation d'un concert en hommage aux sinistrés et en offrant un lot sur un lotissement de 30 hectares dans les quartiers Latsit et Loumpouo pour le recasement des sinistrés qui avaient été déguerpis de la zone sinistrée.

Cette même problématique s'est posée avec les CTD qui ont accueilli sur le territoire un flux très important des réfugiés, ainsi que des populations déplacées. Certaines communes des Régions de l'Adamaoua (Meinganga, Ngaoui, Djohong), de l'Est (Ngoura, Garoua Boulaï) et de l'Extrême-Nord (Mora, Fotokol, Tokombéré), ont été fortement exposées à cette situation, véritable crise humanitaire, toute chose qui a, de manière significative, grevé les ressources et le budget desdites communes. On peut évoquer à cet égard, le

[3] Voir article 268 de la loi n°2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des CTD

[4] Voir article 157 de la loi sus évoquée.

camp de Minawao dans le Département du Mayo-Tsanaga ou le camp de Gbado Gadjéré à l'Est. Il faut relever que l'appui apporté à celle-ci par l'Etat n'a pas toujours permis de subvenir efficacement aux besoins de cette catégorie de personnes non programmées dans les prévisions de la commune. L'ingéniosité des maires en poste a suscité l'interpellation et la mobilisation de certains partenaires techniques et financiers pour construire des centres d'accueil et subvenir aux besoins élémentaires des familles ainsi touchées (Ecoles, forages, points d'eau, électricités, soins de santé…).

II - LES CONTRAINTES DES ACTEURS IMPLIQUES

Le travail de l'Etat et des CTD lors des catastrophes n'est pas toujours aisé. Il existe des contraintes qui ne leur permettent pas toujours d'atteindre leur objectif. Ces contraintes sont liées aux insuffisances en matière de coordination (A) et aux limites matérielles (B).

A - Des insuffisances dans la mise en œuvre des synergies

Ce constat peut être fait à l'épreuve des faits. Il suffit de se rendre à l'évidence, la mise en œuvre du cadre juridique applicable à la protection civile au Cameroun a, à l'épreuve des faits, présenté quelques insuffisances tant au plan des règles substantielles, qu'au regard des institutions compétentes en la matière. Cela est vrai aussi pour les crises dites humanitaires. En effet, l'application de la loi n° 86/016 du 06 décembre 1986 portant réorganisation générale de la protection civile qui constitue le cadre général en la matière n'a pas toujours permis aux acteurs concernés de réagir efficacement face aux multiples sollicitations nées de notre environnement particulièrement exposé à une nomenclature variée de risques assortie d'une forte prévalence de catastrophes.

Comme on vient de le voir, la mise en œuvre d'une action humanitaire nécessite le concours de plusieurs acteurs notamment les acteurs étatiques, locaux, non gouvernementaux et internationaux. Chaque acteur ayant un rôle précis à jouer, se pose dès lors la question de la coordination de leurs actions.

L'action humanitaire réalisée au Cameroun s'apparente à un cocktail institutionnel, où se mêlent de nombreux organismes tant nationaux (au niveau

central et au niveau local) qu'internationaux, dont la finalité est la prise en charge des sinistrés lors d'une catastrophe. C'est dans cette spirale que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et l'Ambassade du Japon au Cameroun, au début du mois d'août 2019, ont offert un financement de 240 millions de francs CFA aux Organisations de la Société Civile basées au NOSO, dans la perspective de réaliser les projets destinés à l'amélioration des conditions de vie des populations victimes du conflit. A cela, l'on peut ajouter, la somme de 8,5 milliards accordée par l'ONU au Cameroun dans le cadre du financement du Fonds pour la consolidation de la paix.

Cependant, il existe un certain nombre de contraintes qui font obstacle à une coordination efficace. La contrainte majeure que l'on pourrait relever dans le cadre du Cameroun est l'absence d'un lien institutionnel efficace entre les interventions des différents acteurs. Ce lien institutionnel aurait pu permettre une coordination des différentes interventions. En l'absence de ce lien, l'on craint un risque de duplication dans les interventions (ce qui serait contreproductif) ou encore de détournement de la destination de l'aide.

Des réformes sont alors nécessaires. Une allant dans ce sens a été envisagée par le Cameroun. En effet, une réforme envisagée dans le domaine de la protection civile a capitalisé un contexte particulier marqué par des catastrophes naturelles qui causent de nombreuses victimes. La pratique récente a été ainsi faite d'épisodes douloureux à l'instar de l'émanation des gaz toxiques au Lac Nyos en août 1986, de l'incendie des wagons d'hydrocarbures à Nsam en Février 1998, du Crash de l'aéronef de la compagnie Kenyan Airways à Mbanga Pongo en mai 2007 et plus récemment l'accident ferroviaire d'Eséka en 2016. Toutes choses qui, ajoutées aux épidémies récurrentes, aux incendies spectaculaires et aux effondrements d'immeubles, sont l'expression de l'insuffisance de notre système actuel de protection civile, perçu par le DSCE comme un maillon essentiel pour le renforcement de l'Etat de droit et de la sécurité des personnes et des biens.

Cette réforme pourrait avoir pour objectif, au-delà de la recherche d'une meilleure cohérence dans l'action de tous les intervenants, mais aussi :

- de préserver les vies humaines ;
- de sauvegarder les biens et de protéger les installations nécessaires à la défense et à la sauvegarde de la vie des populations, de leurs biens et de l'environnement ;

- d'entretenir et d'affermir la solidarité nationale face aux risques et catastrophes ;
- de développer les aptitudes de résilience et de réduire la vulnérabilité des populations ;
- d'assurer l'information et l'implication des populations.

Il y aurait lieu aussi, dans l'optique d'arrimer le cadre juridique camerounais aux standards internationaux, d'élargir son champ d'application en y intégrant non plus seulement les risques de catastrophes naturelles et anthropiques, mais aussi les crises humanitaires, qui sont devenues une préoccupation majeure avec notamment l'afflux des réfugiés et des personnes déplacées internes dus aux diverses crises (Extrême-Nord, Est, NOSO).

Par ailleurs, Il y aurait tout aussi lieu de clarifier les procédures spécifiques activées en cas de catastrophes ou de situations d'urgence de manière explicite. Il s'agit du déclenchement et du schéma de l'alerte, du régime des réquisitions et de la déclaration de l'état de catastrophe.

B - Les limites matérielles

La mise en œuvre d'un plan d'assistance humanitaire requiert la mobilisation d'énormes ressources matérielles[5], toute chose que l'Etat ne dispose pas suffisamment. En réalité, une catastrophe est un évènement imprévisible, et lorsqu'elle survient, l'Etat n'est pas toujours préparé à son arrivée d'où les lacunes matérielles. Les infrastructures sont inexistantes et lorsqu'elles existent, elles ne sont pas toujours adéquates à la prise en charge des sinistrés d'une catastrophe.

Le recours aux acteurs non étatiques et internationaux s'avère donc souvent indispensable pour pallier à cette lacune. Il s'agit très exactement des ONG, des partenaires techniques et financiers, des organisations internationales humanitaires.

Par ailleurs, la mise en place d'un système d'alerte précoce performant avec en son sein une cellule de veille dans tous les domaines pourrait être une autre solution. En effet, le système d'alerte précoce, lorsqu'il est bien organisé, permet de prévenir la survenance de certaines catastrophes ou encore de

[5] Entre autres, on peut citer la prise en charge des blessés, le dédommagement des survivants, le recasement des sinistrés, la sécurisation du lieu du sinistre etc…

minimiser les dégâts, toute chose qui serait de nature à réduire les coûts.

Pour résorber quelques-unes de ces limites, au plan structurel, un meilleur maillage du territoire national pourrait être envisagé, avec notamment une architecture plus cohérente reposant sur des unités opérationnelles en charge de la protection civile.

Bien plus, l'on pourrait doter la protection civile des ressources humaines, logistiques et financières à même de permettre des réponses appropriées selon les cas. Ainsi, un encadrement plus opérationnel de la collaboration entre les acteurs institutionnels, les entités infra-étatiques, et tous les autres intervenants dans la chaîne de réaction ou de réponse serait absolument nécessaire.

CONCLUSION

Malgré les efforts fournis par les pouvoirs publics en la matière et, nonobstant les résultats éloquents obtenus jusque-là, les stratégies et actions développées et mises en œuvre restent à parfaire. Plusieurs directions sont envisageables pour ces améliorations :

- Promouvoir une meilleure synergie entre les acteurs concernés en prenant en compte l'évolution apportée par le Code Général des CTD qui transfère des compétences dans ce domaine aux Collectivités Territoriales Décentralisées. Cette synergie doit aussi être envisagée de bonne foi avec les Etats voisins et amis, ainsi qu'avec la communauté internationale.
- Encadrer avec plus d'efficacité et de lucidité la coordination des stratégies et actions susceptibles d'être développées par les différents acteurs.
- Renforcer les moyens nécessaires aux différents acteurs, notamment les moyens nécessaires aux CTD qui font désormais leur irruption dans le domaine à la faveur du Code Général de 2019.
- Redimensionner l'architecture institutionnelle de la protection civile.

Tout cela passe nécessairement par des modifications législatives et réglementaires, car la loi de 1986 relative à la réorganisation de la protection civile mérite d'être dépoussiérée et actualisée.

LES DÉFIS DE LA SÉCURISATION DE LA NATIONALITÉ ET DE LA PRODUCTION DES TITRES IDENTITAIRES DES DÉPLACÉS ET DES RÉFUGIÉS AU CAMEROUN

Commissaire Divisionnaire Dominique BAYA
Sécretaire Général /DGSN

INTRODUCTION

La nationalité est généralement consacrée par la délivrance des documents identitaires qui révèlent le lien juridique, le rattachement de l'individu à l'Etat, en l'occurrence, l'acte de naissance, le certificat de nationalité, la carte nationale d'identité, voire le passeport.

Ces documents identitaires, qui doivent être délivrés conformément aux modalités déterminées par les textes réglementaires, reposent sur un mécanisme de validation basé sur la fiabilité des documents d'identification.

C'est dans cette optique que les Pouvoirs publics se sont lancés dans une entreprise de sécurisation de la nationalité camerounaise, en procédant à la création des structures spécifiquement chargées de la mise en œuvre de la politique de délivrance des titres identitaires, et au renforcement des procédures de collecte des documents probatoires, des documents d'identification, de leur transmission et de leur production.

Dans un environnement où on retrouve des peuples identiques de part et d'autre des frontières, qui n'ont pas la culture de la naturalisation, où vivent

des milliers de réfugiés, la sécurisation de la nationalité est une préoccupation permanente.

Traiter des défis de la sécurisation de la nationalité camerounaise lors de la délivrance des titres identitaires aux réfugiés, invite à se demander, comment la DGSN veille à la protection de la nationalité camerounaise dans le cadre du traitement des réfugiés.

Autrement dit, le système d'identification sécuritaire mis en place à la DGSN est-il suffisamment verrouillé pour empêcher aux étrangers vivant au Cameroun, comme réfugiés d'obtenir indûment la nationalité camerounaise, sans passer par les voies légales qu'offre la naturalisation.

I - DU PROCESSUS DE DÉLIVRANCE DES TITRES IDENTITAIRES AUX REFUGIES

La délivrance des titres identitaires aux réfugiés résulte de leur éligibilité à ce statut, conformément à la loi n°2005/006 du 27 juillet 2005 portant Statut de réfugié au Cameroun. Ce texte, qui détermine les conditions d'éligibilité au statut de réfugié, est complété par le décret d'application n°2011/389 du 28 novembre 2011 portant organisation et fonctionnement des Organes de gestion du Statut des réfugiés.

A - Des conditions de délivrance des titres identitaires aux réfugiés

L'obtention d'un titre identitaire fait l'objet d'un processus au cours duquel la demande du réfugié est traitée et soumise à une validation. Il s'agit généralement, à ce stade, de procéder à l'enregistrement du demandeur. En réalité, c'est une étape d'identification. Le demandeur est invité à produire des documents d'identification (Carte Nationale d'Identité, acte de naissance, passeport et autres) qui confirme sa citoyenneté comme ressortissant du pays d'où il a été contraint de partir.

Dans la plupart des cas, compte tenu des circonstances de leur départ du

pays d'origine, les demandeurs n'en disposent pas toujours. Dans cette hypothèse, ils sont soumis à une identification verbale qui consiste au recueil d'un témoignage au cours duquel, l'agent d'enregistrement apprécie la cohérence du témoignage, en vue d'établir la biographie de la personne, sa connaissance du pays et même, les circonstances qui expliquent sa fuite.

Globalement, il s'agit pour le demandeur, d'apporter la preuve de sa nationalité qui sera appréciée par l'instance de validation.

B - De la compétence des Organes en charge de la délivrance des titres identitaires

La validation de la demande au statut de réfugié est de la compétence des organes dédiés, en l'occurrence la Commission d'éligibilité et la Commission de recours.

La Commission d'éligibilité est dirigée par le Ministre des Relations Extérieures assisté des représentants du Ministère des Affaires Sociales, de l'Administration Territoriale, de la Délégation Générale à la Sûreté Nationale, de la Gendarmerie Nationale, DGRE, CNDHL et HCR. Cette Commission est chargée d'examiner toute demande d'éligibilité et décide en premier ressort. En cas de contestation, le demandeur doit saisir la Commission de recours.

Présidée par un Représentant de la PRC, assisté des représentants des Services du Premier Ministère, MINREX, MINJUSTICE, MINAT et HCR comme observateur, la Commission de recours traite de toute contestation en dernier ressort. Les demandes validées en premier ou en dernier ressort sont transmises aux organes de production.

Conformément au décret n°2016/374 du 04 août 2016, portant création, organisation et fonctionnement du Centre National de Production des Titres Identitaires (CNPTI), la production des cartes de réfugiés relève de ce CNPTI qui est également chargé de la politique de délivrance des titres identitaires, de la production des cartes de séjour, de résident et même des cartes professionnelles des fonctionnaires de police.

Dans son organisation, le CNPTI dispose dans chaque arrondissement, des

postes d'identification qui reçoivent les demandes de Cartes Nationales d'Identité, de séjour et de résident. Il est envisagé une procédure d'identification mobile pour les réfugiés, compte tenu du cantonnement auquel est soumise cette catégorie d'étrangers.

Dans la même optique, le CNPTI n'a pas encore démarré la production des cartes biométriques des réfugiés. C'est un processus qui se met progressivement en place. Pendant cette période transitoire, il est délivré aux réfugiés par le HCR, un document d'identification provisoire.

Telle que décrite, la procédure de délivrance des titres identitaires aux réfugiés peut poser des soucis à deux niveaux:

Au niveau de leur identification et de la fiabilité du titre identitaire, c'est à dire de la production. Ce problème peut être germé par la crédibilité du témoignage. Il y a un nombre important de demandeurs au statut de réfugiés qui arrivent sur le territoire national, dépourvus de toute pièce d'identification.

En dépit des méthodes d'investigations utilisées par la Commission d'éligibilité, Commission au sein de laquelle on retrouve des Représentants des Services de Sécurité (Police, Gendarmerie, DGRE), il y a un pourcentage plausible de fraude à l'identité.

Dans la même veine, l'authenticité des documents d'identification que présentent certains demandeurs peut être sujette à caution, quand on sait les progrès qu'il y a à faire dans certains pays d'origine en matière de sécurisation de leur système d'état-civil.

L'autre niveau de préoccupation se situe à la production de la carte de réfugié ou plutôt du document d'identification provisoire présenté par le réfugié lors des contrôles.

Ces deux niveaux de préoccupations soulèvent la question centrale du mécanisme de contrôle de la DGSN pour éviter que des réfugiés n'obtiennent indûment la nationalité camerounaise, par la délivrance de la Carte Nationale d'Identité ou du passeport.

II - DE L'EFFICACITE DU PROCESSUS DE DELIVRANCE DES TITRES IDENTITAIRES

A - Des mécanismes de contrôle de la délivrance des titres identitaires

Depuis 2016, la DGSN s'est lancée dans l'informatisation du processus de délivrance des titres identitaires et des documents de voyage.

Lancée le 09 août 2016, le système d'identification sécuritaire du Cameroun assure la délivrance des titres identitaires au terme d'un processus informatisé, numérisé et biométrique.

Ce mécanisme est mis en œuvre dès le poste d'identification où les documents d'identification présentés par le demandeur sont examinés avant d'être transmis au CNPTI.

Au niveau du CNPTI, il y a une instance de validation qui procède à la vérification des pièces produites, à travers un répertoire et des techniques appropriées. C'est une méthode qui prouve quotidiennement son efficacité.

En cinq ans d'activité, près de deux millions de demandes ont fait l'objet d'un renvoi au Comité du contentieux de ce Centre. La production des titres identitaires est, en elle-même, un niveau de contrôle, de par la qualité du document d'identification infalsifiable.

Ce processus de sécurisation s'est étendu au document de voyage de l'Etat du Cameroun, avec le lancement le 1er Juillet 2021, du nouveau système de production des passeports biométriques du Cameroun.

Les deux mécanismes de délivrance des titres identitaires et de voyage s'appuient sur une base de données identitaires suffisamment enrichie, qui permet un contrôle par la confrontation des empreintes digitales.

L'efficacité de ces mécanismes est perturbée par deux écueils: le traitement manuel du document d'identification de base que constitue l'acte de naissance, et la limite de la technologie biométrique qui a l'avantage de dénicher les

enregistrements multiples, sans pour autant authentifier un enregistrement en première demande.

B - Du renforcement de l'efficacité du processus de délivrance des titres identitaires

Compte tenu des écueils relevés, il semble pertinent de renforcer la sécurisation de la nationalité camerounaise par des mesures administratives et techniques.

Au plan administratif, ces mesures peuvent consister à l'informatisation du système d'état-civil, d'une part, et d'autre part, à la biométrisation de la carte de réfugié.

L'informatisation du système d'état-civil est capitale dans la sécurisation de la nationalité camerounaise. C'est une urgence qui pourrait prendre assise sur le système d'identification sécuritaire de la DGSN. Cette option gouvernementale rentre dans les missions du Bureau National de l'Etat-Civil (BUNEC).

En effet, cet organisme crée par décret n°2013/03 du 13 février 2013, est chargé d'assurer la supervision, le contrôle, la régulation et l'évaluation du système national de l'Etat-Civil.

Pour ce faire, il a entre autres missions:

- la collecte, l'archivage et la centralisation des données et documents relatifs à l'état-civil, en vue de la constitution d'un fichier national de l'état-civil;
- La mise en œuvre d'un schéma directeur de l'informatisation du système d'état-civil.

Le BUNEC qui projette de numériser des souches d'actes d'état-civil dans les municipalités, a entamé au cours du dernier trimestre de l'année 2021, des ateliers de formation des formateurs à cet effet, et notamment dans les municipalités du Département du Mfoundi, dans la Région du Centre.

C'est une initiative qui mérite d'être accélérée, compte tenu de son

importance dans la crédibilité et la fiabilité des actes d'état-civil, tout comme la biométrisation de la carte de réfugié.

La biométrisation de la carte de réfugié a été intégrée dans le système d'identification sécuritaire du Cameroun. C'est une action qui relève du CNPTI de la DGSN. Cette mesure prise par les Pouvoirs publics au lancement du nouveau système de production des titres identitaires, en 2016, n'est pas encore effective.

Les mesures techniques pour le renforcement du processus de délivrance des titres identitaires.

Au plan technique, le processus de délivrance des titres identitaires peut être renforcé par l'interfaçage et l'interopérabilité des différents dispositifs d'identification.

En effet, il existe plusieurs structures administratives qui traitent des données d'identification dans le cadre de l'exercice de leurs missions. Il en est ainsi du Ministère de la Fonction Publique, du Ministère des Relations Extérieures, de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale, de Elections Cameroon, et même du Bureau National de l'Etat-Civil.

Il est nécessaire, dans le cadre de la sécurisation de la nationalité camerounaise, de mettre en place un mécanisme d'interconnexion et de croisement des différentes bases de données identitaires de ces Administrations pour consolider et maturer le système d'état-civil.

A cet égard, le Chef de l'Etat a mis en place un Comité interministériel chargé de l'harmonisation des pratiques de gestion de l'identité.

L'autre mesure à préconiser sur le plan technique, concerne l'extension du système d'enregistrement aux frontières.

Il existe un système de collecte des données identitaires au sein des aéroports internationaux du Cameroun. Ce système d'enregistrement de données peut être étendu aux frontières terrestres et maritimes, et serait un moyen supplémentaire pour obtenir des données des étrangers, et donc des réfugiés. Ce qui serait un moyen de vérification supplémentaire.

Au demeurant, la sécurisation de la nationalité camerounaise est une

préoccupation majeure des Pouvoirs publics. Ces Pouvoirs publics ont mis en place un système d'identification sécuritaire qui lutte efficacement contre la fraude à l'identité et est d'un apport indéniable dans la délivrance des titres identitaires en conformité avec le statut des demandeurs.

L'efficacité de cette action de sécurisation de la nationalité camerounaise mérite d'être renforcée par la mise en œuvre effective du système d'informatisation de l'état-civil d'une part, et d'autre part, par l'implémentation des mécanismes techniques de croisement et d'harmonisation des différents systèmes de collecte des données identitaires.

LA SYMBIOSE ARMÉE-NATION DANS LA PROMOTION DE L'ACTION HUMANITAIRE AU CAMEROUN

Capitaine de Vaisseau ATONFACK GUEMO Cyrille Serge[1]
Chef de la Division de la Communication
Ministère de la Défense

INTRODUCTION

«La symbiose Armée-Nation dans la promotion de l'action humanitaire au Cameroun». C'est ici un énoncé qui a priori, évoque l'état final tant recherché dans les rapports entre deux entités, l'Armée et la Nation, indissolublement liées par la nature, réciproquement obligées l'une envers l'autre par la loi, logiquement et émotionnellement unies par les circonstances.

La nature et les hommes ont en effet voulu que l'Armée et la Nation soient liées de manière consubstantielle, la première n'étant qu'une émanation de la seconde dans ses mille et une diversités phénotypiques et sociologiques. De fait, l'Armée n'est conçue que comme un instrument auquel échoit la sécurité de la Nation, laquelle de son côté, pourvoit aux besoins existentiels et fonctionnels de l'Armée.

Dans le cadre de l'Etat westphalien, l'immanente intimité entre l'Armée et sa Nation se trouve codifié. Pour ce qui est du Cameroun, sa loi fondamentale dispose en son préambule que **«tous les citoyens contribuent à la défense de la patrie»**.

Aux immuables décrets de la nature et à l'impératif légal, il convient

[1] Tel : 699 900 005 / Mail : sergecyrilatf@gmail.com

cependant d'ajouter l'en-commun du quotidien, à la fois fondement le plus pratique, donc le plus puissant, et ferment de l'état de symbiose entre l'Armée et sa Nation, sous réserve que ledit en-commun soit perçu d'une manière qui élimine toute friction inopportune pouvant entraver la dynamique du tandem Armée-Nation, particulièrement dans l'action humanitaire, domaine traditionnellement reconnu aux seuls acteurs du civil, à savoir les Organisations Internationales et les Organisations Non Gouvernementales.

Il faut souligner que de par son acception littérale, à savoir la vocation à l'amélioration de la condition de l'homme, l'adjectif **humanitaire** exprime la bonté, l'altruisme ou encore la philanthropie. Dans la pratique, l'humanitaire renvoie au bénévolat, une contraction du latin *bene volent*, ou bonne volonté. Il se forme ainsi un ensemble d'élément s'inscrivant dans le registre de l'affectif que l'entendement populaire, et pas seulement lui d'ailleurs, semble dénier à l'Armée, un peu comme si les hommes de guerre étaient incapables de compassion.

A travers ce prisme assurément déformant d'une autorité perçue comme insensible et castratrice qu'elle est chargée de faire respecter, l'Armée n'est souvent considérée que du point de vue de l'action réelle ou putative de son potentiel de catastrophe. Une imperfection perceptive qui bien des fois engendre un déficit relationnel que n'hésite pas à conforter l'attitude de certains intervenants de l'action humanitaire qui veulent en faire une exclusivité civilo-centrée. Sans parler des forces d'opposition, notamment les entrepreneurs de la violence (groupes armés criminels) groupes armés terroristes, qui orchestrent de véritables campagnes de diabolisation des actions de l'Armée, dans le but de susciter la désaffection des populations envers cette dernière.

Prise dans cet environnement âprement disputé et émotionnellement instable qu'est l'action humanitaire, la symbiose Armée-Nation devient une construction permanente que l'Armée s'attèle à consolider, autant pour des impératifs d'efficacité opérationnelle, que pour des besoins de légitimation populaire de sa présence et son action.

Développement

Si le champ sémantique de l'humanitaire se circonscrit à une logique de sentiments ou à la détermination des acteurs de ladite logique, le champ opérationnel de l'humanitaire s'élargit quant à lui, pour intégrer aussi bien les missions

commandées par l'urgence, et nécessitant une rapidité d'intervention, que les interventions à court, moyen ou long termes, à l'instar des aides au développement, de même qu'une plus large panoplie d'intervenants pouvant provenir d'Etats, de la société civile locale, d'organisations étrangères ou internationales.

La véritable problématique du concept de l'humanitaire, lequel ne vaut que par sa matérialisation, tient en majeure partie de la multitude de définitions et d'interprétations pouvant lui être accolées.

Ainsi, et qu'elle soit mentionnée de manière explicite, le volet humanitaire occupe une place sans cesse croissante dans les missions[2] assignées à l'armée, sous le couvert soit de l'Action Sociale, soit de l'Action dite Civilo-Militaire, selon que l'activité s'inscrit dans la permanence ou la circonstance, intéresse un groupe d'individus, une communauté ou la société nationale dans sa globalité.

Les facteurs de symbiose

Par ailleurs, il existe des actions de socialisation usitées par l'Armée, lesquelles ressortissent de la pluralité définitionnelle de l'action humanitaire, et qu'il serait permis de qualifier d'utilitaires.

Au nombre des facteurs de la symbiose Armée-Nation, se trouvent au premier plan la constitution sociologique de l'Armée, et son inclination idéologique. Elles sont autant de facteurs favorisant cette symbiose. Dans ce registre, l'on recense l'Action Sociale, la Protection Civile, l'aide au développement, les Actions sociales d'appoint, et la Communication.

I - LES FACTEURS SOCIOLOGIQUES

A - La composition de l'armée

A sa création en novembre 1959, le souci premier de l'Armée camerounaise fut d'intégrer en son sein, toutes les origines sociologiques du territoire national. Et même que poussant plus loin l'idéal de rassemblement sous le drapeau de

2

la République, des contingents de nationaux servant sous bannière étrangère avaient été incités à retrouver le bercail. Le même état d'esprit se poursuit à ce jour, les hommes et les femmes issus de la totalité des plus de 250 tribus du kaléidoscope social et sociétal camerounais se retrouvent indistinctement et vivent harmonieusement sous les mêmes couleurs, au service des mêmes populations, sous la férule des mêmes Institutions.

Partout où est déployée l'Armée camerounaise sur le triangle national, elle est cordialement accueillie par des populations qui outre le sentiment de sécurité procuré par sa présence, se reconnaissent en leur Armée. D'autre part, et au gré des mutations, les militaires camerounais sont appelés à servir en tout point du territoire national. Une situation qui favorise un brassage des tribalités consolidateur de la cohésion sociale, notamment par le truchement des mariages mixtes, par exemple.

En agrégeant ainsi les spécificités locales et celles linguistico-culturelles inhérentes à l'occupation étrangère, et au titre de première institution intégrative qui soit nationale, l'Armée camerounaise gagnait ainsi son statut de *''Creuset de l'Unité Nationale"*. La célébration de la Fête Nationale de l'Etat Unitaire est plus qu'illustrative de la relation symbiotique entre l'Armée et sa Nation.

B - Apolitisme et laïcité de l'armée

De tout temps et en toute circonstance, l'Armée camerounaise a su garder ses distances vis-à-vis de la sphère politique, s'attelant en période de remous, à maintenir l'ordre public dans le respect de la loi et des droits reconnus à la personne humaine. Cette attitude apolitique qui permet aux citoyens de librement exprimer leur opinion sur la conduite des affaires de la cité, doublée de la pratique par chaque militaire de la religion de son choix, emporte l'assentiment et la reconnaissance de la Nation.

Pourtant, le militaire camerounais remplit son devoir civique, notamment le vote, mais seulement dans le secret de l'isoloir, et sans prise de position ostentatoire.

II - LES FACTEURS UTILITAIRES

A - L'action sociale

Domaine d'activité bénéficiant d'une structure au sein de l'administration centrale du Ministère de la Défense, l'Action Sociale remonte d'aussi loin que la création de l'Armée camerounaise survenue à la veille de l'accession du Cameroun à la souveraineté internationale. Le contexte local d'alors était marqué par une rébellion armée localisée en certains points du territoire national difficiles d'accès, voire peu dotés en commodités sociales, principalement scolaires et sanitaires. Les voies carrossables ouvertes par l'Armée pour fluidifier sa mobilité, facilitaient dans le même temps, les mouvements des personnes et des biens dans ces zones jusqu'alors enclavées. Il en était tout autant des écoles, des structures sanitaires et des magasins d'approvisionnement ouverts au sein des casernes, qui comblaient de nombreux besoins des populations environnantes.

C'est donc de cette époque que naissent les premiers engagements humanitaires de l'Armée camerounaise, engagements aujourd'hui connus sous le timbre d'actions civilo-militaires (ACM).

A l'heure actuelle, cet élan est maintenu avec la présence de dizaines d'établissements scolaires logés dans les casernes. Le volet médico-sanitaire n'est pas en reste, qui s'étend sur l'ensemble du territoire national, avec une fréquentation composée aux trois quarts de patients civils.

A l'occasion, les personnels militaires et civils armant les infirmeries et hôpitaux appartenant à l'Armée mènent des campagnes de dépistage et de prise en charge gratuits d'affections endémiques ou saisonnières au sein des populations riveraines ou éloignées du site des établissements médico-sanitaires.

Les campagnes de vaccination organisées sur un modèle identique rencontrent un succès tel que certaines populations de la ruralité n'acceptent de se faire inoculer les produits immunisants que par les personnels de l'Armée, dont lesdites populations louent par ailleurs l'affabilité et la santé à toute épreuve.

L'attention toute particulière accordée par l'Armée aux orphelins de ses membres morts en mission commandée est un autre facteur de rapprochement entre cette Armée et les populations.

B - La protection civile

Elle aussi implicitement contenue dans les missions dévolues à l'Armée camerounaise, la Protection civile est pour l'essentiel assurée par le Corps

National de Sapeurs-Pompiers[3], une formation interarmées très souvent mise à la disposition pour emploi au Ministère en charge de l'Administration Territoriale[4], lorsque les circonstances l'exigent.

Sur la base du quotidien, les soldats du feu s'emploient à la sécurisation des personnes et de leurs biens, à travers la prévention des sinistres et catastrophes d'origines naturelle, anthropique ou industrielle, ou la réduction des dommages générés par lesdits accidents.

Maintenues à une hausse constante par la démographie sans cesse galopante dans nos agglomérations urbaines, les interventions des sapeurs-pompiers sont sollicitées partout, en tout temps et en toute saison, particulièrement en période de sécheresse au cours de laquelle de nombreux habitants des villes dépendent des pompiers pour leur approvisionnement en eau potable, ce qui accroît en même temps leur visibilité et la confiance de la population à leur égard.

La prompte réaction des pompiers lors de la survenue de sinistres de grande ampleur (Emanations de gaz mortels au Lac Nyos - Incendie du quartier Nsam à Yaoundé - Déraillement de train à Eseka, etc), a permis à ces militaires en particulier et à l'Armée en général, de consolider leur capital d'estime auprès du public.

C - L'aide au développement

Dans une volonté manifeste d'optimiser la dualité des savoir-faire de l'Armée, l'autorité politique l'a engagée dans la construction des précurseurs de développement. Depuis bientôt une soixantaine d'années, des voies de communication, des ouvrages d'art, des infrastructures destinées à divers usages et bien d'autres commodités sociales, à l'instar des points d'eau potable, sont construits à travers le pays jusque dans les régions réputées inaccessibles, voire inhospitalières. La valorisation et l'autonomisation infrastructurelle de la péninsule de Bakassi est un coup de maître en l'espèce.

Qui plus est, le Génie militaire, pièce maîtresse de l'aide militaire au développement, met un point d'honneur au renforcement du pouvoir d'achat

[3] Décret n° 2001/184 du 25 juillet 2001 portant réorganisation du Corps National de Sapeurs-Pompiers.
[4] Ibid

des populations riveraines de ses chantiers, par le biais du recrutement prioritaire de la main d'œuvre locale.

D - L'humanitaire d'appoint

Au contact quotidien et permanent des populations, les militaires sont avantageusement placés pour connaître leurs besoins. Aussi, sont-ils à même de mener des actions humanitaires d'appoint, autrement dit, celles qui visent à satisfaire de manière prompte mais essentiellement temporaire, les besoins suscités par une situation très souvent inopinée.

Une patrouille qui prodigue des soins de première urgence à un malade subi ou un accidenté, une troupe qui fait don d'une partie de ses propres rations alimentaires à une communauté dans le manque, des militaires dispensant des enseignements dans des écoles désertées par leurs enseignants du fait de l'insécurité ambiante, des soldats jouant les conciliateurs dans des conflits de voisinage d'intensité suffisamment basse pour être réglés d'une poignée de main, sans nécessairement recourir aux instances compétentes, etc. Telles sont quelques-unes des actions que l'on peut regrouper sous le vocable d'humanitaire d'appoint.

E - La communication

Domaine transversal mis en œuvre depuis le niveau stratégique jusqu'à l'échelon opérationnel, la Communication est autant une indispensable fonction de commandement, que le principal vecteur de mise en perspective avantageuse des actions et intentions de l'Armée, notamment auprès des populations dont l'adhésion est vitale pour la réussite des missions.

En fonction des cibles et pour les mêmes faits ou perspectives, la Communication adopte des angles d'approche et des niveaux de langage différents. Il s'agit de présenter la meilleure image possible de l'Armée, car c'est assez souvent que les protagonistes d'une crise parviennent à diaboliser les forces engagées dans les opérations de retour à la normalité. D'où la méfiance ou pire, le rejet de la part des populations.

Entre autres objectifs de la Communication, il est également question de persuader les autorités administratives, des personnalités politiques, des leaders religieux, traditionnels ou d'associations, de comprendre, d'intégrer et de

promouvoir les objectifs de l'action humanitaire par les militaires, dans le but de susciter un sentiment de sécurité et de sérénité au sein des populations qu'ils représentent ou en ont la charge. En effet, des populations se sentant en sécurité sont moins portées sur des actes d'autodéfense ou de survie généralement violents. Aussi, les opérations humanitaires menées par l'Armée sont-elles minutieusement expliquées avant, pendant, après leur déclenchement et conduites autant que possible en partenariat avec les bénéficiaires.

De même, la communication en interne permet aux personnels engagés d'entretenir une vision globale, objective et dynamique de la raison d'être et des activités de la mission dont ils se voient confier la responsabilité de l'exécution. Il s'agit au final de susciter l'adhésion, d'entretenir l'image de l'Armée, de gagner en influence auprès des faiseurs d'opinion, voire de faire évoluer les idées reçues de la société. Comme il apparaît très clairement, les enjeux sont importants sur ce terrain rendu traître par une opinion versatile abreuvée de sons dissonants et discordants.

Pour atteindre ces enjeux d'***Adhésion***, d'***Image***, d'***Influence et de Société*** qui sont autant d'objectifs de choix, la Communication de l'Armée se sert de tout ou partie de la panoplie des supports disponibles. Soit : les supports écrits (journal périodique, tracts, dépliants, affiches, gadgets, etc.) ; les supports audiovisuels (programmes radiophoniques, photographies, documentaires télévisuels, sketches, etc.) ; l'Internet et/ou les réseaux sociaux (Facebook, twitter, WhatsApp, etc.) ; le contact physique (campagnes de sensibilisation, promotion de rencontres sportives, journées portes-ouvertes, débats avec la jeunesse scolaire et universitaire etc.)

Le but ultime de ce déploiement communicationnel est de contribuer à susciter un sentiment de confiance vis-à-vis de l'Armée, contrer les idéologies contraires, crédibiliser les institutions étatiques existantes ou en reconstruction, et raviver l'esprit de fraternité entre les diverses composantes des populations.

Tant de détails et d'insistance sur les actions de socialisation, entendues dans le jargon militaire comme étant des opérations autres que la guerre, se justifient par la valeur critique des perceptions, pour le gain desquels les acteurs tant de la belligérance que de l'humanitaire civil se livrent une bataille acharnée dite *"guerre des cœurs"*. L'inclination logique ou sentimentale des cœurs est en effet un des facteurs décisifs de la réussite de toute opération, fût-elle humanitaire ou mieux, sécuritaire, surtout par ces temps de contestation bruyante et violente des

LE CHAMP HUMANITAIRE : DYNAMIQUES ET DÉFIS D'UNE PROFESSIONNALISATION ET D'UNE TRANSNATIONALISATION DES ACTEURS

Docteur Hilaire KAMGA[1]
Centre d'Etude et de Formation sur le Développement, la Démocratie et la Paix en Afrique

Résumé

La permanence des calamités naturelles, des conflits armés internationaux, internationalisés ou non internationaux, des troubles intérieurs, des violations graves des droits de l'Homme, des crises sanitaires sont à l'origine de l'intervention des acteurs dans le champ humanitaire. Les acteurs principaux non étatiques dont la mission se caractérise, en principe, par la neutralité, rencontrent dans la réalisation de leurs activités des difficultés endogènes et exogènes. L'émergence de l'intervention humanitaire n'a pas été précédée par la professionnalisation préalable du champ humanitaire. Pourtant l'action humanitaire qui s'impose de plus en plus dans les différents coins de la planète secrète des besoins d'une transnationalisation d'acteurs aux compétences variées et stratifiées, engagés dans des chantiers jadis réservés aux seuls Etats. Cette question de compétence et de professionnalisation met malheureusement en mouvement les fonctionnaires internationaux de l'humanitaire et les militants des causes humanitaires dans une sphère de l'entreprenariat social, qui tarde à être acceptés par certains Etats.

[1] Email. *Hilairekamga79@gmail.com*, Tél. +237 677524594

En effet, on assiste très souvent à une quasi démission des Etats dans l'accomplissement de leurs missions régaliennes pour des raisons diverses. D'où l'existence de nombreux défis. Notamment, la sécurité, le professionnalisme, la reconnaissance de l'action des ONG locales, l'aléa souverainiste à ménager ainsi que l'humanitaire d'Etat. Le champ humanitaire ne saurait être interprété comme la conséquence d'une démission de l'Etat sous le prétexte de l'intervention des autres acteurs dans son champ d'action. L'Etat doit non seulement renforcer la protection des acteurs humanitaires locaux, par un statut approprié mais aussi assurer une pacification de ses relations avec les acteurs transnationaux, qui seul pourrait justifier la sincérité de ses engagements internationaux en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire.

INTRODUCTION

Il convient de mettre l'accent sur l'humanitaire dans le système international et les relations internationales d'une part (A) et l'humanitaire entre le droit international des droits de l'homme et les droits de l'homme d'autre part (B).

A - L'humanitaire dans le système international et relations internationales

L'humanitaire dans le système international, précèdera sa relation avec les relations internationales.

1. L'humanitaire dans le système international

La complexité du système international amène à s'interroger sur sa définition. En doctrine, il renvoie à l'ensemble des problèmes internationaux clairement identifiés[2]. Par ailleurs, suivant la vision dite réaliste des relations internationales, la seule façon de définir le système international, c'est de décrire le système interétatique, en considérant les Etats, comme Raymond

[2] T. Montbrial, *Le «système international» : approches et dynamiques*», in Politique étrangère 2006/4 (Hiver), p.739.

Aron, à partir de leur définition politique et de leurs relations avec les autres Etats[3].

Ainsi, le système humanitaire international comprend un large éventail d'organisations, de groupements d'agences et de processus inter-agences, qui s'unissent pour permettre à l'aide humanitaire internationale d'être acheminée vers les lieux et les populations dans le besoin. Il fait référence à un large éventail d'organisations, y compris les organisations du Système des Nations unies (ONU), les organisations internationales non gouvernementales à l'instar du CICR (Comité International de la Croix Rouge du Croissant Rouge), Médecins Sans Frontières, Care International, etc., les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les institutions militaires impliquées et les organismes donateurs. Les actions de ces organisations sont guidées par certains principes humanitaires : d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité, qui découlent du Droit International Humanitaire (DIH). De plus, le système humanitaire comprend les différents acteurs aux niveaux national et international ainsi qu'un certain nombre de mécanismes et de processus qui contribuent à un effort collectif pour soutenir et protéger toutes les personnes touchées soit par une urgence soit par un fait nécessitant une action notamment en matière des droits de l'homme. Il peut être plus utile de considérer le «système humanitaire» comme un «réseau complexe» qui ne cesse de s'adapter, d'évoluer et d'impacter les relations internationales.

2. L'humanitaire et les relations internationales

Les affaires humanitaires, en particulier les secours d'urgence aux populations victimes de catastrophes naturelles ou de conflits armés, les violations graves des droits de l'Homme, tiennent une place grandissante dans la politique internationale. Elles sont devenues une composante de la diplomatie[4], et ont participé depuis 1979 à l'évolution du droit international avec notamment l'encadrement du droit d'ingérence et de la Responsabilité de protéger (R2P). Les acteurs de l'humanitaire sont même devenus des acteurs reconnus du Système International et siègent dans les instances de l'ONU au

[3] Voir *https://www.coalitionhumanitaire.ca/le-systeme-humanitaire*, consulté le 15/09/2021.

[4] P. DE SENARCLENS, L'humanitaire et la globalisation, RICR, 2000 VOL.82 N° 838, p.311

même titre que les Etats[5].

B - L'humanitaire entre DIH et Droits de l'homme

1. L'humanitaire face aux DIH et les DIDH

Les droits de l'homme et le droit humanitaire se recoupent autour des garanties fondamentales pour s'assurer que des standards minimums de protection de la personne humaine restent applicables en toute circonstance. Dans les situations de troubles et de tensions internes par exemple, il est utile de pouvoir utiliser cette complémentarité qui existe entre les deux branches du droit international que sont le droit humanitaire et les droits de l'homme[6]. Dans le rapport avec le droit international des droits de l'homme, il existe des zones de recouvrement s'agissant de la protection de certains droits fondamentaux : les principes d'inviolabilité, de non-discrimination et de sûreté, le droit à la vie, le respect de la dignité, le droit à l'intégrité physique et morale figurent aussi bien dans les Conventions de Genève que dans les grandes Conventions relatives aux droits de l'homme[7]. Il serait indiqué de postuler que le champ humanitaire est constitué aussi bien d'acteurs œuvrant pour les droits de l'homme au sens des DIDH que ceux engagés dans le domaine du DIH. Pour autant, de nouveaux acteurs se sont invités dans ce champ.

2. L'humanitaire et les nouveaux acteurs

Les enjeux de l'action humanitaire ont permis l'émergence de nouveaux acteurs. Les Organisations Non Gouvernementales, acteurs principaux côtoient sur ce champ les Etats, tant au Nord qu'au Sud.

Pour les ONG, l'action humanitaire vise à évacuer toute réponse politique face au désordre du monde en répondant à l'attente des opinions publiques

[5] Au conseil des Droits de l'Homme qui se tient 3fois par an à Genève, des Oings tels que CIJ, Amnesty International, CICR, ont des sièges permanent

[6] F. Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La découverte, 2006, p.204.

[7] D. Lochak. *L'humanitaire, les droits de l'homme et le politique. Matériaux pour l'histoire de notre temps, La Contemporaine*, 2003, 72 (1), pp.55.

émues par les médias, mais aussi diplomatiques, stratégiques et commerciales[8]. De ce fait, pour certains, le champ humanitaire est envahi par de nouveaux acteurs appelés, les «3M» c'est–à-dire les Marchands, les Militaires et les Missionnaires». Ces derniers ont leurs stratégies propres qui consistent à conquérir, vendre et évangéliser. Néanmoins, avec la perte de contrôle et d'autorité des Etats dans certains pays du Sud, les «3M» se sont vus complétés par les «5M» notamment les Mafias et Mercenaires dans les pays fragilisés. Il convient aussi d'y adjoindre les grandes entreprises qui, par le biais de l'humanitaire, s'installent sur les territoires dont les ressources les intéressent et dont les activités caritatives ne sont jamais loin des puits de pétrole[9].

Outre la délimitation du champ contextuel de la réflexion, il y a lieu de s'appesantir sur certaines clarifications terminologiques sans lesquelles la problématisation et la démarche méthodologique serait biaisée.

C - Clarifications terminologiques, problématique et démarche méthodologique

Le champ de l'aide humanitaire s'est profondément transformé en se structurant autour d'une «chaîne de l'aide» imbriquant des bailleurs internationaux, des ONG internationales mais également de petites ONG situées dans les pays bénéficiaires. La recherche en contrôle a montré que la gestion des ONG est fortement influencée par la relation que ces dernières entretiennent avec les bailleurs internationaux. La compréhension du champ humanitaire passe par l'appréhension de concept humanitaire.

L'Humanitaire, c'est au fond l'idéologie universaliste (donc se voulant délocalisée) qui donne raison d'être à une multitude d'organismes s'appropriant le mandat de répondre à des besoins qualifiés d'urgents et dans des pays où les populations visées seraient particulièrement carencées[10].

L'intervention humanitaire, historiquement occidentale, apparaît comme

---

[8] S. Brunel, L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales, *Revue internationale et stratégique, 2001/1*, n°41, p.98.

[9] Sylvie Brunel, op.cit, p.98

[10] Saillant, F., Richardson, M. & Paumier, M. (2005). L'humanitaire et les identités : un regard anthropologique. Ethnologies, 27(2), p. 162.

une réponse culturellement et politiquement orientée aux divers problèmes vécus par les sociétés face aux groupes étiquetés comme «vulnérables», «dépendants» ou «carencés». Des groupes tels que les réfugiés de guerre, les enfants des rues, certaines populations aborigènes, les malades mentaux, les personnes handicapées sont particulièrement touchées par les interventions humanitaires[11].

L'Humanitaire devient dans ce contexte une réponse externe aux «besoins» de groupes vulnérables que les États, maintenant affaiblis par les politiques néolibérales, négligent pour diverses raisons[12], ou que les états de structure démocratique faible, violentent. L'Humanitaire se définit dans ses principes et ses idéaux par la philosophie des Droits de l'Homme, l'universalisme, la neutralité politique et l'accès à des services d'urgence ou de base pour tous (Ryfman, 1999).

De ce fait, le champ humanitaire tend à être perçu, de l'extérieur comme de l'intérieur, comme une collectivité autonome (autorégulée), intégrant des individus que rassemblent les savoirs acquis et l'adhésion à une éthique[13]. Dans un contexte d'extension et d'internationalisation de la redistribution, l'émergence d'un champ humanitaire permet la construction de configurations sociales transnationales.

Par ailleurs la notion de transnational renvoie à cette pratique des organisations internationales, les amenant à outrepasser les frontières des États, sur les plans aussi bien politique que culturel. Les ONG humanitaires dont l'activité se situe dans plusieurs pays sont internationales, mais en même temps transnationales quand elles suppléent aux responsabilités de l'État et de la société civile face aux populations desservies. Le transnationalisme brouille ainsi, dans le domaine de l'aide, les frontières des responsabilités collectives face aux populations vulnérables et ce, au nom d'une éthique de la solidarité

---

11 Ibid, p.159.

12 Saillant, F., Richardson, M. & Paumier, M. (2005), op.cit., p.160 ; On peut penser aux interventions de Médecins sans frontières en Amazonie brésilienne auprès de populations autochtones très faiblement desservies par les services publics de santé de l'État brésilien (Laplante 2004), ou encore aux interventions d'urgence dont les populations afghanes et irakiennes ont «bénéficié» suite au conflit avec les États-Unis d'Amérique et leurs alliés depuis 2002. On se rappelle aussi l'inflation humanitaire dans le contexte du tsunami dans le Sud-Est asiatique en décembre 2004.

13 Françoise Bourdarias, «ONG et développement des élites», Journal des anthropologues [En ligne], 94-95 | 2003, mis en ligne le 22 février 2009, consulté le 03 mai 2019. URL : http:// journals.openedition.org/jda/1950 ; DOI : 10.4000/jda.1950

internationale et du Droit Humanitaire International[14].

Est défi, dans le cadre de cette analyse, tout obstacle intérieur ou extérieur à surmonter[15]. Est dynamique, l'ensemble des forces en interaction et en opposition[16]. La professionnalisation est le fait de donner à une activité, le caractère d'une profession[17].

Ces clarifications terminologiques permettent de poser la question suivante : quels rapports de force entretiennent les acteurs dans un champ humanitaire aux enjeux et défis pluriels ? La réponse à cette question centrale s'adosse sur plusieurs méthodes. Notamment la méthode de l'interaction stratégique qui permet d'analyser les jeux et enjeux entre les différents acteurs. La méthode juridique dans sa dimension dogmatique qui permet de passer en revue le cadre juridique de l'intervention humanitaire.

La mobilisation de ces méthodes permet de relever que le champ humanitaire est un champ pluri-acteurs aux compétences variées (**Titre 1**) faisant face à certaines urgences pour relever des défis multiples eu égard à sa transnationalisation **(Titre 2)**.

I - UN CHAMP PLURI-ACTEURS AUX COMPÉTENCES VARIÉES

Le champ humanitaire repose sur une kyrielle d'acteurs aux intérêts pas toujours convergents. On y retrouve entre autres les gouvernements nationaux, les organismes des Nations unies, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) nationales ou internationales, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les militaires et les donateurs[18]. Ce champ humanitaire se caractérise par un réel contraste au niveau des

[14] Saillant, F., Richardson, M. & Paumier, M. (2005), op.cit, p.161

[15] Le Petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, Nouvelle édition millésime, 2011, p.648.

[16] Ibid, p.796.

[17] Ibid, p.2035

[18] https://www.coalitionhumanitaire.ca/le-systeme-humanitaire

interventions **(A)** qui exige une nécessaire collaboration les différents acteurs (B**)**

A - Un contraste de l'intervention des acteurs dans le champ humanitaire

L'action humanitaire met en branle des acteurs divers tout en exigeant très souvent de compétences adéquates. Ce besoin de professionnalisation est régulièrement hypothéqué par le nombre limité d'acteurs de formation **(1**) malgré la recrudescence d'acteurs opérationnels **(2).**

1. Un nombre limité d'acteurs de formation et l'aléa souverainiste

a. Une professionnalisation plombée par le déficit d'offre de formation spécialisée dans l'action humanitaire

Malgré la prégnance des problèmes des droits de l'homme et des besoins humanitaires dans le monde, le développement des offres de formation spécialisées adaptées à la demande humanitaire s'est fait à un rythme très lent. En effet, ce n'est qu'en ce début du 21ème siècle que les universités ont commencé à adapter leurs offres à ce besoin. Il convient d'indiquer que des ONG ayant compris cette lacune ont lancé des programmes de formation permettant de certifier la possession des pré requis pour travailler aussi bien dans les droits de l'homme classique que dans l'humanitaire. C'est le cas de l'Institut San Remo en Italie, de l'Institut René Cassin à Strasbourg-France, et même de l'Institut Bioforce.

L'institut Bioforce[19], entre autres, offre des formations humanitaires de référence. Les formations Bioforce permettent d'acquérir les compétences

[19] Bioforce est une association humanitaire qui intervient en préparation et en réponse aux crises issues d'un conflit, d'une catastrophe naturelle ou d'une épidémie. Elle apporte des solutions de formation, d'accompagnement et de structuration pour permettre l'accès à une aide efficace et de qualité aux populations vulnérables. Logistique, finances, nutrition, WASH, ressources humaines… L'ONG propose plus de 70 formations dans son catalogue. Aujourd'hui, Bioforce propose un large choix de formations, de court ou long terme, en physique ou en e-learning, en français ou en anglais. Ses centres de formations sont répartis en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient.

professionnelles et le savoir-être indispensables pour exercer des responsabilités dans l'humanitaire classique et le développement. Les professionnels qui interviennent tout au long de l'année comme formateurs sont en grande majorité membres de la communauté humanitaire. Qu'ils soient engagés au Siège ou sur le terrain avec des ONG, des Organisations Internationales ou auprès des acteurs publics du développement, ils en maîtrisent parfaitement les métiers, les enjeux et les contextes d'intervention[20].

b. L'Etat dans la perception du champ humanitaire : la question de souveraineté

Le système humanitaire ainsi défini est composé d'une part d'entités organisationnelles dont l'activité fondamentale et la raison d'être sont l'action humanitaire, et d'autre part des acteurs qui peuvent jouer un rôle important dans le secteur de l'aide mais qui ont d'autres fonctions et objectifs principaux tel que la défense des droits humains de manière globale. Aussi, il comporte une kyrielle d'organisations diverses capables d'intervenir dans le champ humanitaire dans un Etat, mettant ainsi en jeu sa souveraineté nationale. La souveraineté d'un État est fonction de sa capacité à assurer la protection de sa population et si un État ne satisfait pas aux standards de protection humaine, soit parce qu'il ne le peut pas ou parce qu'il ne le souhaite pas, il renonce à sa prérogative du contrôle absolu sur son territoire[21]. Cette redéfinition de la souveraineté en termes de responsabilité vis-à-vis de sa population fait en sorte que les États passent d'une «souveraineté de contrôle à une souveraineté de responsabilité[22]». L'autorité légitime est donc liée, en termes moraux et légaux, à la préservation des valeurs de protection humaine et aux cinquante-un standards démocratiques[23].

Aussi convient-il d'indiquer que l'adhésion d'un Etat au système international induit de fait l'acceptation du principe de concession de

[20] https://www.bioforce.org/

[21] Commission de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE). (2001). La responsabilité de protéger. Ottawa : Centre de recherches pour le développement international, p.9

[22] Ibid, p.14

[23] D. Held, (2002). «Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty», Legal Theory 8 (1), p.17

souveraineté pour des causes transnationales. Cette ouverture permet aussi l'entrée en jeu dans l'action humanitaire d'acteurs opérationnels nationaux pour des opérations aux dimensions transnationales.

2. Une recrudescence des acteurs opérationnels

a. L'action des organisations internationales spécialisées

Le système des Nations-Unies offre une kyrielle d'organisations internationales spécialisées intervenant dans l'action humanitaire. On peut citer le Haut-commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés dont le but est d'assurer la protection, l'assistance à travers la garantie des droits et le bien-être des réfugiés. Cette institution fournit aussi une aide humanitaire, à d'autres catégories de personnes déracinées telles que les demandeurs d'asile, les rapatriés, ainsi que les populations locales durement affectées par les arrivées de réfugiés[24]. Ensuite l'UNICEF qui, dans le champ humanitaire, travaille pour la protection des droits de l'enfant afin d'aider les jeunes à satisfaire leurs besoins et leurs aspirations. S'agissant du FAO, son action consiste à améliorer les niveaux de nutrition à l'effet d'atteindre la sécurité alimentaire pour tous, la productivité agricole et la qualité des populations rurales et à contribuer à l'essor de l'économie mondiale. Le Programme Alimentaire Mondiale ainsi que l'Organisation Mondiale de la Santé, au sein de ce système, s'occupe pour le premier à mettre la faim au centre des préoccupations internationales et le second définit les programmes de recherche en santé, fixe les standards, propose des orientations pour des politiques de santé publique et fournit un soutien technique aux pays en matière de santé[25].

b. L'activité des ONG humanitaires

Les ONG sont définies comme des institutions privées qui sont fondées et gérées par un groupe de citoyens dont le but est d'apporter leurs aides ou leurs

[24] Marie-Thérèse Neuilly, Gestion et prévention de crise en situation post-catastrophe (2008), pages 101 à 121
[25] **ibid.**

appuis à des populations vulnérables qui sont en situation difficile. Elles sont financées par des fonds publics ou privés.

Elles n'ont pas pour objectif un gain financier. Leur intervention permet d'assurer la survie des populations en détresse. Elles sont des associations dont la finalité peut être qualifiée de «service public» puisque consistant (pour l'essentiel) en une assistance au sens large, gratuitement apportée à des populations nécessiteuses. Celles dites «humanitaires», sont prioritairement dédiées à l'action d'urgence dans un certain nombre de pays plus ou moins régulièrement affectés par des «crises» d'origine naturelle ou politique, mettant en jeu la survie de populations entières à très court terme[26]. Historiquement, les associations humanitaires sont proches de celles dénommées organisations caritatives, le plus souvent d'origine religieuse, «qui ont pour objet de donner aux plus démunis une aide matérielle ou morale». Elles se rapprochent aussi des associations philanthropiques animées par la volonté d'améliorer le sort de leurs semblables et qui agissent sans rechercher du profit[27]. Les activités des ONG humanitaires sont variées en fonction des contextes d'intervention et de leur spécialisation.

Les activités comportent les composantes suivantes : aide d'urgence et aide à la reconstruction. Le but est de fournir de l'aide aux personnes en détresse, de leur permettre de reprendre leur destin en main et de surmonter leur désespoir[28]. Elle se concrétise par l'aide d'urgence et l'aide à la reconstruction. La première permet de répondre aux besoins élémentaires des populations touchées par une crise. La seconde permet aux populations de reconstruire leur économie. L'aide humanitaire est là pour apporter des secours immédiats dans une situation d'urgence.

Dans ce même registre, on doit mentionner les ONG des droits de l'homme qui œuvrent pour la dignité humaine. Elles se constituent dans le but de protéger, promouvoir et de défendre les droits de l'Homme. Dans la plupart

---

[26] E. Quéinnec Lavoisier, La croissance des ong humanitaires. Une innovation devenue institution, *«Revue française de gestion»* 2007/8 n° 177, p. 84

[27] A. BARTHOLD, Action humanitaire des ONG auprès des personnes déplacées vivant dans le camp d'hébergement du terrain golf à delmas 48 après le séisme du 12 janvier 2010, mémoire, maîtrise, Université du Québec à Montréal, 2014, p.7

[28] A. BARTHOLD, Op.cit, p.36

des pays Africains, cette catégorie d'ONG n'est pas toujours appréciée par les pouvoirs en place qui, très souvent, les accusent d'immixtion dans le champ politique qui ne relèverait pas de leur mandat.

B - Une nécessaire collaboration multi-acteurs dans le champ humanitaire

1. Relations entre les Etats et les acteurs humanitaires

a. Les principes de coordination et de coopération

a.1. Le principe de coordination

La présence de nombreux acteurs humanitaires sur le même terrain d'opérations pose des problèmes de coordination. Il s'agit de répartir au mieux les tâches en fonction du mandat, des compétences, de l'expérience et des moyens de chacun[29]. La coordination peut être aisée si les institutions se connaissent bien, partagent la même conception de l'aide humanitaire et disposent sur le terrain de personnel expérimenté. Il est particulièrement important que les institutions humanitaires agissent avec impartialité et en toute indépendance, en ayant comme unique critère les besoins des victimes, de toutes les victimes.

Ces conditions ne sont pas toujours remplies et l'ensemble d'une action humanitaire peut être mise en péril par le comportement partial - ou perçu comme tel - d'une seule institution. Si les acteurs humanitaires n'ont pas les mêmes exigences face aux protagonistes quant aux conditions dans lesquelles ils remplissent leur mandat de secours et/ou de protection, le risque est grand de voir se développer une "sous-enchère humanitaire" conduisant à une application incomplète du droit international humanitaire[30]. Pour accroître l'efficacité de l'action humanitaire, il faut qu'il y ait une bonne coordination

[29] J. Forster, Raisons d'Etat et raison humanitaire, In : *Dérives humanitaires : États d'urgence et droit d'ingérence* [en ligne]. Genève: Graduate Institute Publications, 1994, p.64
[30] Ibid.

entre les différents acteurs, un respect du mandat des uns et des autres, une vision claire des compétences de chacun et des conduites à respecter dans des situations d'urgence dans un esprit de coopération.

a.2. Le principe de coopération

L'action humanitaire est une assistance fournie par un seul ou une conjonction d'acteurs qui s'insère à des niveaux variés dans un dispositif international de l'aide. Elle est régie par un certain nombre de principes. Elle a été mise en œuvre (au nom des valeurs considérées comme universelles), au profit des populations dont les conditions d'existence sont bouleversées jusqu'à atteindre l'intégrité physique et même la compromette, soit à cause de la nature (catastrophes) ou de l'action d'autres hommes[31] (conflits armés internes ou internationaux, et régimes autoritaires).

b. La protection des acteurs humanitaires par les Etats

b.1. Le cadre juridique de la protection

La protection est régie par des normes conventionnelles issues des traités, des résolutions et d'autres textes adoptés dans le cadre des Nations Unies. Dans ce sillage, on peut citer : Les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 sur la protection par l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge ainsi que la protection du personnel humanitaire participant aux actions de secours. De même, la Convention des Nations Unies sur l'Interdiction ou la Limitation de certaines Armes Classiques de 1980 et la Convention sur la Sécurité du Personnel des Nations-Unies et du Personnel Associé de 1994. Les Etats sont les premiers acteurs responsables de la protection des civils en temps de guerre. Ils ont l'obligation de former et de contrôler la conduite de toutes les forces armées présentes sur leur territoire et de poursuivre tous ceux qui commettent une infraction au droit international humanitaire. Lorsque la tentative de protection des personnes a échoué et qu'elles sont victimes d'atrocités ou de privations, les Etats ont également

[31] A. BARTHOLD, Op.cit, p.21

l'obligation de respecter leurs engagements en fournissant de l'aide aux personnes à protéger[32].Il convient aussi de souligner la Résolution 53/144 des Nations Unies sur la protection des défenseurs des droits de l'homme[33].

b.2. La réticence dans l'adoption d'un statut d'acteurs humanitaires au bénéfice des ONG

L'action humanitaire n'est jamais exempte de neutralité. Pas plus que les agents des Nations unies, les employés des ONG ne sont pas toujours vus par les acteurs locaux comme de «bons Samaritains» ; ils sont du côté des amis ou des ennemis[34]. Or, cette perception est ce qui importe le plus, et il n'existe pas de neutralité ou d'impartialité «objective». La délivrance de l'aide suppose notamment la négociation, donc une forme de reconnaissance, voire de légitimation, d'interlocuteurs locaux, qu'ils représentent des gouvernements, des mouvements armés ou des groupes plus localisés. Elle peut conduire à passer des compromis avec des individus et des groupes coupables d'atteintes graves aux droits de l'homme. Autant qu'à un gouvernement supposé soucieux de préserver la «souveraineté» de l'Etat, les ONG sont à la merci des multiples acteurs politiques, économiques et militaires qui participent aux conflits et vont chercher soit à forcer leur départ ou à les dissuader d'intervenir dans telle zone, soit au contraire à tirer bénéfice de leur présence[35].

2. La maîtrise des enjeux du champ humanitaire

Le champ humanitaire se caractérise plus souvent par les questions d'urgence et de développement

a. L'urgence et le développement

a.1. L'urgence

[32] H. Slim, Andrew Bonwick, La protection Un guide ALNAP pour les organisations humanitaires, 2005, p.37

[33] Il s'agit spécifiquement de Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus.

[34] B. Pouligny. L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre. In: *Politique étrangère*, n°2 - 2003 - 68 année. P.374

[35] B. Pouligny, op.cit, p.374

L'urgence est le premier moment dans l'action humanitaire. Elle consiste aussi en des interventions qui se font dans l'ici et maintenant en permettant de satisfaire les besoins élémentaires des populations touchées[36].

L'urgence est la vocation première de l'humanitaire à la française tel qu'il fut inventé par MSF. Parce que fondée sur des missions courtes, l'urgence permet mieux de préserver la part du volontariat dans les missions. Elle permet si on le souhaite, d'avoir recours à des fonds privés. Elle peut se passer des fonds douteux des coopérations nationales. Elle permet d'obtenir des financements publics (européens notamment) avec facilité et rapidité. Certes, elle correspond à la vocation d'ONG médicales, mais elle est d'application transversale pour l'ensemble d'ONG de l'humanitaire et des droits de l'Homme. L'urgence permet au moins de «sauver les corps». Contrairement au développement, l'urgence n'est pas une pratique importée du colonialisme.

L'urgence donne la satisfaction directe de sauver des vies et de voir le résultat concret et immédiat de l'aide. L'urgence est «excitante», elle permet de se «donner à fond». L'urgence permet un véritable accès à l'autre dans sa nudité et sa faiblesse («on ne triche pas dans l'urgence»)[37]. L'urgence relève certes d'une nécessité. Elle relaie une sensibilité à l'inacceptable, transformée en actes[38]. L'urgence enfin justifie et légitime l'intervention d'autres acteurs dans des opérations qui relève en temps normal du domaine réservé des Etats.

a.2. Le développement

Le long terme permet une véritable immersion auprès des populations. Il permet d'associer les populations aux projets. Parce qu'il s'inscrit dans le temps, il ne vise pas la satisfaction immédiate de ceux qui aident et correspond aux vrais besoins des populations. Seul le développement permet d'éviter la misère et les solutions palliatives[39]. Le développement est un processus global,

---

[36] Ibid, p.34

[37] S. Johanna. Urgence et développement, professionnalisation et militantisme dans l'humanitaire. In: Mots, n°65, mars 2001. *L'Humanitaire en discours*. P.40

[38] JF. Mattei, «l'urgence humanitaire, et après ?», *Opinion, Revue Economie & Humanisme* • numéro 375 • décembre 2005, p.84

[39] Ibid, p.41

économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative et au partage équitable des bienfaits qui en découlent[40]. Dans bien de pays africains aujourd'hui, les OINGs de l'Humanitaire et les agences des Nations Unies soulagent des populations dans de nombreuses régions/zones quasiment abandonnées par l'Etat central. C'est le cas de certaines zones dans les régions septentrionales du Cameroun où la fourniture en eau potable est réalisée en grande partie par les structures de l'humanitaire (Plan International, HCR, etc.). Pour autant, cet activisme humanitaire ne s'oppose pas à l'humanitaire d'Etat.

I - URGENCE ET DÉFIS DE PROFESSIONNALISATION ET DANS UN CHAMP HUMANITAIRE TRANSNATIONALISÉ

La récurrence des violations graves des droits de l'Homme, et crises multiformes mettant en péril des vies humaines se traduit par une redynamisation de l'entreprenariat social.

Cette nouvelle donne qui impose une professionnalisation des acteurs et des actions (**A.**) fait pourtant face à de nombreux défis du champ humanitaire dans un contexte marqué par la transnationalisation des acteurs (**B.).**

A - L'urgence d'une professionnalisation de l'action

1. Le retour de l'humanitaire d'Etat et le professionnalisme

a. Le retour de l'humanitaire d'Etat

L'humanitaire d'Etat se manifeste par la défense des intérêts de l'Etat. Il s'agit pour l'Etat d'adopter une politique humanitaire qui préserve au mieux

[40] J. BEMBA, *Dictionnaire de la justice internationale, de la paix et du développement*, Paris, Harmattan, 2004, p.137.

ses intérêts. Plusieurs arguments permettent de motiver cette politisation de l'humanitaire. L'alibi humanitaire dans lequel les responsables politiques font usage de l'humanitaire pour dissimuler leurs démissions et leur passivité face à des dynamiques criminelles contre des populations civiles[41]. Dans plusieurs cas, la gâchette humanitaire qui permet de légitimer le recours à la force[42]. La sincérité de l'humanitaire de l'Etat reste donc questionnée et relativise de fait, la remise en question du professionnalisme des acteurs non gouvernementaux de l'humanitaire.

b. Le professionnalisme des acteurs humanitaires

Le recours au registre professionnel correspond en effet à une attente de plus en plus explicite des pays bénéficiaires. Le professionnalisme est une attente explicitement posée par les autorités politiques et administratives des pays bénéficiaires de l'aide. Du fait de leurs formations dans les grandes ONG, les Organisations Internationales ou à travers les cycles diplômants des universités européennes ou américaines, les partenaires locaux sont très souvent en position de revendiquer pour leur pays des exigences «occidentales» de professionnalisme[43].

Ce professionnalisme s'adosse sur des standards et des exigences claires. En effet, le travail humanitaire regorge plusieurs standards qui concourent à son efficacité. De manière numérique, on peut citer :1-Analyse : les besoins de formation pertinents sont identifiés et priorisés[44] ; 2 – Conception : les programmes de formation sont conçus et préparés en fonction des besoins identifiés[45] ; 3 – Mise en œuvre : les programmes de formation sont mis en

---

41 F. Dubuet, *Le mythe de l'humanitaire de l'Etat*, Revue de Medécins du Monde, n°7, 2003, p.4

42 Ibid, p.5.

43 P. Dauvin, Op.cit, p.830.

44 Ce standard consiste à 1.1 identifier régulièrement les besoins de formation dans l'humanitaire en fournissant des preuves ; 1.2 prioriser les besoins de formation auxquels répondre ; 1.3 identifier les compétences qui doivent être développées, en utilisant des cadres de compétences pertinents lorsqu'ils sont disponibles ; 1.4 analyser les compétences actuelles des apprenants cibles pour identifier les lacunes ; 1.5 analyser les caractéristiques, les préférences et les exigences des apprenants cibles en matière de formation.

45 Ce standard consiste à développer des objectifs de formation pour combler les lacunes en matière de compétences ; choisir des modalités adéquates pour proposer des programmes de formation ; s'assurer que le contenu, la documentation et les activités sont adaptés et à jour en utilisant les ressources existantes lorsqu'elles sont disponibles ; prendre en compte les connaissances, les compétences, les aptitudes et l'expérience des apprenants cibles ; s'assurer que les programmes de

œuvre de manière efficace ; 4 – Évaluation : la formation est évaluée par rapport aux objectifs de formation ; 5 – Ressources : les ressources pour les programmes de formation sont adéquates, suffisantes et bien gérées ; 6 – Communication : la communication soutient efficacement les services de formation ; 7 – Administration : les systèmes d'administration prennent en charge efficacement les services de formation ; 8 – Evaluation et redevabilité : les mécanismes d'évaluation et de redevabilité soutiennent efficacement les services de formation.

Le but de ces standards est de contribuer à une action humanitaire plus efficace : elles sont donc conformes aux principes humanitaires qui guident l'action humanitaire[46].

Il convient d'indiquer ici que ces standards sont compris comme des critères permettant de s'assurer que la formation destinée aux personnes dans l'humanitaire est adaptée à l'usage prévu. Ils fournissent des critères permettant de mesurer la qualité de la formation pour les personnes impliquées dans l'humanitaire et donc d'exercer le métier de l'humanitaire.

2. Une indispensable professionnalisation de l'action

La professionnalisation est conçue et appréciée diversement dans le champ humanitaire. Il renvoie à des injonctions différentes : salarisation, qualité des programmes, compétences des expatriés[47]. C'est aussi l'opérationnalité et l'efficacité accrue, le recours croissant aux fonds publics[48] et privés, et enfin une consolidation de l'entreprenariat social au service des populations

a. Le caractère opérationnel de la professionnalisation

La professionnalisation, dans son utilisation opérationnelle par les ONG,

formation sont adaptés aux caractéristiques, à la culture et au contexte des apprenants cibles ; 2.6 incorporer des méthodes et des outils pour évaluer la formation ; valider les programmes et supports de la formation.

46 Voir les principes guidant l'action humanitaire, in Revue Int de la Croix Rouge, S Française, Vol 97

47 P. Dauvin, «Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé», in Revue Tiers Monde, 2004/4 n° 180 | p. 825 à 840

48 S. Johanna. Urgence et développement, professionnalisation et militantisme dans l'humanitaire. In: Mots, n°65, mars 2001. L'Humanitaire en discours. pp. 31-33;

fait prévaloir l'idée d'un processus d'adaptation des structures sur un modèle ayant de nombreux points communs à celui d'autres prestataires de services privés liés aux contrats et financements publics. Dans cette perspective, le processus fait référence à : une gestion administrative performante ; des stratégies financières ; une salarisation croissante et une rotation importante de personnel ; une politique de recrutement sur définition de postes et de profils ; une gestion rationnelle du temps de travail ; un fonctionnement adapté au marché en tant que prestataire de services pour des «clients» ; une stratégie d'alliance et de regroupements face à la concurrence ; un développement de liens avec les médias et avec les réseaux de marketing ; une technicité pointue ; une expertise censée être performante[49]. La reconnaissance du statut des ONG par les grandes instances internationales est un moment déterminant de passage du processus de professionnalisation. Cette consécration est attribuée par grands secteurs d'activités et s'accompagne de la normalisation administrative et gestionnaire déjà évoquée : elle institutionnalise l'ONG dans un rôle fonctionnel sur la scène internationale. Ainsi, pour obtenir par exemple l'accréditation auprès du système onusien, les ONG doivent : «être qualifiées pour traiter des problèmes relevant de la compétence du Conseil Economique et Social ; … avoir des objectifs conformes aux buts et principes de la Charte des Nations Unies ;…. disposer d'une représentativité réelle dans le champ d'activité propre ; présenter des garanties suffisantes de responsabilité et de représentativité du point de vue de leur structure et de leur organisation ; justifier d'une implantation internationale dans au moins trois pays différents;… être en mesure d'apporter une assistance effective aux travaux du Conseil[50]«.

b. Le dilemme de la professionnalisation et du militantisme humanitaire

La question de la professionnalisation des acteurs du champ humanitaire se pose donc différemment selon qu'il s'agisse des ONGs internationales de l'hémisphère Nord que de celles de l'hémisphère Sud.

[49] A3. Le Naêlou, Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions , Armand Colin | «Revue Tiers Monde», pp.775-776

[50] Ibid,p.794

b.1. Les ONGs Internationales dans le champ humanitaire et la professionnalisation

En effet, le développement de l'entreprenariat social très accentué dans les pays développés depuis plusieurs décennies à la suite de l'essor économique, a permis l'émergence des Oings très structurées et organisées à la dimension des entreprises privés ; la seule différence entre les deux étant la question de recherche ou non des profits financiers. Ainsi grâce à leur capacité de mobiliser de manière quasi permanente des financements aussi bien publics que privés, les Oings internationales ont réussi à régler de manière satisfaisante la question de professionnalisation aussi bien au niveau institutionnel qu'au niveau des ressources humaines.

Aussi, comme l'affirme Philippe Ryfman[51], «Du côté des personnels des organisations humanitaires privées, la professionnalisation, longtemps tenue en suspicion est maintenant un fait désormais acquis». Toutefois, le principal problème qui se pose à ces OINGs dans leur quête de la professionnalisation, restant celui de la dichotomie entre le personnel qualifié qu'elles ont la possibilité de bien rémunérer et le personnel militant souvent pas toujours bien qualifié sur le plan technique mais qui, de manière volontaire est engagé pour une cause : La cause humanitaire. On peut ainsi parler d'une dynamique conflictuelle entre le fonctionnaire humanitaire et le volontaire/militant humanitaire. Ainsi certains fondateurs d'ONGs redoutent l'émergence d'une «couche salariée «vivant» de l'ONG», en tirant ses subsides et qui risquerait de se substituer aux militants des associations bénévoles.

Dans la plupart d'organisations internationales du champ humanitaire, 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, etc.[52]

Pour autant, on ne saurait parler d'une professionnalisation totale dans ce

[51] P Ryfman, Non-governmental organizations: an indispensable player of humanitarian aid", *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 865, mars 2007, pp. 21-45.

.[52]Pe Ryfman; Op cit P 25

champ humanitaire pour les ONG internationales. En effet, si la question ne se pose pas au niveau du personnel du siège, il n'en est pas de même pour le personnel de terrain. A cause de la limitation des ressources, le déploiement des missions humanitaires sur le terrain où le besoin se pose, la conduite des missions de documentation des violations des droits de l'homme, implique la mobilisation des nationaux et des partenaires associatifs nationaux dont le niveau de professionnalisation n'est pas toujours conséquent.

b.2. Les OINGs nationales dans le champ humanitaire et la professionnalisation

Les acteurs nationaux du champ humanitaire dans les pays du Sud sont très souvent confrontés à d'énormes problèmes qui plombent leur processus de professionnalisation. Outre le problème de financement avec ses différents corolaires notamment le personnel qualifié et bien rémunéré, les infrastructures adéquates et adaptées, il y a le problème de légitimité et d'insécurité opérationnelle.

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. L'entrepreneuriat social étant peu ancré dans les perceptions des dirigeants dans les pays du Sud, l'action des ONG nationales et de leurs dirigeants fait trop souvent l'objet de suspicion. Certains dirigeants gouvernementaux n'hésitent pas à qualifier, très souvent sans preuve, ces ONG d'instruments de déstabilisation à la solde des puissances étrangères[53].

53 Au Cameroun par exemple dans une communication du Ministre de l'Administration Territoriale en 2020 n'a pas hésité à affirmer «Dans une déclaration faite à la presse ce lundi 9 mars 2020, le ministre de l'Administration Territoriale, Paul Atanga Nji a mis en garde ces organisations non gouvernementales «aux ordres des ennemis du Cameroun». «De nombreuses ONG aux ordres des ennemis de notre pays véhiculent régulièrement des informations complètement fausses et erronées sur la gestion de la crise par le gouvernement», dans les régions du Nord-Ouest et Sud-Ouest a-t-il indiqué.

«Elles sont devenues des officines de fabrication de faux rapports dont le but est de ternir la noble image de nos forces de défense et de sécurité», a ajouté le membre du gouvernement. …..ces ONG avaient reçu «plus de 5 milliards de FCFA des réseaux occultes à l'intérieur et à l'extérieur du Cameroun pour déstabiliser les institutions républicaines, diffuser régulièrement dans certains médias à leur solde et dans les réseaux sociaux des informations tronquées pour discréditer la gestion de la crise dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest par le gouvernement, démontrer que le Cameroun ne serait pas à mesure de gérer les déplacer internes, prouver par tous les moyens que la crise dans les deux régions s'enlise et montrer à travers de faux rapports que l'armée camerounaise poserait des actes contre les populations civiles. Cet état de chose est inacceptable»,

Voir http://www.cameroon-info.net/article/cameroun-mise-en-garde-le-ministre-de-ladministration-territoriale-paul-atanga-nji-menace-dinterdire-365286.html

Les actions des ONG se retrouvent parfois plombées dans un champ de conflictualité et d'incompréhension avec les pouvoirs publics dans les pays bénéficiaires de l'action des ONG humanitaires. C'est ici qu'apert ce qu'on pourrait appeler le défi de la conflictualité potentielle entre exigence d'intervention humanitaire et «droits de l'hommiste» des ONG internationales et la préservation de la souveraineté nationale.

B - Les défis du champ humanitaire dans un contexte marqué par la transnationalisation des acteurs.

1. Le défi de la conflictualité potentielle entre exigence d'intervention humanitaire des ONG internationales et la préservation de la souveraineté nationale. L'action substitutive des ONGs

La transnationalisation et la multiplication des foyers potentiels de crises et de situation nécessitant l'action humanitaire, amènent les ONG à intervenir directement dans les pays du Sud ou indirectement à travers les ONG nationales de leurs réseaux de partenaires. Mais cette intervention bien qu'indispensable pour les populations bénéficiaires est parfois mal interprétée par les gouvernements qui, très souvent à tort, assimilent l'intervention à un processus de substitution à l'action étatique : substitution qui pourrait induire/suggérer une incompétence ou mieux, une démission de l'Etat face à ses responsabilités régaliennes. Or, les ONG interviennent généralement là où l'Etat seul est, soit dans l'incapacité d'intervenir, soit n'a pas inscrit dans les chapitres prioritaires lors des arbitrages budgétaires. Certains Etats, jaloux de leur souveraineté nationale, entretiennent une posture d'hostilité à l'endroit de certaines OINGS qui s'engagent dans des actions de mise en exergue des carences étatiques dans des domaines touchant à la dignité humaine ou actions étatiques de natures à priver leurs citoyens de certains droits garantis par les traités internationaux.

Pour autant cette réticence des Etats ne décourage pas les ONG du champ humanitaire qui, fondées sur le principe du «devoir d'ingérence humanitaire» qui structure la nouvelle ère du droit international humanitaire tel qu'inauguré

par Bernard Kouchner[54], n'hésitent pas à utiliser tous les moyens à leur disposition pour intervenir en faveur des populations nécessiteuses dans le monde. A ce sujet, le droit d'ingérence lancé en 1979 par le Philosophe Jean-François Revel et théorisé par *Mario Bettati* et *Bernard Kouchner* peut être compris comme la reconnaissance du droit qu'ont une ou plusieurs nations de violer la souveraineté nationale d'un autre État, dans le cadre d'un mandat accordé par une autorité supranationale[55].

Cette assertion ouvre une brèche intéressante du point de vue des humanitaires sur l'étanchéité des frontières qu'implique la notion de souveraineté au sens Westphalien. Or que volontaristes les ONGS de l'humanitaire n'ont pas la capacité coercitive suffisante pour contraindre des Etats non disposés à accepter des opérations d'urgence sur leur territoire. D'où la pertinence du 2ème défi qui est d'ordre sécuritaire.

2. Le défi de la résilience face aux exigences éthiques, juridiques et techniques

a. L'éthique et le juridique dans le champ humanitaire

L'éthique est consubstantielle à la finalité humanitaire[56]. Le champ humanitaire fait intervenir des individus appartenant à des groupes socioculturels donnés, dans un certain contexte politique, local et international où s'exercent des normes et des lois. L'action humanitaire prend appui sur des principes, des valeurs fortes, des valeurs éthiques. Les processus de décision dans le champ humanitaire offrent à la réflexion éthique – ici entendue comme démarche de discernement (des enjeux et des possibles) et essai de définition des responsabilités (individuelles et collectives) – un objet privilégié. Dans ces processus de décision, sont en effet engagés des présupposés, des acquis (de l'ordre du savoir et de l'expérience), des statuts et des liens par lesquels les

54 Il est à signaler que le Dr Bernard Kouchner est membre fondateur de Médecins sans Frontière, et fondateur de Médecins du Monde. MSF, dans le sillage de la guerre du Biafra (1967/1970) défendait *l'idée que certaines situations sanitaires exceptionnelles pouvaient justifier à titre extraordinaire la remise en cause de la souveraineté des États*.

55 Voir Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger (france-terre-asile.org)

56 V. Troit, Éthique humanitaire et relations internationales : contradictions ou (ré)conciliations *? Alternatives humanitaires,* Numéro 3 – Novembre 2016 p. 1

personnes concernées sont impliquées, voire exposées. Devant la complexité grandissante des crises et les obstacles dressés face à l'action humanitaire ambitieuse et indépendante, outre la maitrise des engagements internationaux pris par l'Etat, une connaissance du droit interne des Etats sur les territoires dans lesquels se déroulent un conflit, une catastrophe et une récurrence des violations graves des droits de l'homme ainsi que du droit international, donc humanitaire est plus que souhaitable. C'est pourquoi la présence des juristes, et surtout celle des juristes spécialisés, au sein des organisations des droits de l'homme et des organisations à vocation humanitaire deviennent de plus en plus la règle.

b. L'aspect technique dans le champ humanitaire

Dans des contextes de risques juridiques, éthiques, financiers, techniques et sécuritaires de plus en plus complexes, l'amateurisme n'a plus sa place. L'efficacité des projets et des missions repose avant tout sur le professionnalisme de leurs acteurs. Outre leurs compétences propres (médecins, nutritionnistes, agronomes…) les agents humanitaires sont régulièrement, et dès leur recrutement, amenés à suivre des formations spécifiques incluant des résolutions de cas concrets de «mise en situation».

Cette accélération de la professionnalisation est également une résultante des exigences des bailleurs de fonds qui, en échange de financements, demandent des gages de bonne exécution des projets, des rapports financiers et techniques de plus en plus précis en sus d'un code éthique clairement respecté. Les niveaux de rémunération sont de plus en plus proches de ceux du monde de l'entreprise, le secteur humanitaire drainant toujours d'avantages de jeunes diplômés en quête de sens[57].

3. Le défi de la résilience vis-à-vis des exigences financières, médiatiques et politiques

a. Les exigences financières dans le champ humanitaire

L'action humanitaire exige la disponibilité des moyens financiers, eu égard

[57] ML. Le Coconnier, B. Pommier, *Exigences techniques dans l'action humanitaire*, (2012), p. 50 à 62

à la diversification des besoins financiers. Il convient de noter que les acteurs spécialisés sont devenus plus nombreux et variés, de même que les sources de financement et les donateurs. Dans ce registre, on peut citer : Les ONG nationales et internationales[58] qui coopèrent avec des entités intergouvernementales[59] ainsi qu'avec les Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies qui apportent leur protection aux opérations humanitaires quand le besoin s'en fait sentir. De même, plusieurs mécanismes de financement ont été mis au point, tant au Siège de l'ONU que sur le terrain, pour compléter le financement bilatéral traditionnel que les organismes reçoivent directement des gouvernements ou des donateurs privés[60]. Le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires de l'ONU (OCHA) gère et administre plusieurs fonds d'affectation spéciale, dont le Fonds JIU/REP/2012/11 GE.13-00357 13 central pour les interventions d'urgence au Siège et, sur le terrain, les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et fonds d'intervention humanitaire renforcée. OCHA s'occupe aussi de la direction de programme pour les fonds humanitaires communs des différents pays, avec l'appui administratif du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en tant qu'agent de gestion. Outre ces fonds, il existe dans certains pays des fonds d'affectation spéciale multi donateurs axés sur le relèvement et la reconstruction, qui sont administrés par le PNUD et la Banque Mondiale. Certaines entités, comme l'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP) et le PAM ont créé leur propre mécanisme de financement anticipé et des fonds thématiques ouverts aux donateurs qui servent à financer des gammes de services humanitaires correspondant à des points précis de leurs plans et programmes stratégiques respectifs. Ces fonds ont souvent servi à financer des activités de prévention des crises et de relèvement, y compris des activités de reconstruction nationale, lesquelles confinent à l'aide humanitaire lorsque que le financement du développement n'est pas assuré dans le pays concerné. Outre ce grand contributeur qu'est le système des Nations Unies, d'autres mécanismes

[58] La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Oxfam, Médecins sans frontières (MSF), etc.)

[59] Le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM), la Banque mondiale et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM),

[60] T. Inomata, *Financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies*, Genève, Nations-Unies, 2012, p.13

tous aussi importants de financement de l'action humanitaire ont été mis en place tant au niveau public que privé.

Au niveau privé, il s'agit des fondations philanthropiques sur le modèle des Fondations américaines Ford, Bill Gates, Coca cola, etc. qui côtoient d'autres fondations adossées sur la mobilisation des dons individuelles.

S'agissant des financements publics internationaux, les ONG se tournent plus souvent vers l'Union Européenne, les agences Gouvernementales des pays riches notamment l'agence Britannique Department for International Development (DFID), l'Agence Japonaise (JICA), la Coopération Australienne (Australian Aid), L'USAID, etc.

b. Les exigences médiatiques et politiques dans le champ humanitaire

La médiatisation de l'humanitaire est l'œuvre de ses acteurs[61]. Il s'agit de manière précise des outils et stratégies de communication que ces organisations mobilisent pour attirer l'attention des médias, des gouvernements et de l'opinion publique sur une crise humanitaire, mais aussi sur leurs activités de terrain au quotidien[62] et autres violations graves des droits de l'Homme. Dans ses rapports avec le politique, relève Rony Brauman, l'action humanitaire est traversée par deux tendances opposées qui prolongent sa double filiation, conservatrice et progressiste. En un sens, parce qu'elle ne considère que les détresses individuelles sans s'intéresser à leurs causes, elle remplit une fonction «antalgique» ; mais, en sens inverse, «elle rapatrie au centre du paysage social ce que la société voudrait ignorer» (le problème du logement, par exemple, avec l'abbé Pierre), et en fait un enjeu politique[63]. En somme, même lorsqu'elle se veut apolitique, l'action humanitaire, dans la mesure où elle fait la démonstration des carences du pouvoir politique, représente une forme de contestation de l'ordre établi[64].

---

61 S. Keita. *Communication, médias et solidarité internationale : la médiatisation de l'humanitaire dans la presse française*. Sciences de l'information et de la communication. Université Paul Verlaine - Metz, 2009, p.23.

62 Ibid, p.19

63 0. Rony Brauman, *L'action humanitaire*, *Flammarion dominos*, 1995, pp. 112-115

64 F. Bouchet Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, La Découverte, 2000, p.11

Beaucoup d'organisations humanitaires assument du reste un discours de plus en plus politique. Sur la scène internationale, des ONG qui ne se revendiquaient nullement comme politiques sont devenues des acteurs politiques à part entière, à l'instar de Handicap International qui a fait campagne contre les mines antipersonnel[65]. Parallèlement, elles se saisissent à leur tour des droits de l'homme pour en faire le soutien de leurs mobilisations.

Mieux encore, les «humanitaires» entendent concourir à la production de nouvelles normes juridiques, notamment au plan international[66] (droit d'ingérence humanitaire, juridictions pénales internationales, traité sur les mines antipersonnel). Ceci reste aussi valable pour les acteurs de l'humanitaire au niveau national, et notamment les ONGs qui s'investissent dans les droits de l'homme. Malheureusement pour celles-ci, leurs communications sur les situations d'atteintes aux droits de l'homme sont généralement interprétées dans la plupart des pays africains comme une hostilité au pouvoir en place. Pourtant les enjeux du champ humanitaire sont pluriels et d'essence noble.

4. Le défi sécuritaire dans le champ humanitaire

Cela se manifeste aussi bien dans le rapport avec les autorités des pays concernés comme nous l'avons vu plus haut, que lors la mise en œuvre des actions des humanitaires. Il ne saurait y avoir de déploiement de l'action humanitaire dans un pays sans la sécurisation des acteurs de l'humanitaire. Et cette sécurisation plurielle relève principalement de la responsabilité des gouvernements, qui doivent dans ces cas, conclure avec les acteurs de l'Humanitaire un cadre opérationnel bien précis.

a. Le rapport avec les autorités des pays

Bien que bénéficiaire de l'action humanitaire, les pays dans lesquels le besoin de l'action humanitaire se présente ne sont pas toujours très coopératifs. Ce déficit de coopération est encore plus criard lorsque la situation d'urgence

---

[65] D. Lochak. *L'humanitaire, les droits de l'homme et le politique. Matériaux pour l'histoire de notre temps, La Contemporaine,* 2003, 72 (1), p.58.

[66] D. Lochak, op.cit.

est la conséquence d'un conflit armé en cours. La suspicion ici semble être la règle dans bien de pays où les humanitaires, qui ont aussi l'obligation de faire une analyse sans complaisance de la situation et d'en rapporter les faits sans les altérer, sont souvent assimilés aux alliés des belligérants. Ce rapport entre humanitaire et Etat devient souvent exécrable et pousse à des décisions regrettables par rapport à l'urgence humanitaire. A titre illustratif, la décision des autorités camerounaises à travers le Ministre camerounais de l'Administration Territoriale (MINAT) de suspendre l'ONG Médecins Sans frontières[67] , qui pourtant apporte un appui médical déterminant aux populations dans les régions du NOSO[68] en conflit au Cameroun reste toujours questionnée.

b. La mise en œuvre des actions des humanitaires

Les contraintes sont donc nombreuses en matière de mise en œuvre de l'action humanitaire dans les pays bénéficiaires. Mais le dénominateur commun à ces contraintes reste la question sécuritaire. La sécurité aussi bien des ONG que des agents nationaux et internationaux de ces OINGs et autres agences humanitaires. Cette sécurité peut être aussi bien juridique que physique. La sécurité physique qui est de la responsabilité des Etats est parfois difficile à assurer lorsque l'intervention se fait dans des zones en conflit. L'humanitaire qui doit, par exemple, pourvoir aux besoins de santé des populations, doit respecter le droit international Humanitaire et ne pas faire de discrimination entre les victimes. Or l'application de ce principe de non-discrimination des victimes dans la fourniture de l'aide humanitaire oblige les humanitaires à ne pas dévoiler des informations sur les victimes assistées.

Malheureusement, cette réserve est généralement interprétée par les gouvernements comme un refus de collaborer et in fine, une complicité avec «l'ennemi», et induit de fait une relation conflictuelle non propice, aussi bien

[67] En décembre 2020, Msf avait été suspendue par le gouverneur du Nord-ouest de toutes les activités dans la région. Selon certaines sources «Les autorités camerounaises accusent l'ONG, de collaborer avec les séparatistes et de soigner les blessés ambazoniens au nom du droit international humanitaire (DIH)». Selon les autorités, des armes et munitions avaient été découvertes dans des ambulances de MSF. De nombreux médias proches du pouvoir, ont également dénoncé la complicité de MSF avec les séparatistes. L'ONG avait donc été suspendue pour collusion avec les séparatistes. Selon les responsables de MSF, le gouvernement veut que l'ONG se substitue en «agent de renseignement et lui indique chaque endroit où se font soigner les séparatistes blessés». Voir www. Koaci.com - mardi 06 juillet 2021 - 09:06

[68] L'expression NOSO renvoie aux régions camerounaises du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

sur le plan sécuritaire qu'au niveau de l'efficacité, entre le Gouvernement et les OINGs engagées : Cette conflictualité concerne aussi bien les OINGS internationales que celle nationales qui sont régulièrement menacées par les autorités locales en violation des engagements internationaux pris par les Etats concernés. Au Cameroun par exemple, cette question d'insécurité des associations a amené une trentaine d'Organisations de la Société Civile à interpeller le Gouvernement le 07 septembre 2021[69].

5. Le défi de la migration et de l'efficience des ressources de l'humanitaire : ou l'urgence de la localisation de l'aide l'Humanitaire

L'un des problèmes majeurs de l'humanitaire aujourd'hui en Afrique est celui de l'adéquation de la gestion des ressources mobilisées et de la considération disproportionnée et inégalitaire des acteurs transnationaux et nationaux. En effet, la majorité des ressources mobilisées en faveur de l'action humanitaire vient des pays du Nord qui agissent directement ou alors à travers les institutions internationales notamment le Système de Nations Unies, l'Union Européenne, etc. Ces ressources financières vont migrer vers les foyers de crises en même temps que les ressources humaines venant du Nord, et très souvent au détriment des acteurs locaux au rang desquelles les ONGs nationales, les confessions religieuses, qui pourtant sont les seules au front avant la mobilisation de la Communauté internationale.

Quand bien même la transnationalisation impose aux acteurs internationaux une collaboration ou un partenariat avec les acteurs locaux, l'opérationnalisation de ces partenariats se fait trop souvent dans un esprit de condescendance qui tire sa source aussi bien sur les clichés erronés du déficit de compétence des acteurs africains que dans la posture de bailleurs de fonds détenant les caisses. Il s'en suit donc des démarches partenariales adossées sur une extrême bureaucratisation qui, in fine plombe l'efficience de l'aide humanitaire. Très souvent, les acteurs locaux sont réduits au statut de prestataires de services non rémunérés dans la mise en œuvre des projets

[69] Voir la déclaration de ce collectif des Oings de droits de l'homme, site *WWW.ndhcam.org*

humanitaires pour lesquels leurs partenaires du Nord, dans certains cas, ne leur reconnaissent même pas le droit d'utiliser des ressources pour payer les charges de fonctionnement .

Cette inadéquation doit donc être questionnée et des alternatives implémentées à leur tour afin de palier le modèle actuel dont le résultat est une tendance à l'exclusion d'une partie importante des acteurs locaux. Il est clair que de nouveaux modèles de partenariats sont nécessaires pour répondre aux crises à venir. Selon Christine Knudsen[70], l'accent doit être mis sur les capacités de première ligne des communautés, autorités et des Organisations de la Société Civile (Knudsen, 2011).

A ce sujet, il nous semble important d'accorder une attention particulière et d'œuvrer pour une véritable localisation de l'aide humanitaire qui forcément induirait une modification des rapports entre acteurs du Nord et du Sud au bénéfice de ces derniers[71]. La localisation de l'aide humanitaire qui consiste à accorder la place méritée aux acteurs locaux dans la modélisation du champ humanitaire entend agir principalement sur quatre points (Van Brabant, 2016) : la visibilité, les capacités, les fonds et les partenariats).

Concernant les fonds par exemple, il faut signaler que lors de la revue de l'écosystème humanitaire en 2015, l'un des engagements du **Grand Bargain**[72] était de passer de 2% de l'aide direct aux acteurs locaux à 25 % à l'horizon 2020 en tenant compte des besoins des acteurs locaux concernant un financement de meilleure qualité (à plus long terme, plus flexible et couvrant les frais de fonctionnement).

En matière de capacité, il s'agit de fournir un soutien plus efficace pour renforcer les capacités locales et nationales et moins compromettre leurs capacités (en embauchant par exemple le personnel local le plus qualifié).

---

[70] C. KNUDSEN, 2011, «Partnership in principle, partnership in practice», Humanitarian Exchange, 04/11, pp. 5-8, [URL: http://odihpn.org/magazine/partnership-in-principle-partnership-inpractice, consulté le 7 juin 2017].

[71] L. Gustin, *La localisation de l'aide humanitaire: Approche des enjeux et des effets potentiels pour les ONG humanitaires, Mémoire de Master ;* 2016-2017: Université de Liège, P 55-58

[72] Le «Grand Bargain», lancé lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire en mai 2016, est un accord unique entre les plus grands donateurs et agences humanitaires qui se sont engagés à améliorer l'efficience et l'efficacité de l'action humanitaire. L'objectif est de générer des gains d'efficience, qui serviront à sauver plus de vies, et non à réduire les budgets d'aide.

CONCLUSION : L'Etat facilitateur dans le champ humanitaire ?

Au terme de l'étude, à la question de savoir le type de rapport qu'entretiennent les acteurs dans un champ humanitaire Transnationalisé, il convient de dire que face à des interactions parfois conflictuelles avec l'Etat, acteur humanitaire de circonstance, que la responsabilité des Etats dans le domaine humanitaire est de promouvoir, soutenir et donner les moyens d'agir aux institutions humanitaires impartiales et indépendantes[73]. L'Etat se situe en amont et en aval de l'action humanitaire. Il doit atténuer la rigueur de sa souveraineté pour permettre la réalisation de l'action humanitaire. L'action humanitaire ne peut pas être la poursuite de l'action politique par d'autres moyens. Elle ne doit ni se substituer, ni être intégrée au politique. Toutefois, les États, à leur tour, et les institutions supranationales se sont emparés de la manne symbolique que représente la raison humanitaire pour fonder, justifier ou légitimer leurs actions, y compris de nature militaire[74].

Les situations d'urgence humanitaire et de violations graves des droits de l'homme dans des Etats induisent de plus en plus une mobilisation d'acteurs pluriels et divers qui s'activent dans une dynamique de transnationalisation, en créant une solidarité opérationnelle et fonctionnelle entre acteurs du Nord et ceux du Sud. Malheureusement cette nécessaire transnationalisation fait face à un double obstacle : celui de la non horizontalité de la professionnalisation des acteurs d'une part, et celui de la répartition questionnable des ressources mobilisées pour la cause humanitaire entre les OING et OIG du Nord et les acteurs locaux qui pourtant, sont en permanence au front. En effet, si l'entreprenariat social est bien développé dans les pays du Nord avec en prime des acteurs bien formés sur la base des standards de haut niveau et bien rémunérés, il n'en est pas de même pour les acteurs des pays du Sud qui évoluent dans des contextes de dévalorisation du travail social et de déficit de professionnalisation. L'engagement du **Grand Bargain** sur l'augmentation de 02 à 25 % des ressources humanitaires destinés aux acteurs locaux semble reste

[73] J. *Forster*, *Raisons d'Etat et raison humanitaire*, Cahier de l'IUED, p.75.

[74] D Fassin, l'humanitaire contre l'état, tout contre, Association Vacarme, 2006, n° 34, p.17.

toujours au stade de slogan après l'échéance pourtant fixé à 2020. A ce biais se greffent les rapports très souvent conflictuels entre les autorités de certains pays africains et les responsables d'OINGs œuvrant dans l'humanitaire et les droits de l'homme. En définitive les acteurs de l'humanitaire devraient se rendre à l'implacable évidence selon laquelle, ils sont obligés de s'accepter et se respecter dans une symbiose avec pour seule visée la satisfaction des populations victimes et sinistrées. Un état responsable doit le faire pour rester cohérent avec ses engagements internationaux en matière de Droits de l'homme. Puissent les Etats africains ériger des couloirs normatifs pour non seulement sécuriser les acteurs non étatiques de l'humanitaire et des droits de l'Homme, mais aussi garantir un déploiement plus serein des acteurs transnationaux engagés dans le champ humanitaire ? Puisse la communauté internationale et les principaux bailleurs de fonds comprendre enfin les enjeux d'une véritable «localisation» de l'aide humanitaire impliquant un respect plus lisible aux acteurs locaux de cette dynamique transnationale!

Bibliographie :

Archives

1 Journal Libertés News, NDH-Cameroun, Vol 3. 2020

Sources Bibliographique

2 Thierry de Montbrial. *Le «système international» : approches et dynamiques*», in Politique étrangère 2006/4 (Hiver).

3 Pierre DE SENARCLENS. L'humanitaire et la globalisation, RICR, 2000 VOL.82 N° 838,

4 Françoise Bouchet-Saulnier. *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, La découverte, 2006

5 Danielle Lochak.. *L'humanitaire, les droits de l'homme et le politique. Matériaux pour l'histoire de notre temps, La Contemporaine*, 2003, 72 (1),

6 Sylvie Brunel. L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales, *Revue internationale et stratégique, 2001/1*, n°41,

7 Virginie Troit. Éthique humanitaire et relations internationales : contradictions ou (ré)

conciliations *? Alternatives humanitaires,* Numéro 3 – Novembre 2016
8 Marie-Laure le Coconnier, et Bune Pommier, *Exigences techniques dans l'action humanitaire*, (2012),
9 Tadanori Inomata,. *Financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies*, Genève, Nations-Unies, 2012,
10 Sekouna Keita. *Communication, médias et solidarité internationale : la médiatisation de l'humanitaire dans la presse française*. Sciences de l'information et de la communication. Université Paul Verlaine - Metz, 2009
11 Rony Brauman, *L'action humanitaire, Flammarion dominos*, 1995,
12 Bouchet Saulnier, F. *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, La Découverte, 2000,
13 Siméant Johanna, «6. La transnationalisation de l'action collective», *in* Éric Agrikoliansky *et al*., Penser les
14 mouvements sociaux
15 Siméant Johanna. S. Urgence et développement, professionnalisation et militantisme dans l'humanitaire. In Mots, n°65, mars 2001. *L'Humanitaire en discours*.
16 Jean-François Mattei. «L'urgence humanitaire, et après ?», *Opinion, Revue Economie & Humanisme* • numéro 375 • décembre 2005
17 Joseph BEMBA. *Dictionnaire de la justice internationale, de la paix et du développement*, Paris, Harmattan, 2004
18 Fabien Dubuet. *Le mythe de l'humanitaire de l'Etat*, Revue de Médecins du Monde, n°7, 2003
19 Hilaire Kamga, *Guide du citoyen Engagé*, ed Consaf, 2012
20 David Held. (2002). «Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty», Legal Theory 8 (1)
21 Marie-Thérèse Neuilly, Gestion et prévention de crise en situation post-catastrophe (2008)
22 Quéinnec E. Lavoisier, La croissance des ONG humanitaires. Une innovation devenue institution, *«Revue française de gestion»* 2007/8 n° 177
23 Angelo BARTHOLD, Action humanitaire des ONG auprès des personnes déplacées vivant dans le camp d'hébergement du terrain golf à Delmas 48 après le séisme du 12 janvier 2010, mémoire, maîtrise, Université du Québec à Montréal, 2014
24 Jacques Forster, Raisons d'Etat et raison humanitaire, In : *Dérives humanitaires : États d'urgence et droit d'ingérence* [en ligne]. Genève : Graduate Institute Publications, 1994
25 Hugo Slim, Andrew Bonwick. La protection Un guide ALNAP pour les organisations humanitaires, 2005
26 Béatrice Pouligny. L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre. In : *Politique étrangère*, n°2 - 2003 - 68 année.
27 Pascal Dauvin. «Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé», in Revue Tiers Monde, 2004/4 n° 180
28 Philippe Ryman. Non-governmental organizations: an indispensable player of humanitar-

ian aid", *International Review of the Red Cross,* Vol. 89, N° 865, mars 2007

29 Anne Le Naêlou, Pour comprendre la professionnalisation dans les ONG : quelques apports d'une sociologie des professions, Armand Colin | «Revue Tiers Monde»,

30 Didier Fassin. contre l'état, tout contre, Association Vacarme, 2006, n° 34

31 La Découverte «Recherches», 2010

32 Christine KNUDSEN, «Partnership in principle, partnership in practice», Humanitarian Exchange, 04/11, pp. 5-8,

33 Loic Gustin, *La localisation de l'aide humanitaire: Approche des enjeux et des effets potentiels pour les ONG humanitaires, Mémoire de Master;* 2016-2017: Université de Liège, P 55-58

WEBOGRAPHIE

URL des sites de référence

34 - Description du système interétatique, en considérant les Etats, comme Raymond Aron, à partir de leur définition politique et de leurs relations avec les autres Etats,

35 *https://www.coalitionhumanitaire.ca/le-systeme-humanitaire*, consulté le 15/09/2021.

36 - Énumération des acteurs faisant partie du champ humanitaire et leurs compétences, *https://www.coalitionhumanitaire.ca/le-systeme-humanitaire*

37 - Profil des professionnels qui interviennent dans la formation des droits de l'homme,

38 *https://www.bioforce.org/*

39

40 *- Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger, (france-terre-asile.org)*

41 - Une trentaine d'organisations de la société civile interpellent le Gouvernement camerounais. Déclaration du collectif sur *WWW.ndhcam.org*

42

Médias numériques

- Mise en garde du Ministre de l'Administration Territoriale aux Organisations Non Gouvernementales «aux ordres des ennemis du Cameroun» http://www.cameroon-info.net/article/cameroun-mise-en-garde-le-ministre-de-ladministration-territoriale-paul-atanga-nji-menace-dinterdire-365286.html

43 - L'ONG Médecins sans frontières suspendue par le gouverneur du Nord-ouest de toutes les activités dans la région, *https://www.koaci.com* - consulté mardi 06 juillet 2021 - 09:06

LA COMPLEXIFICATION DE L'ACTION DES FORCES DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ EN CONTEXTE DE CRISE HUMANITAIRE

Colonel LEOUE FOSSO Denis,
Directeur Adjoint de l'Emploi et des Structures de la Gendarmerie Nationale

Résumé

Face à la montée vertigineuse des conflits armés et diverses crises, on enregistre un accroissement de la population nécessiteuse de l'assistance humanitaire. Cependant, l'accès humanitaire n'est plus aisé du fait principalement des groupes armés qui, au mépris des dispositions internationales, mettent en danger les acteurs humanitaires. Il apparait également que la cohabitation entre ces acteurs civils et les Forces de Défense et de Sécurité (FDS) n'est toujours pas empreinte de sérénité, du fait des objectifs recherchés par chaque composante. Si les FDS ont pour finalité la restauration de l'ordre public et la sécurité des personnes et de leurs biens par la neutralisation des insurgés, les humanitaires quant à eux soutiennent tous les protagonistes, y compris l'ennemi. Cette mésentente est porteuse de dysharmonie qu'il faut relever par le dialogue entre les composantes.

INTRODUCTION

Depuis la fin de la Guerre Froide et avec les progrès de la démocratie, les troubles civils et les conflits ethniques et religieux se poursuivent dans diverses régions du monde. Ces situations de belligérance ont fait, et continuent de faire,

des millions de victimes. Dans certains pays, les réfugiés et les personnes déplacées internes sont d'un coût financier incalculable pour la communauté internationale. Ici, l'absence des services sociaux élémentaires et la pénurie de denrées alimentaires et de logements contribuent à créer des situations d'urgence complexes[1] qui nécessitent une assistance humanitaire urgente. Ces dernières années, l'accès humanitaire[2] aux populations qui ont besoin de secours dans les zones de conflit ou de catastrophe est souvent devenu plus difficile et compliqué. D'une part, parce que beaucoup de conflits armés sont aujourd'hui fragmentés et complexes car ils opposent des groupes nombreux et divers[3]. La complexité résulte aussi souvent du fait que la plupart des conflits armés contemporains n'ont pas un caractère international et l'action humanitaire se heurte à un refus de l'État, qui y voit une menace pour la souveraineté nationale. D'autre part, les organisations humanitaires se sont considérablement multipliées, de sorte que l'accès humanitaire suppose davantage de coordination et de négociation que par le passé. En outre, les distinctions entre opérations militaires, politiques et humanitaires se sont progressivement brouillées. L'assistance humanitaire aujourd'hui mobilise plusieurs acteurs, notamment les Forces de Défense et de Sécurité (FDS)[4] et les acteurs humanitaires au sein desquels on distingue les

[1] Le Comité permanent interorganisations des Nations Unies considère comme situation d'urgence complexe : «une crise humanitaire dans un pays, une région ou une société dans laquelle un conflit interne a considérablement affaibli le pouvoir ou l'a rendu impuissant et qui appelle une réaction internationale qui dépasse le mandat ou la capacité d'une seule institution ou le programme de pays de l'Organisation des Nations Unies». Voir Dixième session du Comité permanent interorganisations, 9 décembre 1994, par. 4.

[2] La notion d'»accès humanitaire» n'est pas définie en droit international. L'accès humanitaire est ici compris comme une condition préalable à une assistance humanitaire efficace qui exige le consentement de l'État ou de l'entité exerçant le contrôle sur un territoire (un groupe armé non étatique). Lorsque le besoin d'assistance humanitaire persiste un certain temps, l'expression accès humanitaire doit être interprétée comme signifiant non seulement que les biens et les services doivent parvenir rapidement à leurs destinataires, mais aussi que l'accès doit être maintenu aussi longtemps que nécessaire. Voir F. Schwendimann, «Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés», *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, volume 93 sélection française, 2011/3, p. 122.

[3] J. Kellenberger, président du CICR, Discours liminaire de à la XXXI[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 28 novembre 2011, disponible sur : *www.icrc.org/fre/resources/documents/statement/31-internationalconference-opening-kellenberger-2011-11-28.htm*, consulté le 2 octobre 2021.

[4] La notion de Forces de Défense et de Sécurité qui est de plus en plus usitée dans le discours n'est pas formellement consacrée par les textes. Il faut recourir au Décret n° 2001/177 du 25 juillet 2001
portant organisation du Ministère de la Défense pour retrouver la mention « Forces de Défense». Il y est relevé, notamment en l'article 2 alinéa 1 que : Les Forces de défense du Ministère de la Défense comprennent : les Forces de la Gendarmerie nationale ; les Forces de l'Armée de terre ; les Forces de l'Armée de l'air et les Forces de la Marine nationale. Cependant, les usages au Cameroun rangent dans la notion de Forces de Défense et de Sécurité aussi bien les forces relevant du Ministère de la Défense, les organismes interarmées (Garde Présidentielle, Corps National des Sapeurs-Pompiers), que la Sûreté Nationale et la DGRE.

agences spécialisées de l'Organisation des Nations Unies (OCHA, PNUD, HCR, OMS, PAM, UNICEF, etc.), les Organisations Non Gouvernementales internationales et nationales et la société civile.

Cette civilianisation des opérations de paix qui va de pair avec l'émergence des opérations multidimensionnelles, est recommandée par les différents instruments doctrinaux en vigueur aux Nations Unies, notamment l'agenda pour la paix, le Rapport Brahimi et la doctrine Capstone. Ces recommandations ont abouti au développement international d'une capacité civile des opérations de paix. Cette mouvance a également été perceptible dans les organismes régionaux, à l'instar de l'Union Africaine qui a développé une dimension civile de la Force Africaine en Attente[5]. Malgré ces initiatives, on observe cependant des points de crispation entre les acteurs sur le terrain, découlant de la finalité de l'action de chaque composante.

Nous nous emploierons à montrer, à la lumière d'une opération de contre-insurrection menée par l'Etat, les difficultés inhérentes à la cohabitation entre les FDS et les acteurs civils en contexte de crise humanitaire. Elles s'articulent autour de deux axes majeurs : les FDS et la restauration de l'autorité de l'Etat sur son territoire (I) d'une part et la difficile cohabitation entre les FDS et les acteurs civils en contexte de crise (II) d'autre part

I - LES FORCES DE DEFENSE ET DE SECURITE ET LA RESTAURATION DE L'AUTORITÉ DE L'ETAT SUR SON TERRITOIRE

En cas de menace contre la sécurité de l'Etat et de ses populations, les FDS qui sont investies de la mission de préservation de l'intégrité territoriale dudit Etat se doivent, par la mobilisation de la logistique mise à leur disposition, d'assurer le fonctionnement normal des institutions républicaines. Ainsi, en situation d'engagement contre-insurrectionnel, elles recherchent la neutralisation des sources de vitalité de l'ennemi (A) et mobilisent les actions

[5] Voir C. de Coning et Y. Kasumba (dir), *La dimension civile de la Force africaine en attente*, Union Africaine et Accord, 2010, 117p.

humanitaires en vue de s'attacher le soutien de la population (B).

A - La neutralisation des sources de vitalité de l'ennemi

La neutralisation des sources de vitalité de l'ennemi a pour finalité la protection de la population contre ses exactions et le retour à une situation normale de vie. Dans ce cadre, plusieurs modes d'action ont été préconisés.

Parmi les principes élaborés par le stratège britannique Robert Thompson[6], l'étape concernant les opérations d'encadrement est incontestablement la plus cruciale et la plus complexe, car elle implique la création d'une solide armature enveloppant la population entière des villages et des petites villes d'une région donnée. Le hameau constitue la base de cette armature de sécurité. Sa création vise l'isolement des insurgés des populations, à la fois physiquement et politiquement. Le succès des opérations contre les insurgés ne pourra être durable que si cet isolement est réalisé, parce qu'il leur sera alors impossible de remplacer leurs pertes par de nouvelles recrues et que leurs unités, pour survivre, devront se disperser.

La création des hameaux stratégiques remplit alors trois buts différents : assurer la protection des populations, les amener à soutenir le Gouvernement et assurer leur développement sociopolitique et économique[7].

Assurer la protection de la population

Il ne s'agit pas simplement de regrouper au centre du hameau quelques maisons isolées, puis de construire autour un épais rempart de barbelés, de pieux, de douves et de pièges, il faut aussi, de préférence simultanément, d'une part créer un bon réseau radio entre les hameaux, les villages et la capitale du district ; d'autre part, il faut armer et entraîner les hommes du hameau et les réunir en une milice locale qui assurera la défense étroite du village même. Pendant que sont mises en place ces diverses dispositions au cours de la phase d'encadrement, les forces paramilitaires doivent assurer la défense du hameau

---

[6] R. Thompson, «Les principes fondamentaux de la contre-insurrection», G. CHALLIAND, *Stratégies de la guérilla, Anthologie historique de la Longue Marche à nos jours*, Paris, Payot, 1994, pp 556-557.

[7] E. Tenenbaum, «Les déplacements de populations comme outil de contre-insurrection : l'exemple du programme des hameaux stratégiques au Sud-Vietnam», *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 239, volume 3, 2010, p 121.

quand l'armée forme un cercle de protection tout autour pour empêcher les unités d'insurgés d'attaquer. A ce stade, il faut que l'armée et les forces paramilitaires soient suffisamment déployées pour être en mesure de porter secours aux hameaux qui se verraient attaquer par des unités plus importantes que les troupes de guérilla du village – que la milice du hameau devrait être capable de tenir en échec.

Le but essentiel de ces mesures de protection consiste cependant à éliminer du hameau l'organisation clandestine des insurgés.

Unir les gens et les amener à soutenir activement le Gouvernement

La création d'un hameau stratégique et d'une organisation initiale de défense devrait faire naître un esprit de communauté fondé sur l'intérêt de tous.

Assurer le développement en matière sociale, économique et politique

C'est à ce stade que le regroupement des maisons, qui de prime abord aurait pu sembler une dure épreuve, montre ses avantages. Si l'homme du foyer doit aller plus loin pour travailler ses champs, sa famille en revanche accède plus facilement à beaucoup de commodités de la vie : l'école est proche pour les enfants et le marché et les magasins le sont pour les femmes. L'adduction d'eau et l'électrification deviennent faciles à réaliser dans une communauté compacte, tandis qu'elles restent impossibles financièrement dans les communautés éparpillées, même dans la plupart des sociétés modernes.

B - Les actions humanitaires à des fins opérationnelles

Les conflits contemporains, marqués par l'utilisation de tactiques non régulières par les belligérants non-étatiques sont lourds de conséquence pour les acteurs civils. La réussite de l'opération militaire nécessite de prendre en compte l'opinion qui émane de l'environnement civil des opérations[8]. L'environnement civil peut fortement influer sur le déroulement des opérations militaires, comme ces dernières peuvent impacter, positivement ou négativement, cet environnement. Les interactions sont potentiellement

[8] L'environnement civil des opérations s'inscrit dans l'Environnement humain des opérations (EHO). Celui-ci est constitué de l'ensemble des interactions entre des acteurs, individuels ou collectifs, constitués en systèmes qui peuvent avoir une incidence sur l'emploi des forces dans une zone donnée ou sur lequel l'emploi des forces peut avoir un effet.

nombreuses et ne peuvent être ignorées par les acteurs militaires.

La gestion de l'Environnement Humain des Opérations (EHO) ne se limite pas aux actions de sécurisation. Elle ressort également, voire principalement, du domaine de la manœuvre indirecte et s'appuie sur des moyens d'action non coercitifs (influence, communication). Conscient de cette collaboration indispensable entre civils et militaires sur le théâtre des opérations, le Haut-commandement a institué, depuis 2001, des postes de Conseiller aux actions civilo-militaires auprès des Chefs d'Etats-majors des différentes armées[9]. Les actions civilo-militaires (ACM) menées par les armées facilitent l'intégration des forces dans leur environnement et apportent aux militaires une capacité à intervenir dans le volet civil de la crise afin de favoriser la mission militaire. Cette notion comporte un volet pratique et un volet psychologique. Les actions civilo-militaires peuvent parfois contribuer à faire passer un message à la population, à savoir : «Nous ne sommes pas des forces d'occupation ; nous sommes là pour vous aider».

Dans le prolongement de cette idée, les FDS camerounaises s'illustrent par des actions civilo-militaires multidimensionnelles sur les théâtres d'opération. On en distingue dans les domaines de la santé par l'organisation des campagnes de soins médicaux ; de l'éducation, par la réfection ou la construction des écoles, la fourniture des équipements scolaires et l'administration des enseignements en cas de défection des enseignants ; de l'alimentation à travers la distribution des denrées de première nécessité ; et des travaux publics par la construction ou la réhabilitation des ouvrages d'art. Ces actions visent donc à couper l'insurgé du soutien de la population au sein de laquelle il est comme «un poisson dans l'eau». La mobilisation populaire constitue l'arme principale de l'insurrection. Pour Mao Zedong : «L'infériorité matérielle n'est pas grave, ce qui compte, c'est la mobilisation populaire», dans la mesure où «le peuple doit être le plus grand océan dans lequel l'ennemi se noiera»[10].

La primauté des FDS sur le théâtre des opérations résulte de la prérogative reconnue à chaque État de prendre soin, au premier chef, des victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence se produisant sur son

[9] Voir les articles 79, 110 et 142 du Décret n° 2001/177 du 25 juillet 2001 portant organisation du Ministère de la Défense.
[10] M. Zedong, «La guerre révolutionnaire» in G. Challiand, *Stratégies de la guérilla, Anthologie historique de la Longue Marche à nos jours*, (Textes compilés), Paris, Payot, 1994.

territoire. Ce rôle premier couvre l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire[11]. Malgré cette prérogative, on relève généralement des dissensions entre les FDS et les humanitaires sur le terrain.

II - LA DIFFICILE COHABITATION ENTRE LES FDS ET LES ACTEURS CIVILS EN CONTEXTE DE CRISE HUMANITAIRE

Dans la logique du concept d'approche «globale» ou «intégrée», aucune crise n'est soluble dans l'action d'un acteur unique, qu'il soit militaire ou civil. Dès lors, les enjeux de coordination entre ces différents acteurs se posent dès la planification d'une opération par les structures militaires.

La question de l'accès des acteurs humanitaires aux populations touchées revêt une acuité particulière lorsque l'État ne veut pas ou ne peut pas s'acquitter pleinement de la responsabilité qui lui incombe de répondre aux besoins essentiels des populations touchées en période de conflit armé. La question est alors celle de savoir ce que peuvent faire les acteurs humanitaires pour satisfaire ces besoins. La réponse est qu'ils peuvent offrir leurs services conformément au droit international humanitaire, qui contient des règles sur l'assistance humanitaire et l'accès aux populations civiles touchées par des conflits armés[12]. Cette offre de secours doit être scrupuleusement menée dans le respect du droit international aux fins d'éviter d'être considérée comme une ingérence étrangère dans les affaires intérieures de l'État.

A - Les suspicions existantes entre les différents acteurs

Les interventions actuelles se distinguent autour de trois phases impliquant des niveaux d'intensité différenciés pour les relations civilo-militaires. A la phase d'intervention militaire «pure» souvent de courte durée, se succède une

[11] Doc Nations Unies A/Res/46/182 (1991), 19 décembre 1991, annexe, para. 4.

[12] Voir Art. 3(2) commun aux quatre Conventions de Genève (CG) ; CG IV, art. 10 et 59(2), Protocole additionnel (PA) I, art. 70(1) ; PA II, art. 18(1) et (2).

phase de stabilisation où action militaire et action civile se complètent. La phase de reconstruction quant à elle est prise en charge essentiellement par l'action civile. Toutefois l'ensemble de ces phases se caractérise par une relation complexe entre structures civiles et structures militaires. L'absence de dialogue, le faible niveau de connaissance et de compréhension mutuelle nuisent à l'établissement de relations de travail constructives et conduisent souvent à une diabolisation du militaire de la part des structures civiles[13].

Les FDS ont pour mission de maintenir l'ordre public et de protéger tous les acteurs présents sur le théâtre des opérations, notamment la population civile et les humanitaires. Or, assurer convenablement cette mission nécessite de la population une collaboration franche par la transmission du renseignement, et pour les humanitaires, la transmission des données concernant leurs activités. Il s'agit notamment du programme de travail, des itinéraires à emprunter lors des descentes de terrain, des localités où l'activité sera menée et les publics cibles.

Les humanitaires quant à eux évoquent des principes d'indépendance, de neutralité, d'humanité[14], d'impartialité[15] et de non-discrimination[16] qui régissent leurs activités. Dès lors, comment donc protéger des acteurs dont les mouvements sont inconnus ?

Le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a édicté un code de conduite pour les «institutions humanitaires» visant à «*sauvegarder les critères élevés d'indépendance et d'efficacité auxquels aspirent les ONG fournissant des secours en cas de catastrophe et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*.». Ce code de conduite bien que sans valeur juridique contraignante est une référence pour l'ensemble de la

[13] C. Egger,»Améliorer les relations entre forces armées et ONG au cours des opérations de gestion de crise : exemples de bonnes pratiques», Sciences Po Grenoble, octobre 2013, p. 1.

[14] Le point de départ doit être la souffrance humaine et l'offre doit exclusivement viser à répondre à des besoins humanitaires.

[15] Le principe d'impartialité exige que les personnes qui participent à l'opération ne prennent pas partie pour des raisons d'intérêt, de préjugé ou de sympathie personnelle. J. s. Pictet, *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 1975 : Commentaire*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979, p. 33.

[16] Le principe de non-discrimination interdit que des distinctions soient faites au détriment de certaines personnes, «pour le seul motif qu'elles appartiennent à une catégorie déterminée» sur la base de critères tels que la race, la religion ou les opinions politiques. J. S. Pictet, *op. cit*., note 16, p. 34. Toutefois, le principe de non-discrimination n'interdit pas que des actions positives soient prises en faveur de groupes particulièrement vulnérables de la population. Voir Yves Sandoz *et al*. (dir.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR, Genève, 1986, para. 2821.

communauté humanitaire. Si ce code de conduite ne comporte aucune disposition explicite sur les relations civilo-militaires, il consacre toutefois un certain nombre de principes visant à régir la façon dont les institutions humanitaires entrent en contact avec les forces armées tels que :

- la reconnaissance de «l'*impératif humanitaire»*, c'est-à-dire d'une aide uniquement déterminée par les besoins des populations ;
- le souci de distinguer aide humanitaire et politique étrangère et la vigilance à ce que «*Ni sciemment, ni par négligence, nous ne permettrons que nos institutions, ou le personnel que nous employons, soient utilisés pour réunir, à l'intention de gouvernements ou d'autres instances, des informations délicates de portée politique, militaire ou économique qui pourraient être utilisées à des fins autres que strictement humanitaires»*.

Le système «onusien» a produit de nombreux documents visant à encadrer les relations civilo-militaires dans les opérations de gestion de crise. Ces documents ont été produits par l'Inter-Agency Standing Committee (IASC) qui réunit un grand nombre d'acteurs humanitaires onusiens et non-onusiens5. Ces documents s'adressent en particulier aux agences humanitaires de l'ONU mais, en vertu du mandat de l'IASC, ces lignes directrices sont endossées par l'ensemble des acteurs humanitaires qui les utilisent pour justifier le degré de relation qu'elles entretiennent avec les forces armées sur le terrain. On distingue notamment :

- *les lignes directrices générales portant sur le recours aux infrastructures militaires* par les personnels d'ONG : elles consacrent le principe de recours en dernier lieu et en cas d'urgence à des infrastructures militaires par les personnels civils ;
- l*es lignes directrices générales portant sur le recours à des escortes armées* par les ONG humanitaires stipulant qu'en règle générale les acteurs humanitaires ne doivent utiliser d'escortes armées qu'en dernier recours une fois toutes les autres options considérées[17] ;
- *les lignes directrices spécifiques visant à réguler les relations civilo-militaires* dans des contextes opérationnels particuliers[18].

[17] *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, Discussion Paper and Non-Binding Guidelines, 14 September 2001; *IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, 27 February 2013.

[18] Pour une présentation de ces lignes directrices, se reporter à V. Metcalfe et M. Berg, *Country-specific civil-military*

Au niveau européen, le réseau VOICE[19] a élaboré un document qui met l'accent sur cinq recommandations «opérationnelles» pour les acteurs humanitaires, notamment :

- la nécessité d'une distinction claire entre les structures civiles et militaires sur le terrain et leurs équipements respectifs ;
- la restriction du recours aux escortes armées ;
- l'importance de s'assurer que les zones où se déploient les services humanitaires sont des «sanctuaires» interdits aux forces armées ;
- le refus pour les acteurs humanitaires, d'être soumis à un commandement militaire ;
- le refus de toute coordination entre acteurs civils et militaires, au-delà d'un niveau de dialogue minimal, à la condition stricte qu'il ne pose aucun problème de sécurité, et qu'il se justifie par la nécessité de sauver des vies, de protéger et de promouvoir les principes humanitaires, d'éviter la compétition et de minimiser les incohérences»[20].

Sur le théâtre des opérations au Cameroun, le comportement de certaines ONG a été fustigé par les pouvoirs publics, pour leur connivence avec les groupes insurrectionnels. Dans une déclaration du 9 mars 2020, le Ministre de l'Administration Territoriale affirme que : «Le complot de certaines ONG conte le Cameroun est aujourd'hui éventré. Le Gouvernement détient des preuves irréfutables des actions de connivence entre certaines ONG et des terroristes dans les Régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest».

B - De la difficulté pour les FDS d'évoluer dans le champ de l'humanitaire

Il faut le reconnaître, les Forces de Défense et de sécurité sont dotées d'une puissance logistique qui ne sera jamais égalée par aucun autre opérateur sur le champ de l'humanitaire. Avant tout, une faculté à mobiliser en très peu de temps

coordination guidelines, HPG Working Paper, August 2012.

[19] Le réseau VOICE est le plus gros réseau d'ONG humanitaires en Europe. Il compte 83 membres répartis dans 17 Etats-Membres de l'UE. Le réseau est considéré comme le principal interlocuteur des institutions européennes sur les questions ayant trait à la politique humanitaire.

[20] C. Egger,»Améliorer les relations entre forces armées et ONG au cours des opérations de gestion de crise : exemples de bonnes pratiques», Sciences Po Grenoble, octobre 2013, p. 8.

des moyens adaptés et lourds qui font souvent défaut aux organisations humanitaires dès lors qu'il faut intervenir dans l'urgence.

Ensuite, une capacité à agir en complète autonomie à des distances importantes et s'il le faut dans un environnement hostile. Enfin, une parfaite maîtrise et une grande expérience dans la planification et la conduite d'opérations complexes, notamment pour le volet concernant l'acheminement des flux logistiques.

Avec l'accroissement exponentiel du nombre des acteurs humanitaires non étatiques depuis les années 1990 et la très grande diversité qui existe dans leurs modes de fonctionnement, leurs sources de financement mais également les motivations qui les animent, l'on observe de nombreuses incompréhensions entre les humanitaires et les Forces.

Aujourd'hui, il existe un vrai débat au sein de diverses institutions sur le rôle que doivent jouer les Forces dans l'humanitaire. Le consensus, teinté de réticence de la présence des Forces dans l'humanitaire, est qu'il serait temps de recadrer les Forces à leurs compétences purement « guerrières et sécuritaires « au lieu de faire valoir des compétences de type « humanitaires «. La présence des Forces n'y serait pas justifiée. Leur seule contribution serait de rabaisser le niveau de violence à un seuil permettant le travail des opérateurs civils.

A l'examen, ce qui est redouté c'est que la possibilité pour les Forces de gérer des budgets d'organismes internationaux et de fondations caritatives fait d'eux des concurrents potentiels.

CONCLUSION

La multiplicité des situations de belligérance ou des crises et calamités a pour impact l'intensification de la population vulnérable à l'échelle du globe. Celle-ci, en situation d'urgence humanitaire, nécessite une réaction rapide de tous les acteurs présents sur le théâtre des opérations, notamment militaires, policiers et civils. Or, si l'on est d'accord sur la compétence première de l'Etat de s'assurer de la protection et de la coordination des activités sur le théâtre, il est indéniable de reconnaître le rôle primordial des FDS en la matière. Ceci

découle de la compétence des FDS qui sont l'outil dont dispose le Chef de l'Etat pour assurer ses attributions constitutionnelles de garant de l'intégrité territoriale du pays et de la sécurité des personnes et de leurs biens. Cependant, les FDS, acteur opérationnel, se doivent de mettre tout en œuvre pour restaurer ou maintenir l'autorité de l'Etat. C'est dans cette mesure que leurs modes d'action visent à neutraliser les capacités de nuisance des insurgés et de les couper du soutien populaire qu'ils recherchent pour se dissimuler. Les actions civilo-militaires s'inscrivent ainsi comme un mécanisme approprié pour la conquête des cœurs et des esprits des populations. Au-delà de cette difficulté à agir sur des aspects relatifs à l'environnement civil, les FDS sont confrontées à une difficile cohabitation avec les acteurs humanitaires qui s'illustrent par une volonté d'indépendance marquée. Entre les deux entités, les points d'achoppement sont nombreux, mettant en exergue le difficile équilibre entre le devoir de protection des acteurs civils dévolu aux FDS et le respect des principes d'indépendance, de neutralité et d'impartialité reconnus aux humanitaires. Toutefois, malgré ces dissensions, la survie des populations vulnérables dépend de la bonne coordination de l'assistance humanitaire.

A cet effet, aucune contribution n'est de trop. Faut-il le rappeler, les relations entre les Forces de Défense et de Sécurité et humanitaires naissent du fait que la communauté internationale s'est aperçue que ce binôme d'acteurs des résolutions de crises internationales est devenu par défaut l'alternative appropriée à la plupart des crises contemporaines. Ils sont en quelque sorte la moins mauvaise solution dans un contexte de crise humanitaire en ce sens que ledit binôme est le mieux outillé à empêcher que les populations n'en subissent durement les conséquences.

Le devoir de protéger ne doit en aucun cas être sacrifié sur l'hôtel de ce qu'il conviendrait d'appeler la préservation des domaines «réservés», d'où la nécessité de mettre en place des stratégies visant l'interopérabilité entre les Forces de Défense et de Sécurité et les acteurs de l'humanitaire dans une approche plus globale. Les efforts de compréhension et de coordination peuvent conduire à une véritable coopération. Ceci passe par le dialogue entre les deux composantes sur des bases plus sereines, aux fins d'identifier les mandats de chacun, les zones d'interventions et d'éventuels besoins mutuels. /-

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages et articles

1 CDES, *L'action des forces terrestres au contact des réalités : actes du forum du 8 juin 2000*, Paris, 2000

2 CIMBALA (Stephen), *The Politics of Warfare*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1997

3 CONING (Cedric de) et KASUMBA (Yvonne) (dir), *La dimension civile de la Force africaine en attente*, Union Africaine et Accord, 2010, 117p

4 EGGER (Clara),»Améliorer les relations entre forces armées et ONG au cours des opérations de gestion de crise : exemples de bonnes pratiques», Sciences Po Grenoble, octobre 2013

5 FRANCART (Loup) et PATRY (Jean-Jacques), *Maîtriser la violence : une option stratégique,* Paris, Economica, 1999

6 GEORGE (Alexander), *Forceful Persuasion : Coercitive Diplomacy as an Alternative to War*

7 METCALFE (Victoria), BERG (Michelle), *Country-specific civil-military coordination guidelines*, HPG Working Paper, August 2012.

8 PICTET (Jean), *Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge, Vienne, 1975 : Commentaire*, Institut Henry Dunant, Genève, 1979

9 SANDOZ (Yves) *et al*, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR, Genève, 1986, para. 2821.

10 SCHWENDIMANN (Felix), «Le cadre juridique de l'accès humanitaire dans les conflits armés», *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, volume 93 sélection française, 2011/3

11 TENENBAUM (Elie), «Les déplacements de populations comme outil de contre-insurrection : l'exemple du programme des hameaux stratégiques au Sud-Vietnam», *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 239, volume 3, 2010

12 THOMPSON (Robert), «Les principes fondamentaux de la contre-insurrection», CHALLIAND (Gérard), *Stratégies de la guérilla, Anthologie historique de la Longue Marche à nos jours*, Paris, Payot, 1994

13 ZEDONG (Mao), «La guerre révolutionnaire» in CHALLIAND (Gérard), *Stratégies de la guérilla, Anthologie historique de la Longue Marche à nos jours*, Paris, Payot, 1994.

Textes juridiques

14 Conventions de Genève I, II, III et IV de 1949

15 Décret n° 2001/177 du 25 juillet 2001 portant organisation du Ministère de la Défense
16 Protocoles additionnels I et II aux Conventions de Genève de 1949

Rapports et déclarations

17 Dixième session du Comité permanent interorganisations, 9 décembre 1994, par. 4.
18 *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, Discussion Paper and Non-Binding Guidelines, 14 September 2001
19 *IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, 27 February 2013.
20 Résolution 46/182 de l'Onu du 19 décembre 1991, annexe, para. 4.

L'IMPLICATION DES ONG DANS LA GESTION DE LA CRISE DANS LA ZONE ANGLOPHONE DU CAMEROUN : ENJEUX ET DÉFIS D'UNE ACTION HUMANITAIRE CONTROVERSÉE

NDJOK MBITA Emmanuel[1]
Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université de Yaoundé II

Résumé

La crise qui secoue la partie anglophone du Cameroun n'a pas manqué d'attirer les regards de la communauté internationale. Ainsi, plusieurs ONG sont venues apporter leur assistance aux populations en détresse dans cette partie du territoire national. L'arrivée de ces acteurs non étatiques dans la gestion de cette crise a suscité des réactions diverses de la part des autorités locales, du fait des activités non conventionnelles liées à l'impartialité de certaines de ces organisations. La compréhension de la «suspicion» du Cameroun passe par l'identification des enjeux et des défis que pose l'action humanitaire sur cette entité géopolitique.

INTRODUCTION

Par Organisation Non Gouvernementale (ONG), on entend, «tout

[1] emmanuelndjockmbita@gmail.com tel : 237 699 965 609/237 673 007 005

groupement, association ou mouvement constitué de façon durable par les particuliers appartenant à différents pays (ou non) en vue de la poursuite d'objectif non lucratifs»[2]. Le phénomène a connu une vitalité liée à l'accroissement du flux des échanges et des communications au plan international, et beaucoup plus, il témoigne de l'existence de besoins que ni les gouvernements, ni les Etats, du moins tout seul ne sont en mesure de satisfaire[3]. C'est cette dernière articulation du phénomène qui justifie la présence des ONG humanitaires dans la gestion de la crise dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest du Cameroun.

Cette crise qui s'est déclenchée dans la zone anglophone du Cameroun en 2016 sous forme de sécession est l'œuvre de quelques mouvements séparatistes, instrumentalisés par des camerounais de la diaspora, originaires des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest[4]. Face aux atrocités commises par ces activistes, et la riposte conséquente des Forces de Défense et de Sécurité de l'Etat du Cameroun, la population civile s'est retrouvée otage idéologique et physique d'un conflit asymétrique[5]. La violence des exactions terroristes sur les personnes, les destructions des infrastructures sociales et économiques ont poussé de nombreuses familles à quitter ces deux régions pour se réfugier dans celles environnantes et certaines grandes villes, causant par ce fait un nombre important de déplacés internes[6]. Le Gouvernement de la République, se retrouve face à deux nouveaux défis : celui de sécuriser les habitants dans cette zone, de réduire les souffrances que leur impose la crise ; et celui de répondre aux besoins des déplacés. La communauté internationale ayant appelé à un arrêt de combats et au règlement pacifique de cette crise, a condamné avec véhémence les violations

---

2 - M. MERLE, *Sociologie des Relations Internationales*, Paris, Dalloz, 4ème édition, 1988, p 388.

3 - Ibid., p 388.

4- Selon le gouvernement camerounais qui continue à considérer qu'il s'agit avant tout d'un problème camerouno-camerounais, en s'appuyant sur le tracé des fonds qui alimentent le conflit au profit des séparatistes, ils proviennent des camerounais de la diaspora installés en Europe et aux Amériques.

5 - La nature asymétrique de ce conflit vient du fait que pour les forces de défense et de sécurité du Cameroun les séparatistes qui ne sont pas une armée régulière, sont confondus à la population. De plus ils utilisent des techniques de guerre semblables à la guérilla et un armement non conventionnel.

6- E. J. Ntap, '' Difficile intégration pour les camerounais déplacés interne'', Les déplacés internes de la crise anglophone, (Voa/ Emmanuel Jules Ntap), http : www. voaafrique. Com. Consulté le 4 mai 2021. L'avocate Pelerine Tchatat par ailleurs présidente de l'ONG ''Avocats sans frontières et humanitaire du Cameroun'' (Asfh-Cam), évalue le nombre de déplacés internes suite à la crise anglophone à 322.000 environ, http : www. Asfh-cam. Com. Consulté le 13 septembre 2021.

des droits de l'homme commises par toutes les parties[7]. Cette implication ne s'est pas arrêtée aux interpellations et aux condamnations, elle s'est aussi traduite par le truchement des ONG humanitaires venues apporter une assistance aux populations de cette zone sinistrée. Cette implication des ONG dans la gestion de la crise au Cameroun connait une appréciation controversée de la part des acteurs impliqués dans ladite opération humanitaire. D'un côté, il y a l'Etat du Cameroun dont l'exercice de la souveraineté a suscité la méfiance et les suspicions sur la présence de ces acteurs dont les actions démontrent leur impartialité sur un problème interne. Et de l'autre côté, les ONG, ces nouveaux acteurs importants de la diplomatie non gouvernementale, devenus incontournables sur la scène internationale à l'ère du monde «multicentré», qui se disent en droit de poursuivre par-dessus les frontières étatiques la satisfaction d'intérêts et idéaux communs au genre humain.

Cette situation révèle aujourd'hui la complexité de la gestion de la crise dans l'ex Cameroun britannique. Complexité née de la superposition sur une crise domestique, des enjeux et déterminants de politique étrangère des Etats occidentaux dont les ONG sont des vecteurs importants. Les différences entre les idéologies politiques de l'Etat du Cameroun en crise, et celle dont les ONG sont porteuses d'une part, et d'autre part entre la stratégie de gestion, et notamment sur la considération portée sur la partie qui remet en cause le monopole étatique de la souveraineté et expose à de nombreuses souffrances les populations civiles. Considérée comme la démonstration d'une partialité ou complicité de la part des autorités camerounaises, les actions et positions des ONG ''Human Rigths Watch'' et ''Médecin sans frontière'' particulièrement ont constitué des pommes de discorde. Ce qui a semé le doute au sein de la communauté nationale et internationale, et posé la question du bien-fondé de ce partenariat dans la gestion de cette crise.

Un détour dans l'histoire institutionnelle des ONG pour mesurer leurs

---

7 - L'ONG «Human Rigths Watch», spécialisée dans l'observation des violations et atteintes faites aux droits de l'homme, au nom de la communauté internationale a dénoncé les ''massacres de civiles (21 civils, dont 13 enfants et une femme enceinte) dans la localité de Ngarbuh le 14 février 2020 au Nord-Ouest par l'armée camerounaise, qui ont entrainé l'ouverture d'une enquête décidée par le président de la République, dont le rapport communiqué le 22 avril reconnaissait la responsabilité de l'armée, suivie de la condamnation par la justice de trois soldats. Elle a également dénoncé les multiples violations et assassinats commis par les groupes séparatistes. LASSAAD BEN Ahmed, «Cameroun/ Massacre de Ngarbuh : la responsabilité des militaire avérée» Le rapport de la commission d'enquête mise sur pied par le président Biya a été rendu . AA, http : www. Aa.com

compétences extra territoriales, leur émergence ainsi que les sources originelles ou enjeux des désaccords (I). Et, une présentation de quelques faits incriminants les deux organisations ci-haut citées permettra une compréhension de la méfiance du Cameroun (II).

I - FONDEMENTS HISTORICO-INSTITUTIONNELS ET CADRE D'EMERGENCE

A - Les fondements juridiques des ONG humanitaires

Depuis 1859 Henri Dunant posa les bases de l'action humanitaire, après la bataille de Solférino. En 1863, sous son impulsion fut fondé le Comité International de la Croix-Rouge (le CICR). L'action humanitaire a pour but d'apporter assistance et secours «de manière impartiale, sans discrimination et dans le seul but d'apporter une aide aux personnes vulnérables», dans les situations de conflits armés. Après la Croix-Rouge, d'autres organisations ont vu le jour pour porter assistance aux populations civiles[8]. Après la seconde Guerre Mondiale et au constat du nombre important de victimes et des nombreux dégâts qu'elle a causé à l'humanité, du fait des usages disproportionnés et non contrôlés des armements, à l'initiative de la Suisse, sont adoptées en 1949 les Conventions dites de Genève[9]. Lesdites conventions règlementent l'usage de la force dans les conflits armés. Elles vont connaître un complément en 1977 avec deux protocoles consacrés à la protection des personnes civiles, fondement du Droit International Humanitaire en vigueur aujourd'hui.

Pendant la guerre du Biafra en 1971, le Comité International de la Croix-Rouge va connaitre une scission interne et la sortie d'un nombre des médecins qui vont créer l'association «Médecins Sans Frontières» qui va révolutionner l'action humanitaire, en s'affranchissant du principe de confidentialité[10] au profit

8 - Les premières de ces organisations crées en Europe furent Save the Children, Oxfam, et Care pour ne citer que celles-là.

9 - Les quatre conventions ont révisé le droit de la guerre afin de lui donner des limites, et d'améliorer le sort des soldats blessés. Le but recherché par ces conventions était d'encadrer l'usage de la force et donner à la guerre un aspect moral et humain.

10 - Le principe de confidentialité est cette clause qui astreint les associations et d'autres organismes au devoir de réserve.

d'une médiation des contextes opérationnels, et surtout en remettant en cause les notions de souveraineté et des frontières protégées par les Etats. Pour elle, l'ingérence humanitaire se justifie par l'obligation de porter assistance aux personnes en danger partout où elles se trouvent.

L'action humanitaire est, à partir de ce moment, essentiellement orientée vers trois axes majeurs qui constituent trois types de calamités : les catastrophes naturelles (sécheresse, tsunamis, inondations, ouragans) ; les catastrophes d'origine anthropique c'est-à-dire ce qui est causé par l'homme (guerre, pollution de l'environnement, accident industriel ou nucléaire) ; et la pauvreté. Si les deux premiers types nécessitent une urgence, la lutte contre la pauvreté s'inscrit comme aide au développement et s'étend dans un cadre temporel plus long. Il convient toutefois de rappeler que ces organisations agissent en synergie ou en parallèle avec les Etats déjà responsables de la protection civile[11]. Aussi, doit-on rappeler le rôle croissant des Nations Unies qui s'est accru avec la création depuis 1991 de l'OCHA[12].

B - Le cadre d'émergence de l'humanitaire

La fréquence des catastrophes naturelles et des conflits armés a augmenté le nombre de victimes et facilité la multiplication de ces organisations humanitaires, concomitamment avec un élargissement du champ de l'humanitaire. Celui-ci ne se préoccupe plus seulement des victimes des conséquences des conflits armés, mais à porter aide et assistances partout où il y a souffrance humaine.

L'Afrique post indépendance a été ébranlée par plusieurs conflits interétatiques, puis dans les années soixante-dix à quatre-vingt, se sont ajoutées les calamités naturelles. Cette situation a provoqué une ruée sur le continent de divers mécanismes d'assistance développés par les Etats de façon multilatérale et bilatérale, mais aussi par les ONG nationales et internationales.

---

11 - La protection civile se définit comme étant les mécanismes et les dispositions pris par l'Etat pour prévenir et intervenir en cas d'accidents et de catastrophes.

12 - Agence onusienne chargée de coordonner la réponse humanitaire des différentes organisations présentes sur chaque contexte d'intervention en utilisant l'approche «cluster», c'est dire le classement des besoins répertoriés à partir des critères sectoriels.

Dans chaque pays africain, en rapport avec les législations internes et le droit international, des associations et regroupement sont nés, illustrant la vitalité et la prise de conscience de la société civile.

II - SOURCES ORIGINELLES DU DISFONTIONNEMENT ET DES DESACCORDS

A - La nature juridique des ONG humanitaires

Les ONG sont consacrées au Cameroun par l'article 2 de la loi n°99/014 du 22 décembre 1999 qui précise le concept, la typologie ainsi que l'organisation et le fonctionnement de celles-ci. Elle définit en son alinéa 1 : une ONG comme

Une association déclarée ou une association étrangère autorisée conformément à la législation en vigueur et agréée par l'administration en vue de participer à l'exécution des missions d'intérêt général.

Ce qui signifie qu'une ONG est une association à but non lucratif avec à la clé des objectifs de développement bien définis. Les intérêts doivent servir une communauté ou une collectivité suivant les besoins exprimés par celle-ci. Les missions déterminent les domaines de compétence des ONG, qui sont au nombre de dix[13] selon l'article 3 de la même loi.

B - Rapports avec la politique étrangère et leur infiltration

Le premier aspect des rapports qui existent entre les politiques étrangères des Etats et les ONG humanitaires vient de la filiation de ces organisations. Nées et localisées dans certains pays, ces organisations au plan juridique sont des associations légales parce que agréées par les autorités compétentes de ces pays qui reconnaissent leur conformité par rapport au droit en vigueur. C'est le cas par

[13] - Les domaines de compétence sont les suivants : juridique ; économique ; social ; culturel ; sportif ; éducatif ; humanitaire ; protection de l'environnement et promotion des droits de l'homme. Conformément à l'article 2 de la loi cité dans ce texte

exemple de «Médecins Sans Frontière» créé en France et dont le siège social y est localisé. Du fait de cette filiation, les autorités françaises ont un droit de regard sur cette association qui de façon indirecte représente ce pays à travers le monde.

De plus, pour l'Etat français, l'action humanitaire fait partie intégrante de l'action diplomatique. Elle est guidée selon cet Etat, par les principes fondamentaux d'impartialité, d'indépendance et de neutralité définis par le Droit International Humanitaire. Ainsi, il finance certaines actions d'urgence entreprises par les associations humanitaires, à travers le Centre de Crise du Ministère des Affaires Etrangères qui fait figure de donateur régulier pour l'assistance humanitaire d'urgence. Même comme pour la représentativité des ONG suscitées et entretenues par certains gouvernements, et ayant provoqué la crise au sein du Conseil Economique et Social des Nations Unies au début des années soixante, Marcel Merle affirme qu'il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école ; il reconnait tout au moins que lesdites associations par leurs activités, et :

Le réseau de relations et d'échanges (dont elles disposent), créent un tissu social qui amortit parfois le choc des contestations entre gouvernements et qui facilite, en cas de rupture, la reconstruction des liens entre les pays[14].

Aussi Marcel Merle vient à reconnaitre que :

Cette dynamique ne va pas forcement dans le sens de l'harmonisation des politiques nationales ; elle peut aussi s'exercer dans certains cas, à l'encontre de la solidarité nationale et se trouve ainsi génératrice de tensions qui affectent la cohésion des Etats que les rapports entre Etats[15].

Partant du principe qui veut que ce soit celui qui finance, qui dicte la politique à suivre et définit les objectifs, les ONG bénéficiant des fonds publics sont en rapport avec les politiques étrangères des Etats donateurs. Ainsi donc, le cas de la France est illustratif du rapport entre les ONG et la politique étrangère des Etats donateurs. Il en est de même avec les organisations régionales, telle que l'Union Européenne à travers la Commission Européenne et son organe ECHO qui finance et fait appliquer la politique étrangère européenne par les ONG de ce continent. Dans le contexte actuel de

14 - MERLE, (Marcel), Op cit, p 390.

15 - Ibid

mondialisation-globalisation, la domination morale que les pays riches de l'occident exercent sur les pays en développement par le biais de l'humanitaire est particulièrement immorale et perverse, car elle traduit une nouvelle forme d'impérialisme. Le vocabulaire employé pour qualifier certains types d'opérations explique et dévoile la pensée des pays donateurs, et surtout des politiques étrangères du pays où sont localisés les sièges de ces ONG. On parle de «bombardement humanitaire», de «parachutage des humanitaires», bref de tout ce qui a référence à la guerre comme à l'époque des invasions coloniales.

III - LES COMPROMISSIONS DES ONG SUR LE SOL CAMEROUNAIS

A - Human Rigths Watch et certaines déclarations alarmistes

L'ONG **"** Human Rigths Watch**"** engagée dans l'observation et la dénonciation des cas de violation des Droits de l'homme entretient des rapports conflictuels avec le Gouvernement camerounais à cause de ses rapports jugés alarmistes. En effet, elle est la première depuis le début des crises camerounaises contre Boko Haram dans l'Extrême-Nord, et celle des deux régions anglophones qui oppose l'armée régulière aux séparatistes, à dénoncer les cas de violation des Droits de l'homme commis par les différentes parties. C'est elle qui la première avait parlé de l'assassinat par les Forces de Défense et de Sécurité de deux femmes et leurs deux bébés à Zeleved en juillet 2018[16], et des exécutions arbitraires de Ngarbuh dans le Nord-Ouest. Ces actes qui incriminent l'armée nationale selon le Gouvernement ne méritaient pas tous une médiatisation parce que relevant de la défense et de la sécurité nationale[17].

---

[16]- Selon la chaine britannique BBC dans son site, www.bbc.com , «Tuerie de Zeleved au Cameroun : quatre militaire écopent de dix ans de prison», En juillet 2018, deux femmes et leurs deux bébés les yeux bandés ont été assassinées par des soldats de l'armée régulière chargés de lutter contre la secte islamiste Boko Haram dans la région de l'extrême-Nord du Cameroun. Après avoir nié les faits, le gouvernement a fini par arrêter sept suspects. Le verdict du tribunal militaire de Yaoundé le 21 septembre 2020 a reconnu les faits et condamné quatre de ces soldats à 10 ans de prison, et un autre à deux ans. Deux ont été acquitté. Consulté le 15 septembre 2021.

[17]- Dans tous les pays du monde, les informations concernant l'armée et la sécurité sont frappées du sceau de secrète défense

Ce qui ne s'arrime pas à la transparence, un des principes majeurs des ONG.

Le Gouvernement camerounais qui tient à exercer sa souveraineté sur son territoire national et veille à la stabilité des institutions n'a pas accepté que des informations aussi délicates comme celles concernant la défense soient divulguées par une organisation étrangère, fut-elle une ONG humanitaire. Par la voix de son Ministre de l'Administration Territoriale expliquant le rappel à l'ordre effectué, il dit : «Notre logique, c'est d'abord la sensibilisation, l'éducation, ensuite on va passer à l'étape répressive en disant que telles organisation n'ont pas le droit d'exercer au Cameroun et vont plier bagage, et on ne va plus parler de ces ONG»[18]. Pour rendre la menace sérieuse, le Gouvernement a exigé que toutes les ONG se mettent en règle. Surtout que la majorité ne transmet pas de rapport annuel à l'administration comme l'exige la règlementation. Dans un langage diplomatique il a dit «Nous leur avons envoyé un communiqué. Vous les connaissez, elles vous font des rapports sur le Cameroun, sur l'état des Droits de l'homme, sur ceci cela. Le moment est venu de savoir si ces gens ont le droit de travailler ici»[19]. Bref, le travail d'observation et de dénonciation des cas de violation des Droits de l'homme exécuté par l'ONG *Human Rigths Watch* a semblé être un acharnement contre le Gouvernement camerounais. Surtout que les cas des bavures militaires ont toujours existé dans toute situation de conflit, même pour les armées les mieux équipées et les mieux formées[20].

B - Le rôle d'adjuvant de «Médecins Sans Frontière» (MSF) découvert

La coalition entre l'ONG **"** Médecin sans frontière'' (MSF) permet au gouvernement et à l'opinion publique interne de traiter cette association

et ne sont pas diffusées comme les autres.

18 - Le ministre camerounais de l'Administration Territoriale Paul Atanga Nji à la CRTV le 26 août 2021.

19 - Ibid.

20 - LANTEAUME Sylvie, de l'AFP, «L'armée américaine reconnait une bavure ''tragique'' à Kaboul» http : information.tv5monde.com Consulté le 18 septembre 2021. L'incident s'est produit le 29 août 2021, il s'agissait selon la journaliste d'un bombardement d'une voiture lors du retrait chaotique des Etats-Unis de Kaboul. Dix civils ont été tués. M. Toulemonde «Soupçon de bavure de l»armée française au Mali : où est la vérité ?» *www.jeuneafrique.com* Aussi en début de cette année, les autorités française ont reconnu que la force française Barkhane dans des frappes aériennes ont tué une centaine de civils

d'adjuvant c'est-à-dire complice des séparatistes[21].

Dans le registre des écueils trouvés contre l'association MSF, il y a aussi son orientation originelle à la médiation des situations, c'est-à-dire la transposition des situations et des mécanismes de gestion sans tenir compte des spécificités des crises. Aussi, en s'affranchissant du principe de confidentialité, MSF a joué à la fois son rôle humanitaire, et celui de reporter, puisqu'elle diffuse les situations et attitudes des protagonistes qui relèvent de leur stratégie. En véhiculant certaines informations sensibles, elle avantage une partie et trahit l'autre, et comme cela, elle éloigne l'issue de la guerre. Sa «partialité positive»[22] s'est révélée être contre l'Etat-nation du Cameroun, et c'est dans ce jeu qu'elle s'est mise à dos le Gouvernement camerounais et l'opinion nationale qui l'ont trouvée impartiale. Ayant accumulé toutes ses données, le Gouvernement en décembre 2020 avait décidé de la suspension des activités de cette ONG sur l'ensemble du territoire camerounais, malgré le rejet de toutes ses accusations par cette dernière[23].

CONCLUSION

Les ONG sont il faut le reconnaitre, des acteurs importants, voir incontournables de la scène internationale. Leur apport dans la gestion des crises humanitaires à travers la planète aux côtés des Etats et autres acteurs interétatiques est remarquable. Cependant, la qualité des motivations des initiateurs de ces associations pose problème, du fait qu'elle n'est pas différente de celle des dirigeants politiques des Etats[24]. Faisant partie des associations

---

21 - Courant 2021, dans les réseaux sociaux ont circulé des informations sur les interpellations effectuées par les forces de maintien de l'ordre camerounaises de certains agents de l'ONG Médecins sans frontières suite à une fouille d'un de leur véhicule transportant des armes destinées aux mouvements séparatistes du Nord-Ouest et du Sud-Ouest.

22 - Y. A ; CHOUALA, «Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine», in, *Annuaire français des Relations Internationales*, Vol 6, 2005, pp 288-306. La partialité positive est selon cet auteur le fait de choisir le protagoniste pour qui le rapport de force semble favorable, et de lui apporter le soutien pour dominer l'autre et mettre fin au conflit.

23 - Commentant la décision du gouvernement camerounais sur la suspension et le rappelle à l'ordre du gouvernement, Mme Maxi Mbé présidente du Réseau des défenseurs des Droits humains en Afrique centrale (Redhac) a déclaré ceci : «Si le gouvernement réagit ainsi, c'est que les ONG font bien leur travail. Il y a une peur au niveau du gouvernement. (….) Nous allons continuer dans la même lancée», in , www. aa. Com. fr. «Cameroun : le gouvernement rappelle à l'ordre les ONG»

24 -Y. SCHEMEIL , *Introduction à la science politique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2012, p 426.

institutionnalisées, les ONG utilisent deux modes d'actions : interne[25] à l'administration, et aussi externe[26] à elle. Ce bicéphalisme traduit leur dangerosité, et justifie les suspicions et inquiétudes[27] que le Cameroun entretient à l'endroit de certaines dont les activités sont apparues incontrôlables et néfastes à sa souveraineté. Une nouvelle gouvernance qui prenne en compte les intérêts des acteurs impliqués dans la gestion des crises, et principalement ceux des populations et leur devenir contribuerait à la construction de la paix dans la zone en crise à éviter les souffrances inutiles à tous. Ne dit-on pas que le marteau reçoit le même nombre de coup que l'enclume ? Pourvu que les tireurs de la ficelle impérialiste lâchent du lest.

Bibliographie sélective

1 BADIE (Bertrand), - La fin des territoires, Paris, Fayard, 1995.

2 La Diplomatie des droits de l'homme. Entre éthiques et volonté de puissance, Paris, Fayard, coll. «L'espace du politique», 2005.

3 CHOUALA, (Yves Alexandre), «Puissance, résolution des conflits et sécurité collective à l'ère de l'Union Africaine», in, *Annuaire français des Relations Internationales*, Vol 6, 2005, pp 288-306.

4 *CULTURES ET CONFLITS*, «Suspicions et exceptions», n0 58, 2005

5 HOURS, (Bernard), *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, Paris, L'Harmattan

6 KIMAKA (Dieudonné), ''Le cadre juridique des Organisations Non Gouvernementales au Cameroun'',

7 LEFRANC (Sandrine), «La production de nouvelles techniques de pacification : la normalisation internationale des causes locales», in, Yves SCHEMEIL et Wolf-Dieter EBERWEIN (dir), *Normer le monde,* Paris, L'Harmattan, 2009.

8 LANTEAUME Sylvie, de l'AFP, «L'armée américaine reconnait une bavure ''tragique'' à Kaboul» http : information.tv5monde.com Consulté le 18 septembre 2021.

9 MERLE (Marcel), *Sociologie des Relations Internationales*, Paris, Dalloz 4ème édition, 1988.

10 NTAP, (Emmanuel Jules), '' Difficile intégration pour les camerounais déplacés interne'', *Les déplacés internes de la crise anglophone,* (Voa/ Emmanuel Jules Ntap), http : www.

[25] - On parle de l'accès interne à l'administration, lorsque les experts d'une ONG jouent aussi le rôle de consultant auprès de l'administration publique.

[26] - Par contre, l'accès externe à l'administration c'est lorsque l'ONG utilise les médias, organise des fuites d'informations, se lance dans une campagne de presse pour toucher une administration un public ou une communauté.

[27] - *CULTURES ET CONFLITS*, «Suspicions et exceptions», n° 58, 2005.

voaafrique. Com.

11 OWONA NGUINI (Mathias Eric), «Le cadre juridique de l'action humanitaire : aspects internationaux et …», *Enjeux*, 8 juillet-septembre 2021, p 7.

12 ROUSSEAU (Elise) et SOMMO (Achille), «La diplomatie humanitaire», in T. BALZACQ et (als), *Manuel de diplomatie*, Paris, Presses de Science Po, p

13 RUFFIN (Jean-Christophe), *Le piège humanitaire*, Vanves, Hachette, 2017,

14 - M. Toulemonde «Soupçon de bavure de l»armée française au Mali : où est la vérité ?» www.jeuneafrique.com

15 - SCHEMEIL (Yves), *Introduction à la science politique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2012

16 - SMITH S., 2002, «La France dans la crise ivoirienne, ni ingérence, ni indifférence, mais indolence postcoloniale», in LE PAPE Marc, et VIDAL Claudine, (dir), *Côte d'Ivoire, l'année terrible (1999-2000*), Paris, Karthala, pp123-171.

17 - SUN STU, *L'art de la guerre*, Ebooks libres gratuit, p 8 . Téléchargé le 13/09/2019 à 16 :15 sur www.ebooksgratuit.com.

PANEL 4 : L'AVENIR DE L'AIDE / ASSISTANCE HUMANITAIRE : QUELLES PERSPECTIVES?

GÉOPOLITIQUE DE L'ACTION HUMANITAIRE : DILEMME DE LA SOLIDARITÉ ET RECONFIGURATION DE L'ESPACE HUMANITAIRE

Professeur Joseph Vincent NTUDA EBODE [1]

Professeur Titulaire des Universités Hors Echelles en Sciences Politiques (Option Relations internationales et études stratégiques)

Directeur du Centre de Recherche d'Etudes Politiques et Stratégiques (CREPS)

Université de Yaoundé II-Soa

INTRODUCTION

S'interroger sur l'action humanitaire, à partir d'une perspective géopolitique; dans l'optique d'en dégager le dilemme de la solidarité sous-jacent et cartographier les reconfigurations de l'espace humanitaire revient à questionner le sens, la dynamique, les acteurs, ainsi que les enjeux et jeux qui structurent cette action à un moment précis et sur un territoire donné.

Aussi, un coup d'œil rétrospectif sur les dynamiques de l'action humanitaire contemporaine permet d'identifier deux grandes périodes : l'époque bipolaire et la période post-bipolaire. Timides et ciblées dans la

[1] ntudaebode.joseph@gmail.com

première phase, ces actions sont devenues plus massives et complexes dans la seconde.

Une grande mutation surviendra donc dès l'aube de l'après-guerre froide quand, soutenue par une opinion publique toujours plus exigeante, mobilisant d'innombrables concours, bénéficiant de capitaux importants, jouissant d'une image médiatique très favorable, présente sur la plupart des points chauds de la planète et courtisée par les décideurs économiques et politiques; l'action humanitaire va s'imposer comme l'une des valeurs positives et largement consensuelles du monde immédiat post-bipolaire.

Cette dynamique va trouver justification dans les principes même de son action qui, en charge de défendre l'humanité dans son essence au nom de la solidarité humaine, va poser comme boussole la neutralité, l'impartialité et l'indépendance.

Le principe d'humanité exigeant alors de trouver une solution aux souffrances humaines partout où elles se manifestent, on va prêter une attention particulière aux populations les plus vulnérables; dans l'optique de leur assurer assistance et protection, et répondre à leurs besoins, en urgence lors des crises, d'où le concept fédérateur de solidarité.

Mais cette belle unanimité sera de courte durée, car de nos jours, l'action humanitaire inquiète autant qu'elle réjouit. Si pour certains, son principe semble toujours promouvoir la charité défendue par toutes les religions et les philosophies humanistes sans aucun calcul politique, économique ou géopolitique derrière; pour d'autres, l'humanitaire regroupant désormais non seulement des individus isolés, mais aussi des institutions (Etats, OIG, ONG, firmes multinationales, congrégations religieuses...); il se retrouve dans un univers où se mêlent des élans de générosité certes; mais aussi des stratégies géopolitiques, de calculs économiques, des tapages ou silences médiatiques...

Toutefois, un consensus semble se dégager de nos jours pour reconnaître que l'humanitaire est devenu, non seulement un vaste réseau transnational d'aide d'urgence et de développement, liant le Nord au Sud et le centre à la périphérie; mais aussi un lieu de brassage de multiples conditions et relations, faites à la fois de dépendance et d'indigence, de solidarité et de droits.

Sous ces visages et dehors multiples, l'humanitaire apparaît donc finalement comme un vaste réseau multi connecté d'images, d'idéologies, d'actions, de groupes locaux et transnationaux... où, les ONG les plus puissantes, tout en réclamant leur autonomie, sont souvent inféodées aux diktats de leurs bailleurs de fonds, des gouvernements et des organisations supra-gouvernementales, bien que se réclamant de l'autonomie de pensée et d'action de la société civile.

La solidarité n'est donc plus le seul motif de l'action humanitaire. D'où son dilemme. En vérité, la géopolitique de l'humanitaire contemporaine se structure autour de deux reconfigurations majeures, portées par deux débats de fond. L'élargissement de son action aux secteurs non médicaux et l'intrusion du soldat dans son écosystème d'une part (I), sa neutralité et son impartialité supposées ainsi que ses deux ordres juridiques d'autre part (II).

I - LA RECONFIGURATION DU CHAMP DE L'HUMANITAIRE ET DE SES ACTEURS

Essentiellement proche des milieux médicaux à ses débuts, l'humanitaire s'est, non seulement émancipé de ces milieux (A), mais aussi accommodé de l'intrusion des militaires dans son sillage (B).

A - L'élargissement du champ de l'action humanitaire aux secteurs non médicaux

L'objet de l'humanitaire, à ses débuts se limitait à la vie elle-même : aide médicale et psychologique aux blessés et aux survivants des crises, guerres et catastrophes. Mais aujourd'hui et début la fin de la guerre froide, l'action humanitaire a changé de nature :

1 D'abord, elle s'est étendue aux contextes post humanitaires : éducation et socialisation à la démocratie (médias, arts, citoyenneté), à la vie communautaire (relations inter ethniques, paix, développement, écologie, soutien aux associations).

2 Puis aux actions dites autrefois de développement qui s'y sont greffées,

contribuant encore plus au mélange de genres.

3 En conséquence, les catégories de court et de long terme, de développement et d'humanitaire, d'assistance et de droits, de bénévoles, de militants et de professionnels, vont devenir de moins en moins évidentes dans des organisations désormais hybrides, qui laissent cohabiter en un même lieu activisme, humanisme, droits, gouvernance...

4 Par ailleurs, cette diversité va aboutir à une action humanitaire transnational, visible par ses réseaux complexes et ses multiples maillages ; par la diversité des acteurs, du local au global, par la singularité des problématiques nationales et continentales et par ses pratiques croisant horizontalité (sud-sud) et verticalité (nord-sud).

B - L'intrusion du soldat dans l'écosystème de l'action humanitaire

Essentiellement civile durant la période bipolaire, l'action humanitaire des années 1990 s'est militarisée.

- **Ces militaires pouvaient appartenir à des opérations de maintien ou d'imposition de la paix de l'ONU ou de l'UA, à des forces armées étatiques, à des groupes armés non étatiques ou à des sociétés de sécurité privées.**
- On parlera alors du travestissement de l'action militaire sous le voile humanitaire.
- **Il en a découlé que l**es relations civilo-militaires constituaient désormais une problématique d'importance pour les ONG, aussi bien en termes de positionnement politique que de gestion opérationnelle.
- C'est en réaction de ce militarisme progressif que les ONG de l'Union Européenne (UE), par exemple vont mener mettre sur pied en 2003 le collectif «VOICE», renforcé en 2007, par la mise en place du «*VOICE Working Group on EU civil-military relations*»
- Mais, cette militarisation va entraîner des débats politiques et éthiques qui vont aboutir sur les pièges politiques de l'humanitaire et sur la difficulté

de définir avec justesse l'action qui serait ou ne serait pas humanitaire, en raison de sa complexité et de sa diversification croissantes.

II - LES DEBATS STRUCTURANTS DE L'ACTION HUMANITAIRE CONTEMPORAINE

Plusieurs débats animent l'action humanitaire parmi lesquels celui de l'assistance indirecte à la déportation des populations, celui de la diversion de l'aide, celui la perpétuation d'une économie de guerre, celui de l'escalade du conflit et de la compétition entre groupes (en assistant des réfugiés mais pas des résidents, par exemple) …Mais en rapport à la reconfiguration de l'espace de l'action humanitaire, on ne peut manquer de souligner les deux débats majeurs qu'on retrouve en back office.

Le débat juridique autour du droit et du devoir d'ingérence qui a donné un nouveau souffle à l'humanitaire post-guerre froide d'une part (A), et celui sur la neutralité et l'impartialité supposées de l'humanitaire, qui s'est imposé comme conséquence des politiques d'ingérence humanitaire d'autre part (B).

A - Le débat juridique

Deux lectures contrastées et enchevêtrées du Droit International Public coexistent aujourd'hui dans le sillage de l'action humanitaire :

- La première, traditionnelle minimaliste, repose sur les principes classiques qui fondent l'ordre international construit par la Charte des Nations Unies et qui tourne autour de l'idée de souveraineté, de chaque État ; se traduisant par la prohibition de toute ingérence dans ses affaires intérieures. C'est elle qui a encadré l'action humanitaire traditionnelle.
- Une autre lecture maximaliste est apparue dans les années 90. Il s'est agi cette fois de changer de perspective et de reconstruire l'édifice à partir des intérêts des droits des individus dont le droit fondamental est celui à la vie.
- Cette interprétation maximaliste se traduit à la fois par la prohibition classique de l'interdit de la violence (Tu ne tueras point), et l'obligation positive de porter assistance à toute personne en danger. La communauté

internationale devant s'assurer qu'il en soit ainsi.

- On mesure la distance qui sépare aujourd'hui ces deux lectures du droit international dont la seconde qui a servi de motif à la responsabilité de protéger, au devoir d'ingérence et d'assistance, a montré ses limites majeures avec l'intervention en Libye et le recours à l'OTAN.

B - Le débat sur la neutralité et l'impartialité

De tous les principes de l'humanitaire, c'est la neutralité et l'impartialité qui sont les plus controversés, au sein même des organisations qui en reconnaissent de plus en plus leur caractère utopique.

La neutralité

- Dans l'histoire du Droit Humanitaire et l'évolution des conventions, la neutralité désigna d'abord le statut des soldats non-combattants, c'est-à-dire ceux qui sont soustraits à la logique de la confrontation interétatique du fait qu'ils sont malades, blessés, prisonniers. ces non-combattants ne représentant plus un danger pour l'ennemi sont soustraits à la logique de la guerre et doivent être considérés comme neutres.
- Par la suite, ce statut s'est étendu aux civils. Un individu ne représentant plus une menace pour l'ennemi devait disposer d'un minimum de droits, du droit d'exercer son culte à celui d'être traité dignement ou de recevoir des soins et de l'alimentation en rapport avec ses besoins immédiats.
- Puis la notion de neutralité a évolué pour devenir une forme de silence politique, largement sous l'influence du Comité International de la Croix-Rouge (CICR). Le silence auquel on doit se tenir, si ce n'est pour lancer un appel général à davantage de solidarité et à attirer l'attention sur le sort des victimes.
- Ainsi, si pour certains ce silence est une complicité criminelle et non pas une attitude de neutralité pour d'autres au contraire, il consiste à ne pas prendre de position politique. Ce malentendu reste donc entier autour de l'action humanitaire.

L'impartialité

Dans le monde des humanitaires :

- Elle désigne la non-discrimination qui se traduit sur le plan opérationnel par l'exigence d'organiser des opérations d'aide fondées uniquement sur les besoins et éliminant toute forme de préférence ou de discrimination qui ne serait pas fondée sur les besoins.
- Or, cette non-discrimination est en réalité un principe de sélection permanente selon plusieurs algorithmes possibles, tous défendables selon la philosophie adoptée par l'organisation humanitaire.
- D'où sa permanente relativité et la vitalité de la querelle en son sein, laquelle débouche en générale sur l'impossible indépendance de l'action humanitaire.
- Car comme le soutiendrait Jean Paul Sartre : ne pas choisir c'est choisir et donc s'engager.

CONCLUSION

L'action humanitaire n'est donc plus ce qu'elle fut. De nos jours, ses visages multiples sont à la fois un signe de son dynamisme, mais aussi une marque de ses paradoxes. Les reconfigurations qui en découlent touchent autant ses principes, ses acteurs que ses territoires. Et les débats qu'elle suscite montrent bien qu'elle est à la croisée des chemins.

Tout compte fait cependant, elle s'exprime selon divers registres et degrés en fonction des conditions d'émergence et d'implantation, des temporalités, des problématiques et des groupes visés. Tantôt elle est biopolitique dans l'extrême urgence et gestion des vulnérabilités dans le long terme. Quelque fois, elle peut aussi servir de palliatif au vide des politiques nationales, au bénéfice de certains groupes, ayant en commun la pauvreté. L'humanitaire ne finira donc pas demain, il a encore de beaux jours devant nous, de nouveaux

territoires à explorer et de multiples acteurs à incorporer.

Tout comme le bel avenir de la Guerre dans toutes ses formes ne peut être pensé comme un épiphénomène, les catastrophes naturelles non plus n'ont pas dit leur dernier mot. Les pandémies actuelles et à venir renouvellent les enjeux de l'humanitaire, au même titre que la question du réchauffement climatique. Les avenirs possibles de l'humanitaire restent donc nombreux à explorer. Leurs figurations, configurations et reconfigurations également. Et cela est vrai pour tout le monde, l'AFRIQUE également.

COMMENT RENDRE L'AIDE INTERNATIONALE PLUS EFFICACE ?

Madame Tanja ULJONEN
Cheffe des opérations Comité International de la Croix Rouge (CICR)

INTRODUCTION

Alors que les conflits armés prolongés, le changement climatique et le stress économique, aggravés par des pandémies telles que Covid-19 continuent d'exacerber les besoins humanitaires, ces besoins dépassent rapidement les ressources disponibles et les capacités de réponse. Par exemple, à travers l'Afrique à la fin de 2020, 24 millions de personnes vivaient dans le déplacement, dont 21,8 millions ont été affectées par les conflits et la violence[1]. Le nombre de personnes touchées par l'insécurité alimentaire sur le continent a également augmenté de 47,9 millions depuis 2014 et maintenant s'élève à 250,3 millions[2]. Les acteurs humanitaires sont de plus en plus confrontés à la pression d'avoir un impact durable sur les populations touchées par des crises humanitaires avec des ressources limitées dans des environnements complexes. Maximiser l'aide est donc devenu l'un des défis les plus importants pour le secteur humanitaire ; faire de la recherche de l'efficacité – comment il utilise les ressources et effectivité – comment il identifie et répond aux besoins – une nécessité permanente pour des acteurs comme le Comité International de la Croix Rouge (CICR).

[1] IDMC GRID 2021: *https://www.internal* displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf

[2] Africa Regional Overview of Food Security 2020: Africa regional overview of food security and nutrition 2020 (reliefweb.int)

L'efficacité est communément comprise comme la capacité d'atteindre un résultat souhaité, d'atteindre les objectifs fixés ou de résoudre un problème ciblé.[3] L'efficacité pour le CICR est liée à sa capacité à remplir son mandat, en termes d'assistance et de protection. Le CICR souhaite voir que ses actions bénéficient aux communautés touchées par les conflits. Le CICR a une longue expérience de plus de 150 ans dans un large éventail de contextes de crise, face à des défis de grande envergure à l'action humanitaire. Le CICR estime qu'une plus grande efficacité humanitaire pour répondre aux besoins et aux vulnérabilités des victimes de crise dans tous leurs de nombreuses dimensions peut être atteinte en tenant compte d'un certain nombre de facteurs.

I - RESPECT DES PRINCIPES HUMANITAIRES

Pour le CICR, les réponses humanitaires sont plus efficaces si elles sont fondées sur les principes propres au DIH, d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Nous considérons les principes humanitaires comme des outils éminemment pragmatiques qui, lorsqu'ils sont appliqués judicieusement sur le terrain, portent le pouvoir d'une plus grande efficacité humanitaire. Le respect des principes est une condition pour pouvoir être présent dans différentes situations. Le respect de ces principes permet aux acteurs humanitaires de se faire accepter, de garantir l'accès et de travailler à proximité des communautés, d›écouter leurs préoccupations et leurs aspirations et de répondre à leurs besoins de manière pertinente. Être pertinent pour les communautés affectées est nécessaire pour maintenir leur confiance et leur acceptation.

L'accès et la proximité des personnes dans le besoin sont essentiels à une action humanitaire efficace, en plus d'autres attributs tels que la transparence, la cohérence, la confidentialité ou la discrétion, et l'adaptabilité au contexte. L'approche humanitaire neutre et indépendante est ce qui permet au CICR et même aux partenaires du Mouvement de la Croix- Rouge d'être souvent parmi les rares acteurs humanitaires présents dans les lieux touchés par les conflits armés et la violence.

[3] Oxford Languages : Oxford Languages and Google - English | Oxford Languages (oup.com)

II - REDEVABILITE ENVERS LES PERSONNES AFFECTEES

Nous reconnaissons que nous ne pouvons pas être efficaces sans la participation de ceux que nous servons et sans leur rendre des comptes. Partager des informations, écouter attentivement les communautés affectées et les impliquer dans la prise de décision améliore la qualité et l'efficacité des services fournis et contribue finalement à la résilience des communautés. Offrir aux gens la possibilité d'exprimer leurs opinions renforce leur sentiment de bien-être, les aide à s'adapter aux défis auxquels ils sont confrontés et leur permet de mieux jouer un rôle actif dans leur propre rétablissement. Le CICR s'est engagé à améliorer son efficacité et à renforcer la responsabilité dans la mise en œuvre des programmes. Nous avons adopté une approche plus systématique et coordonnée pour s'engager avec les communautés et maintenir une communication et un dialogue bidirectionnels pour le développement de solutions axées sur la communauté. Les acteurs humanitaires doivent changer cette perception de «bénéficiaire passif» envers une perception des personnes affectées qui deviennent des agents de changement dans leur propre vie. Lorsque nous reconnaissons l'action inhérente des personnes, la réponse humanitaire est plus efficace.

III - NEXUS HUMANITAIRE-DEVELOPPEMENT

L'action humanitaire ne se limite plus à répondre aux besoins d'urgence, car les conflits prolongés, la vulnérabilité climatique extrême, la fragilité des États et les situations prolongées de déplacement dégradent les services essentiels et rendent les mécanismes d'adaptation moins efficaces. Cela a conduit les acteurs humanitaires à répondre de plus en plus aux besoins à long terme. Ceci est principalement dû au fait que les besoins des populations évoluent avec le temps et que les réponses d'urgence à court terme peuvent rapidement devenir non pertinentes, inefficaces et onéreuses. Une autre raison est que les acteurs du développement peinent à être présents dans les zones touchées par des conflits prolongés, en raison des risques sécuritaires, de la

fragilité de l'État ou du contrôle territorial limité de l'État sur certaines zones. Aider les communautés à devenir plus résilientes aux chocs futurs est au cœur de cette approche.

La résilience peut et doit être construite à différents niveaux, de l'individu à la communauté en passant par les systèmes. Il s'agit d'une entreprise à multiples facettes, s'appuyant sur la cohésion sociale, un environnement naturel sain, l'économie et la communauté, la connaissance et l'éducation, une infrastructure solide et des services sociaux. En tant que tel, il est très clair qu'aucune organisation - ou le secteur humanitaire dans son ensemble - agissant seul, ne peut fournir le soutien total nécessaire pour garantir que toutes les communautés atteignent leur plus grand potentiel de résilience. Les acteurs humanitaires doivent travailler en partenariat avec le développement et d'autres acteurs de manière plus connectée, dans le respect des principes humanitaires. Cela nous permettra de travailler à une échelle beaucoup plus ambitieuse que par le passé.

Les initiatives du CICR avec d'autres acteurs qui reflètent l'approche humanitaire développement incluent le partenariat actuel entre le CICR et la Banque Africaine de Développement sur l'autonomisation économique des femmes vulnérables dans la région du Sahel. Le projet vise à atténuer les conséquences humanitaires des conflits et des migrations au Sahel en favorisant la résilience économique dans les communautés isolées en comblant le fossé entre l'aide humanitaire et le développement. Le projet vise à améliorer l'accès des femmes aux ressources économiques et à renforcer la résilience économique des ménages dans trois pays pilotes (Niger, Mali et Tchad) à travers des activités génératrices de revenus allant de l'agriculture et de l'élevage au commerce et à l'artisanat, le renforcement des capacités et le dialogue politique.

IV - COORDINATION AVEC LES AUTRES ACTEURS HUMANITAIRES

Avec une communauté humanitaire sans cesse croissante, le chevauchement et la duplication des efforts sont des risques potentiels qui rendent la coordination encore plus nécessaire, en particulier compte tenu des ressources

et des financements limités. Des progrès peuvent et doivent être accomplis dans ces domaines. Il n'existe pas de «système humanitaire». Il s'agit plutôt d'un écosystème diversifié dans lequel cohabitent de nombreux acteurs, chacun avec sa spécificité et ses modalités. Cela ne signifie pas que l'aide humanitaire doit être chaotique, ni que la coordination et le partage ne peuvent pas être améliorés. Le CICR s'efforce de coordonner les réponses avec d'autres acteurs là où ils sont présents et, souvent, cette coordination signifierait parfois que le CICR donne la priorité aux opérations dans des endroits où d'autres acteurs ne sont pas présents. Notre valeur ajoutée est souvent l'accès humanitaire, l'expertise technique et la résistance dans les conflits. Le CICR n'est cependant pas un membre formel du système de clusters car cela pourrait affecter son indépendance et, dans des contextes spécifiques, les perceptions de sa neutralité. 5. Technologie et innovation Dans le monde interdépendant, interconnecté et rapide d'aujourd'hui, les acteurs humanitaires doivent innover pour pouvoir apporter la meilleure assistance et protection possible aux populations en situation de conflit et de crise. Tirer parti de technologies telles que la réalité virtuelle, l'intelligence artificielle et les drones, tout en atténuant les risques associés, peut offrir aux acteurs humanitaires de nouvelles opportunités pour devenir plus efficaces et responsables. Les nouveaux modèles de financement sont une autre opportunité qui peut attirer des investisseurs et des capitaux pour permettre de nouveaux types d'interventions humanitaires, avec différents types de partenariats et une vision à plus long terme.

En 2017, le CICR a lancé le premier *Humanitarian Impact Bond* au monde, un partenariat innovant avec des gouvernements et des investisseurs, pour aider à transformer la façon dont les services vitaux pour les personnes handicapées sont financés dans les pays touchés par un conflit. Le Bond a permis de récolter 26 millions de dollars pour de nouveaux centres de réadaptation physique au Nigeria, au Mali et en République Démocratique du Congo. Ce mécanisme de financement innovant a été créé pour encourager les investissements sociaux de la part du secteur privé, afin de soutenir les programmes de santé du CICR.

Le CICR encourage l'innovation motivée par les besoins des personnes touchées par les crises – nous n'innovons pas pour le plaisir d'innover, et nous ne sommes pas uniquement motivés par les avantages potentiels des nouvelles

technologies. Nous identifions et soutenons les formidables atouts et capacités qui existent au sein des communautés. Nous recherchons ce qui fonctionne déjà avant de concevoir de nouvelles solutions. Nous abordons l'innovation autant pour permettre aux personnes touchées de répondre aux crises, que pour améliorer notre propre efficacité et notre impact. L'innovation ne doit pas, en fin de compte, affecter négativement l'action humanitaire ni faire plus de mal que de bien.

LA PROBLÉMATIQUE DE L'ADOPTION D'UNE CONVENTION INTERNATIONALE SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS EN FAVEUR DES O.I.N.G.S IMPLIQUÉES DANS LA GESTION DES CRISES HUMANITAIRES

Alain Désiré TAÏNO KARI[1]

Diplomate, Sous-Directeur des Privilèges, des Immunités et des Affaires Consulaires, Ministère des Relations Extérieures

Résumé

Les Organisations Internationales Non Gouvernementales (O.I.N.G.s) à vocation humanitaires sont de plus en plus des actrices importantes et quasiment incontournables des relations internationales. Créées, soutenues et financées par des pays, des organismes et des personnes puissants, elles sont présentes dans pratiquement tous les champs de crise et accompagnent les Etats dans leurs fonctions régaliennes d'assistance à leurs ressortissants en situation de détresse. Les relations entre les deux entités ne sont pas toujours sans heurts, les premiers (les Etats) se méfiant des secondes (les O.I.N.G.s) et essayant de les recadrer et contrôler. Les secondes à leur tour, évoquant l'utilité de leurs fonctions, la noblesse de leurs missions et leur ancrage international, tendent à faire fi des Etats et, à les marginaliser au point de les fragiliser davantage. Dans le but d'avoir une meilleure latitude d'actions, de mener à bien leurs missions à l'abri des pressions et menaces diverses des Etats, les O.I.N.G.s humanitaires

[1] Cél. +(237) 677 87 00 33, Courriel professionnel : taino.kari@diplocam.cm

estiment qu'il est temps qu'on leur accorde au niveau mondial, les privilèges et immunités au même titre qu'aux Représentants des Etats (diplomates et assimilés) et de leurs sujets dérivés (les Organisations Internationales Gouvernementales). Cet article nourrit davantage la réflexion sur la rationalité du projet d'adoption d'une convention internationale sur les privilèges et immunités en faveur des acteurs des relations internationales agissant sous le prisme humanitaire. Après avoir relevé les arguments qui militent en faveur d'un tel projet, il ressort les griefs émis à l'encontre des O.I.N.G.s humanitaires pour justifier le statut quo.

Mots clés : acteurs humanitaires, privilèges, immunités

INTRODUCTION

Les privilèges et immunités constituent un sous-champ particulièrement important en droit international. En effet, ils participent tant de la sécurisation, que de la facilitation des missions, hors de leurs pays d'origine et/ou de résidence, des principaux acteurs des relations internationales, de leurs représentants ainsi que ceux des sujets dérivés (organisations internationales notamment). Au départ, ces éléments incontournables du droit diplomatique et consulaire étaient uniquement appliqués aux grandes puissances avant d'être généralisés plus tard à tous les Etats puis aux Organisations Internationales[2].

S'il est difficile de situer dans le temps les origines des privilèges et immunités dans les relations internationales, l'on sait qu'elles commencent à avoir de l'importance après les Traités de Westphalie de 1648 qui ont cerné la notion d'Etat. A cette époque, les relations internationales reposaient encore beaucoup plus sur la coutume. Ses règles n'étaient pas encore codifiées comme

[2] Voir M. On'umanga Wembo, «*La pratique des privilèges et immunités en Droit International: l'impasse de la Politique sans le Droit ou l'utopie du Droit sans la Politique*, Licence en droit international public & relations internationales, Université de Kinshasa, 2011. Mémoire consultable sur le site : *https://www.memoireonline.com/12/12/6644/m_La-pratique-des-privileges-et-immunites-en-Droit-Internationallimpasse-de-la-Politique-sans-le7.html* consulté le 1er octobre 2021..

de nos jours. Qu'il s'agisse d'une déclaration de guerre, de paix ou de coopération ; ce sont des émissaires qui étaient chargés de les transmettre et pour cela, méritaient d'être protégés. Dans l'exercice de leur fonction, ces émissaires se distinguaient par le port bien visible soit d'un étendard soit de tout autre signe ou insigne visible témoignant de la souveraineté de la puissance qui les envoyait. En Histoire, la signature de l'Accord de Latran entre le Saint Siège et l'Etat italien illustre parfaitement ce que l'on vient de décrire. Car, à cette occasion, les plénipotentiaires des deux pays avaient arboré pour se distinguer un étendard ou/et un insigne. Cette exigence était obligatoire afin d'établir une nette différence entre eux et les espions ou tout autre organe fonctionnant en parallèle et de manière secrète. L'usage officiel de ces insignes et /ou objets bien que coutumier privilégiait ou immunisait le porteur. Cela va inspirer les autres pays par la suite. Et c'est dans le but de mieux encadrer cette pratique que les Etats vont mettre en place différentes conventions et traités internationaux relatifs aux privilèges et immunités. Ces dernières figureront donc soit dans des textes créant les Organisations Internationales (*statuts*) ou ouvrant leurs représentations dans un pays *(accords de siège)* soit feront l'objet de textes particuliers (*ex. Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unis, Conventions de Vienne de 1961 et 1963 portant respectivement sur les relations diplomatiques et consulaires, etc.)*.

Ceci emmène à clarifier les concepts clés de cette communication qui porte sur ***«La problématique de l'adoption d'une convention internationale sur les privilèges et immunités en faveur des O.I.N.G.s impliquées dans la gestion des crises humanitaires »***. Lesdits concepts sont :

a. Acteur humanitaire

Le terme **«acteur humanitaire»** est polysémique. Il fait généralement allusion à toute personne, physique ou morale qui exerce dans un champ humanitaire. A la différence de François Audet qui a limité l'expression **«acteur humanitaire»** aux Organisations Non Gouvernementales transnationales et occidentales[3], ladite expression sera employée ici pour faire référence

[3] Voir F. Audet, ''L'acteur humanitaire en crise existentielle Les défis du nouvel espace humanitaire'', *Etudes Internationales*, Volume 42, Numéro 4, Décembre 2011, p. 447–472.

notamment aux acteurs gouvernementaux, aux organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi qu'aux individus qui œuvrent dans l'espace humanitaire afin de porter assistance aux populations victimes de crises telles que présentées par Duffield[4].

b. Privilège

Le mot «*privilège*» vient du latin *privilegium* : privée et *lex, legis, lege* : loi. Étymologiquement, c'est une loi privée, c'est-à-dire une loi propre à une catégorie d'individus. Il s'agit d'une faveur, d'une disposition spéciale dont ne peut bénéficier tout le monde, le grand public[5]. Ceux qui bénéficient des privilèges sont toujours peu nombreux. Ils ont un avantage inhabituel qui leur confère un statut spécial.

Il est difficile de trouver une définition universelle de privilèges en droit international. Comme l'a relevé Michaël ON'UMANGA WEMBO,

ni la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ni tout autre texte international ne s'est donné la peine de définir clairement ce concept, si non ces documents se sont contentés d'énumérer les diverses notions constitutives de privilège : inviolabilité, avantage, protection. Ce concept privilège représente un fait dérogatoire au droit commun[6].

Les privilèges tout comme les immunités (qui seront bientôt définies), sont essentiellement le fait d'accords bilatéraux établis dans le cadre des clauses dites «de la nation la plus favorisée», puis multilatéraux par la suite. Par ailleurs,

---

[4] M. Duffield, 1997, ''Humanitarian Intervention, the New Aid Paradigm and Separate Development'', *New Political Economy*, vol. 2, nº 2 : 336-340.

[5] https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/privil%C3%A8ge/64017 consulté le 1er octobre 2021.

[6] *Voir M. On'umanga Wembo, Op.Cit*. Force est de constater qu'aucun texte évoquant les privilèges et immunités ne s'est investi de les définir mais à exposer leur but et /ou objet ainsi que leur étendu selon le cas : pour la charte des N.U :*»l'ONU jouit sur le territoire de chacun des Etats membres des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts» ;* de la Convention du 13 février 1946 : *«(...) les représentants des membres des N.U et les fonctionnaires de l'organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leurs sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'organisation») ;* de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 : *«convaincus que le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace de leurs fonctions des missions diplomatiques entant que représentants des Etats») ;* et de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 : *«convaincus que le but desdits privilèges et immunités est non d'avantager des individus, mais d'assurer l'accomplissement efficace de leurs fonctions par les postes consulaires au nom de leurs Etats respectifs»).*

si les privilèges et les immunités sont bien mentionnés dans ces divers accords, ils ne sont pas pour autant clairement définis et semblent, de la sorte, se fondre dans une appellation commune, une coutume aux contours flous[7].

c. Immunité

Le mot *«immunité»* vient du latin»*immunitas* qui désigne *une exemption, une dispense de devoirs, de charge, une franchise, une remise*[8]. L'immunité est un **avantage**, une prérogative ou un **privilège** accordé à certaines personnes ou une certaine catégorie d'individus par la loi, de jouir du principe d'inviolabilité tant en droit interne qu'en droit international et qui interdit dans certaines circonstances leur **condamnation par la justice**[9]. On distingue principalement l'immunité parlementaire, diplomatique, judiciaire et familiale. L'immunité ne doit pas être confondue avec l'impunité[10].

Le concept «*immunité»* s'entend donc comme une exception, un avantage. L'immunité impose à un Etat la restriction de l'exercice de sa compétence judiciaire et de son action à l'égard d'un Etat étranger et notamment de ses agents diplomatiques. Cette restriction s'étend très souvent également aux forces militaires, aéronefs et navires dudit Etat, à certaines Organisations Internationales et aux agents publics, voire privés internationaux. Dans ce cas, ces derniers bénéficient **d'immunités dites diplomatiques qui ne sont que des privilèges des agents diplomatiques en vertu duquel notamment, ceux-ci ne peuvent être déférés devant les juridictions de l'Etat dans lequel ils sont en poste**.

En fait, les immunités sont un ensemble de restrictions à l'exercice des compétences notamment territoriale et judiciaire par l'Etat de résidence pour

---

[7] Lire à ce sujet G. FERRAGU, ''L'invention des normes diplomatiques, 1815-1961 : la politesse des rois'', *Monde (s) 2014/1 (N°5)*, pages 81 à 98.

[8] Voir le site *https://www.toupie.org/Dictionnaire/Immunite.htm* consulté le 1er octobre 2021.

[9] Ibid.

[10] L'**impunité** est l›'**bsence de sanction, de punition**, de châtiment. C'est le fait pour quelqu'un de ne pas risquer d'être mis en cause pour les fautes qu'il a commises, d'échapper à toute enquête qui pourrait le mettre en accusation, conduire à son arrestation ou à le juger s'il est reconnu coupable. L'impunité est aussi l'état dans lequel se trouve celui qui n'est pas exposé à des conséquences fâcheuses en raison des actes qu'il a commis. Voir le site *https://www.toupie.org/Dictionnaire/Impunite.htm* consulté le 1er octobre 2021.

permettre aux agents étrangers ayant le statut diplomatique, d'exercer librement leurs fonctions à l'abri des pressions, menaces, intimidations et diverses tracasseries.

S'il est clair qu'en relations internationales, les bénéficiaires des privilèges et immunités sont pour la plupart des agents officiels des Etats et dans une certaine mesure, des agents des sujets dérivés (organismes internationaux), il n'en demeure pas moins vrai que les personnels humanitaires dont la vocation est de secourir et de protéger les populations en danger lors des conflits armés, sont protégés par le droit international humanitaire en tant que personnes civiles[11]. Ces personnels disposent de droits particuliers afin de leur permettre d'accomplir des missions de secours, d'aide et/ ou de soins en zone de conflit. Ces personnels sont de diverses catégories[12]. Ce sont : le personnel sanitaire, le personnel de secours, le personnel employé à des missions de protection (C.I.C.R.), et le personnel de protection civile. Si en général, seul le personnel de secours appartenant aux Nations Unies dispose de droits particuliers au titre de son statut diplomatique assimilé, il n'en demeure pas moins vrai que tous les personnels humanitaires ne sont pas lotis à la même enseigne, malgré qu'ils sont très souvent et indifféremment pris pour cible d'attaque directe et délibérée, et que leurs activités les exposent à toutes formes de risques. C'est ainsi que de 2003 à 2010, des agences de l'ONU ont connu la perte de 254 de leurs personnels suite à de telles attaques[13]; de nombreux autres ont été pris en otage. En 2003, le nombre de personnels civils morts en service excédait celui du personnel militaire de l'ONU, une première fois dans son histoire[14].

Le Conseil de Sécurité de l'ONU ; condamnant de telles attaques, a rappelé à tous les Etats membres que les pays hôtes et les parties au conflit sont chargés de la sécurité des missions des Nations Unies[15]. De nos jours, des rapports périodiques sur la protection des acteurs humanitaires sont attentivement

[11] Cf. le site *https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/personnel-humanitaire-et-de-secours/* consulté le 1er octobre 2021.

[12] Ibid.

[13] Ibid.

[14] Ibid.

[15] Ibid.

examinés par le Conseil de Sécurité de l'ONU.

L'objectif de cette communication est de nourrir la réflexion sur la rationalité du projet d'adoption d'une convention internationale sur les privilèges et immunités en faveur des acteurs des relations internationales agissant sous le prisme humanitaire. En clair, il s'agit de répondre à la problématique suivante : les acteurs humanitaires sont-ils éligibles aux privilèges et immunités diplomatiques ? Si oui quels peuvent être les fondements politico-juridiques de cela ? Si non quelles sont les réserves soulevées ?

Répondre à ces questions revient dans un premier temps à faire une brève typologie des acteurs internationaux investis des missions humanitaires ainsi que des arguments politico-juridiques de l'octroi des privilèges et immunités diplomatiques en faveur des O.I.N.G.s humanitaires (I). Dans un deuxième temps, il sera question de relever les réserves soulevées à cette possibilité (II).

I - DES ACTEURS HUMANITAIRES ET DES ARGUMENTS POLITICO-JURIDIQUES DE L'ADOPTION D'UNE CONVENTION INTERNATIONALE SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES EN FAVEUR DES O.I.N.G.S HUMANITAIRES

Il s'agit ici de présenter premièrement les acteurs humanitaires (A) et les fondements juridiques de l'octroi des privilèges et immunités diplomatiques en leur faveur (B).

A - Les acteurs humanitaires au sens large

De manière générale, les acteurs humanitaires appartiennent au système humanitaire[16]. C'est un large éventail d'institutions qui foisonnent dans le

[16] Le système humanitaire international est un terme couramment utilisé pour saisir la diversité des acteurs et des mécanismes

monde et qui ont pour vocation d'intervenir pour sauver des vies et soulager les souffrances humaines. Ces institutions chapeautées par les Etats sont publiques (1) et privées (2).

1. Les acteurs humanitaires publics

a. Les Etats

En tant qu'acteur principal et incontournable des relations internationales, les Etats jouent un rôle de premier plan dans l'aide humanitaire. Leur rôle à cet effet, est clairement reconnu dans les différents textes normatifs qui régissent ou guident l'action humanitaire, notamment la résolution 46/182 de l'Assemblée Générale des Nations Unies qui reconnaît le rôle premier des Etats pour ce qui est de prendre soin des victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence[17]. C'est à l'Etat que revient la prise d'initiatives, l'organisation et la mise en œuvre de l'aide humanitaire sur son territoire. Dans la réalité, le rôle primordial des États dans les réponses humanitaires est très souvent négligé, mais surtout bafoué par des pays et organisations puissants qui tiennent à imposer leurs lois. D'où des relations parfois tendues entre les Etats et les acteurs humanitaires non gouvernementaux en particulier.

S'agissant des relations entre les Etats, il faut noter qu'aucun Etat n'a l'obligation d'entretenir des relations diplomatiques ou consulaires avec un autre Etat. Mais dès qu'il le fait, il ne saurait manquer de reconnaître les obligations impératives qu'elles comportent et qui sont codifiées dans des textes internationaux pertinents. Par ailleurs, en vertu des principes de l'égalité souveraine des Etats, d'autodétermination des peuples et de non-

---

qui contribuent aux efforts humanitaires. Il comprend un large éventail d'organisations, de groupements d'agences et de processus inter-agences, qui s'unissent pour permettre à l'aide humanitaire internationale d'être acheminée vers les lieux et les populations dans le besoin. Cf. le site *https://www.coalitionhumanitaire.ca/le-systeme-humanitaire* consulté le 1er octobre 2021.

[17] Intitulée «Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'ONU»**, e**lle a été adoptée à la quarante-sixième session de l'Assemblée générale, en 1991, à la demande des Pays-Bas. D'autres textes, tels que le Consensus Européen sur l'Aide Humanitaire, les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire, adoptés par les principaux bailleurs de fonds, ou encore la Charte Humanitaire de Sphère, disent pratiquement la même chose. Lire à ce sujet C.A. Hofmann, ''La relation entre autorités nationales et organisations humanitaires : une dimension trop souvent oubliée de la qualité'', *Humanitaires en mouvement* N° 15, avril 2015, pp. 19-21.

ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat, aucun pays, aussi puissant soit-il, ne peut invoquer une question humanitaire pour intervenir intempestivement dans un autre. Chaque pays est «Maître» sur son territoire et c'est à lui qu'appartient en premier ressort l'initiative humanitaire, sauf exception consacrée par le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies qui donne pouvoir au Conseil de Sécurité de l'ONU, de prendre toutes les mesures qui lui semble bonnes afin de rétablir une situation donnée.

b. Les Organisations Internationales Gouvernementales (O.I.G.)

Les Organisations Internationales sont généralement définies comme une association d'États établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes assurant leur coopération dans la poursuite des intérêts communs qui les ont déterminés à s'associer[18]. Elles sont des sujets **dérivés du droit international**, ce qui signifie qu'elles sont le produit de la volonté des États qui sont pour leur part des sujets originaires du droit international. Leur existence repose sur un traité constitutif. Elles disposent d'une **personnalité juridique** propre, ce qui fait qu'elles peuvent être partie à des traités internationaux. Mais à la différence des États, les O.I. ne **peuvent agir que dans leur domaine de compétence** (sécurité, commerce…) ; elles peuvent ainsi prendre l'ensemble des actes juridiques nécessaires à la réalisation de leur objet et de leur but. Il s'agit là d'une des conséquences du **principe de spécialité qui les gouverne.**

La plupart des Organisations Internationales Gouvernementales ont des programmes, des mécanismes et des agences spécialisées qui leur permettent d'agir au plan humanitaire. C'est le cas de la première d'entre elles, l'Organisation des Nations unies (ONU) et des organisations politiques régionales et sous-régionales (Union Européenne, Union Africaine, etc.). De façon globale, ces **organisations** ont inclus l'action **humanitaire** d'urgence dans leurs champs de compétence afin de renforcer leur légitimité et de protéger

[18] Voir M. VIRALLY, L'organisation mondiale, Paris, Armand Colin, 1972, 589 p.

leur survie institutionnelle[19]. Elles agissent à travers des agences spécialisées (exemples : le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires-OCHA[20] et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés-UNHCR pour l'Organisation des Nations Unies, la Direction Générale pour la Protection Civile et les Opérations d'Aide Humanitaire Européennes de la Commission Européenne (ECHO), l'Agence humanitaire de l'Union Africaine (AHUA) en gestation).

2. Les acteurs humanitaires privés

Ils sont les plus nombreux et constitués des Organisations Non Gouvernementales (a) et des fondations des personnes physiques ou morales (b).

a. Les Organisations Non Gouvernementales (O.N.G.)

Les ONG sont généralement définies comme des associations à but non lucratif, d'intérêt public, qui ne relèvent ni de l'État, ni d'institutions internationales. Elles n'ont pas le statut de sujet de droit international. En fait ce sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif créées par des acteurs privés et relevant du droit interne. Leurs actions sont indépendantes des États. Elles se revendiquent souvent comme des représentantes de la "société civile". Au plan humanitaire, les plus connues d'entre elles sont le Comité International de la Croix-Rouge (C.I.C.R.), la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), Médecins Sans Frontières (MSF), la Catholic Relief Services (CRS), l'Adventist Development and Relief Services (ADRA). Les actions de ces ONG sont guidées par certains principes humanitaires qui découlent du Droit International Humanitaire (DIH) : principes d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité.

---

[19] Y. Beigbeder, Compte rendu de [Comprendre les organisations humanitaires. Développer les capacités ou faire survivre les organisations ?, François Audet, 2016, Québec Presses de l'Université du Québec, 240 p.] *Études internationales*, 48(2)/ 2017), pp. 276–278. *https://doi.org/10.7202/1043271ar* consulté le 1er octobre 2021.

[20] OCHA coordonne les interventions d'urgence dans le monde pour sauver des vies et protéger les personnes dans les situations de crise humanitaire. Cf. *https://reliefweb.int/report/world/propos-d-ocha-le-bureau-des-nations-unies-pour-la-coordination-des-affaires* consulté le 1er octobre 2021.

b. Les Fondations des personnes physiques ou morales

Une Fondation est généralement définie comme «l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif.»[21]. Elle est l'affectation d'un patrimoine à une cause par une personne morale ou physique. La **fondation** agit pour des bénéficiaires en mettant à disposition des biens, des droits et des ressources pour la réalisation d'un projet d'utilité publique.

Il existe dans le monde plusieurs Fondations qui font dans l'action humanitaire en la finançant notamment. C'est le cas de la Fondation Bill et Melinda Gates.

Après avoir fait un petit panorama de quelques acteurs clés de l'humanitaire, il convient à présent de se pencher sur les arguments politico-juridiques mis en avant pour octroyer des privilèges et immunités aux O.I.N.G.s (B).

B - Des arguments pour l'adoption d'une convention internationale sur les privilèges et immunités des O.I.N.G.s humanitaires

Ces arguments sont à la fois politiques (1), et juridiques (2).

1. Les arguments politiques

La question de l'adoption d'un texte international sur les privilèges et les immunités diplomatiques en faveur des personnels humanitaires des O.N.G.s fait l'objet de plaidoyers de nombreuses personnalités. L'une d'elles est le Français **Jean-Jules FISET**, Avocat spécialisé dans la pratique générale en droit des affaires nationales et internationales. Dans un article intitulé «Les privilèges et immunités humanitaires»[22] qui n'est pas passé inaperçu en son

[21] *https://www.centre-francais-fondations.org/fondations-fonds-de-dotation/de-quoi-parle-t-on/definition-1* consulté le 1er octobre 2021.

[22] J.-J. FISET, (1997). Les privilèges et immunités humanitaires. *Les Cahiers de droit*, 38(1), 119–165. *https://doi.org/10.7202/043434ar* consulté le 1er octobre 2021.

temps, celui-ci démontre que l'O.N.G. humanitaire et ses volontaires se dévouent corps et âme en vue d'atténuer les effets néfastes des tragédies et catastrophes qui assaillent l''humanité.

Mais sur le terrain, le volontaire d'une O.N.G. humanitaire œuvrant en période de catastrophes peut être aux prises avec des problèmes se rapportant à des questions d'exigences administratives, de douane, de circulation, de sécurité personnelle, de protection de la demeure et des biens, ainsi que de poursuites judiciaires. Par exemple, sa vie peut être profondément menacée par différentes perpétrations de crimes, notamment l'attentat à la bombe, l'enlèvement, la séquestration, et même la tentative d'assassinat. Toutes ces menaces entraînent également un péril réel pour sa demeure et ses biens[23].

Cet homme de droit va plus loin en évoquant des situations où l'autorité en place abuse de sa position de force au mépris du personnel humanitaire d'une O.N.G. en fabricant de faux dossiers contre lui aux fins de «freiner l'intervention humanitaire, traduire en justice devant une instance tant civile que criminelle des personnes jugées indésirables, tenter d'extorquer un avantage financier - ou autre -, etc.».[24] Par ailleurs, relativement à la mission humanitaire, il relève que «les problèmes rencontrés par cette dernière gravitent généralement autour d'aspects liés à son installation, aux douanes, aux formalités administratives, au transport, aux locaux, biens, avoirs, archives et documents, aux poursuites judiciaires, à la fiscalité, aux communications, au change et à la monnaie, ainsi qu'au transit»[25].

Enfin, s'agissant du transport humanitaire d'une O.N.G., **Jean-Jules FISET** fait savoir, preuves à l'appui qu'il subit des fouilles exagérées, des détournements frauduleux, des pillages de marchandises et des retards injustifiés. D'après lui, l'intervention humanitaire est trop souvent marquée par des scènes de violences délibérées commises à l'encontre des locaux de la mission et des lieux où le personnel humanitaire œuvre.

S'appuyant toujours sur des arguments politiques, l'Avocat international

---

[23] Ibid. pp. 125-126.

[24] Ibid. p 126.

[25] J.-J., FISET, (1997), *Op.cit*. p.126.

relève que de façon générale, le droit de Genève[26], qui fait partie intégrante du Droit International Humanitaire, poursuit d'abord et avant tout l'objectif d'imposer, en période de conflits armés, «aux belligérants d'épargner et de protéger les personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités». C'est dans la poursuite de cet objectif qu'il octroie incidemment une protection à l'O.N.G. humanitaire et à ses volontaires. Ainsi, le droit de Genève renferme bel et bien des dispositions destinées à garantir une certaine protection. Mais il est loin d'être suffisant et de résoudre le problème posé.

De même, pour soutenir son plaidoyer, **Jean-Jules FISET** va jusqu'à convoquer d'autres textes internationaux pris dans le domaine du droit spatial, notamment le ***Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune, et les autres corps célestes*** ratifié en1967. Il relève que l'article V de ce traité accorde aux astronautes un traitement particulier en précisant qu'ils doivent être considérés comme des «envoyés de l'humanité dans l'espace». Pourquoi, se demande-t-il, dans le même ordre d'idée, le volontaire «terrien» ne pourrait-il pas, lui aussi, être considéré tel «un envoyé de l'humanité sur terre» et, en conséquence, bénéficier d'un statut particulier rattaché à cette qualification[27]?

C'est pour toutes ces raisons que **Jean-Jules FISET** et beaucoup d'autres personnalités plaident pour la mise en place d'un cadre juridique nouveau qui accorde pleinement les privilèges et des immunités diplomatiques aux personnels humanitaires. Car, d'après eux, les diplomates, les Consuls et divers agents commerciaux possèdent une certaine protection reconnue par les peuples où ils sont envoyés. Ils bénéficient des privilèges et des immunités afin de remplir dûment et convenablement leurs fonctions[28] d'où leur statut

---

[26] Le droit de Genève s'intéresse exclusivement aux conflits armés. Il se compose, en premier lieu, de quatre conventions, toutes conclues le 12 août 1949 : la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne , la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre et la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. J.-J. FISET, (1997), *Op.cit*., p.133.

[27] J.-J., FISET, (1997), *Op.cit*. p.148.

[28] Lire à ce sujet les préambules de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963.

international particulier. La théorie prise ici pour justifier cette situation est celle dite de «l'intérêt de la fonction». A ce titre, ladite théorie devrait logiquement s'appliquer à l'O.N.G. humanitaire et à ses volontaires pour qu'en découle l'attribution de privilèges et d'immunités nécessaires à la réalisation de leurs devoirs et fonctions. Ces derniers devraient bénéficier d'un tel traitement afin d'accomplir leur mandat consistant à sauvegarder les intérêts de l'humanité[29]. L'O.N.G. devrait avoir le champ libre pour se consacrer exclusivement à des objectifs strictement humanitaires d'assistance aux victimes, et ce, en toute quiétude et de façon indépendante face à l'autorité politique en place. Une convention sur le sujet aurait pour effet de minimiser l'intervention étatique sur l'action humanitaire, de l'affranchir de son emprise et d'annihiler le plus possible ses effets manipulateurs[30].

Tels sont quelques arguments politiques. Qu'en est-il des arguments juridiques (2) ?

2. Les arguments juridiques

Ils se fondent sur des textes d'ordres internes (a) et internationaux (b).

a. Les textes juridiques internes

La plupart des O.I.N.G.s à vocation essentiellement humanitaires ont pris soin, dès l'élaboration de leurs statuts constitutifs, de faire mention de privilèges et d'immunités. C'est le cas du Comité International de la Croix-Rouge (C.I.C.R.) qui jouit d'un statut juridique particulier ainsi que de privilèges et d'immunités spécifiques en vertu du droit international et des législations nationales. Cela lui permet de s'acquitter de son mandat de manière efficace, en pleine conformité avec ses Principes fondamentaux et ses modalités de travail habituelles[31].

Cette préoccupation demeure également perceptible dans les Statuts du Mouvement International de La Croix-Rouge et Du Croissant-Rouge, adoptés par la 25e Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en 1986 et

[29] J.-J., FISET, (1997), *Op.cit*., p.133.

[30] [30] J.-J., FISET, (1997), *Op.cit*., p.148.

[31] Lire à ce sujet Els DEBUS, ''Le statut juridique et les privilèges et immunités du CICR : des outils de travail'', *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Volume 97 Sélection française 2015 / 1 et 2, pp. 203-230.

amendés en 1995 et 2006. En adoptant dès le départ des Statuts qui mentionnent clairement des privilèges et des immunités auxquelles elles ont droit, ces O.I.N.G.s se présentent comme des institutions diplomatiques et imposent carrément à leurs partenaires étatiques et ceux des organismes internationaux gouvernementaux, de les considérer et traiter en cette qualité.

b. Les textes internationaux

Les Conventions et les Accords Internationaux

Les Conventions et les Accords Internationaux sont les manifestations concrètes d'un engagement mutuel des parties qui les ont signés et ratifiés. A ce titre, ils s'imposent obligatoirement et sont d'exécution impérative.

- **La Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies**

Cette Convention impose à tous les Etats membres de l'ONU d'accorder des «privilèges et immunités à ses fonctionnaires et experts uniquement dans l'intérêt des Nations Unies». Ces immunités sont : immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie des bagages personnels, immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leurs missions, inviolabilité de tous papiers et documents, droits de faire usage de codes, facilités en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change, usage des laissez-passer, facilités dans la délivrance des visas etc.

Relativement aux missions humanitaires de ses personnels, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté, le **9 décembre 1994** une **Convention sur la Sécurité du Personnel de l'ONU et du Personnel Associé**. Plus tard, **le 8 décembre 2005**, un **Protocole Optionnel** a été adopté afin de compléter cette Convention. Ledit Protocole est entré en vigueur le **19 août 2010** et lie actuellement 29 Etats[32].

- **La Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques**

L'Etat étant le premier acteur humanitaire, ses représentants officiels à l'étranger bénéficient des privilèges et des immunités particulières. Ces derniers

[32] Cf. le site *https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/personnel-humanitaire-et-de-secours/* consulté le 1er octobre 2021.

sont clairement mentionnés dans l**a Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques**. Celle-ci dès son préambule stipule que «les privilèges et immunités diplomatiques contribueraient à favoriser les relations d'amitié entre les pays, quelle que soit la diversité de leurs régimes constitutionnels et sociaux». Elle ajoute que «le but desdits privilèges et immunités est non d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des Etats». **Ces garanties peuvent également s'appliquer à leur famille et aux autres membres de la mission diplomatique**, de même qu'au personnel administratif et technique. **Ladite Convention** précise la nature et la portée de ces privilèges et immunités. Ce sont plus précisément : l'**inviolabilité personnelle**[33]**,** l'**immunité de juridiction**[34]**,** les **exemptions fiscalo-douanières**[35], **la liberté de déplacement**[36].

- **La Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires**

N'étant qu'auxiliaire des agents diplomatiques, le fonctionnaire consulaire jouit de privilèges et immunités tels qu'établis par la *convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires*. A la différence de ceux des diplomates, ceux revenant aux fonctionnaires consulaires ne sont pas étendus, mais sont limités et bien encadrés[37].

De ces divers privilèges et immunités, l'on retient notamment ceux reconnus dans le cadre des facilités pour l'accomplissement des fonctions du poste consulaire : l'inviolabilité des locaux consulaires, l'exemption fiscale

---

[33] L'État accréditaire doit assurer la sécurité de l'agent diplomatique. Il ne doit donc pas porter atteinte à sa personne, à sa liberté ou à sa dignité, ce qui exclut toute mesure d'arrestation ou de détention. Cette obligation demeure, même en cas de conflit armé ou de rupture des relations diplomatiques.

[34] Elle est à la fois pénale, civile et administrative. Sur le plan pénal, cela concerne même les actes extérieurs à l'exercice des fonctions diplomatiques. La seule exception concerne les crimes internationaux. Le bénéfice des immunités civile et administrative ne souffre que de peu d'exceptions ;

[35] L'agent diplomatique ne peut être soumis à l'impôt de l'État accréditaire. Les objets destinés à l'usage personnel de l'agent ou des membres de sa famille sont exemptés de frais de douanes. Elle peut être élargie à d'autres objets mais cela relève alors de la courtoisie internationale ;

[36] L'État accréditaire doit prendre les mesures nécessaires pour que l'agent diplomatique puisse se déplacer sans contraintes sur son territoire.

[37] Cf. chapitre II de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires intitulé : *facilités, privilèges et immunités*.

des locaux consulaires, l'inviolabilité des archives et documents consulaires, la liberté de mouvement et de communication, l'inviolabilité personnelle des fonctionnaires consulaires qui ne peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention(...), l'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires, l'exemption du régime de sécurité sociale, de la fiscalité, des droits de douane et de la visite douanière, des prestations personnelles.

1. Les Accords de siège

Les Organisations Internationales Gouvernementales se multiplient depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La communauté internationale, saisissant leurs rôles importants dans la conduite des relations internationales, a jugé utile, voire impérieux, de gratifier ces nouvelles entités de privilèges et d'immunités afin que soient pleinement réalisés les objectifs fixés et que leur soit assurée une indépendance fonctionnelle leur permettant de se soustraire de l'emprise de l'État du siège[38].

Avant de s'installer dans un pays, il est courant qu'une O.I. et le pays d'accueil signent un Accord de siège[39]. En général, tous les Accords de siège comportent des clauses sur les privilèges et immunités tant des locaux de la représentation locale que de ses personnels surtout internationaux et de ses biens. Ces accords de siège sont des documents de référence pour l'application des privilèges et immunités. Le Cameroun en a signé avec des O.I.N.G.s humanitaires à l'instar du C.I.C.R., du F.I.C.R. et de MSF. De façon globale, les privilèges et immunités accordés à ces partenaires sont : inviolabilité des locaux ; immunité de juridiction comme celle des Etats, exonérations des taxes et droits de douane, privilèges divers.

Après avoir esquissé les arguments qui justifient aux plans politique et juridique l'octroi des privilèges et d'immunités aux O.I.N.G.s humanitaires, il

---

[38] C. DOMINICÉ, «L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales», dans *Académie de Droit International, Recueil des cours*, vol. 187, 1984, p. 161. Cité .-J., FISET, (1997), *Op.cit*., p.145.

[39] Il s'agit d'un accord conclu dans le but d'établir le statut de l'ONG dans l'État où elle œuvre et de délimiter les privilèges et immunités qui lui seront réservés, à elle, ainsi qu'à ses volontaires. Voir P. CAHIER, ''Étude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident'', thèse n° 116, Genève, Institut universitaire de Hautes Études Internationales, Université de Genève, 1959, p. 1.

sied de présenter également les contre-arguments relatifs à ce sujet.

II - LES RESERVES RELATIVES A L'ADOPTION D'UNE CONVENTION INTERNATIONALE SUR LES PRIVILEGES ET IMMUNITES DES O.I.N.G.S HUMANITAIRES.

Ces réserves se basent d'une part sur la difficile application des privilèges et des immunités aux Représentants officiels des Etats et de leurs sujets dérivés (A), puis sur la perception des O.I.N.G.s comme des instruments internationaux d'influence, de nouveaux chevaux de Troie au bilan plus que mitigé (B).

A - La gestion déjà difficile des privilèges et des immunités diplomatiques actuels

Comme précédemment mentionné, les privilèges et immunités diplomatiques sont des outils mis à la disposition des agents diplomatiques pour leur permettre d'exécuter des fonctions à eux confiées par les gouvernements accréditant. Le diplomate n'en bénéficie qu'en tant que Représentant officiel de l'Etat ou de l'organisme accréditant. C'est la théorie d'intérêt de la fonction qui justifie l'octroi desdits privilèges et immunités, le but étant d'accomplir sereinement les missions de la République ou de l'organisme, de mieux servir et protéger les intérêts de l'Etat que le diplomate représente sans se soucier de son intérêt personnel. D'ailleurs, dès qu'il est relevé de ses fonctions ou qu'il est admis à faire valoir ses droits à la retraite, il en perd aussitôt tous les avantages.

Mais ces privilèges et immunités n'exonèrent pas le diplomate des comportements illégaux dont il pourrait être coupable[40]. C'est pourquoi des limites sont fixées à la jouissance desdits privilèges et immunités. En cas d'abus de ces privilèges et immunités diplomatiques, l'agent qui s'en est

[40] J.D. NDIKUMANA. *Analyse de l'étendue des privilèges et immunités diplomatiques*. *European Scientific Journal*, ESJ, 17(2), 79, 2021, *https://doi.org/10.19044/esj.2021.v17n2p79*

rendu coupable risque d'être déclaré persona non grata, d'expulsion ou de rappel. Ainsi, les privilèges et immunités reconnus au corps diplomatique sont loin d'être absolus, contrairement à ce que réclament les O.I.N.G.s humanitaires. Les limites imposées permettent justement de rappeler au diplomate qu'il n'est pas au-dessus des lois et règlements et qu'il n'ait pas le sentiment d'impunité, de non justiciable absolu. La Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques le rappelle d'ailleurs bien en son article 41, alinéa 1 en disant que : «Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat.». Les alinéas 2 et 3 ainsi que l'article 42 de cette Convention précisent clairement d'autres limites :

1 Toutes les affaires officielles traitées avec l'Etat accréditaire, confiées à la mission par l'État accréditant, doivent être traitées avec le Ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou par son intermédiaire, ou avec tel autre ministère dont il aura été convenu.

2 Les locaux de la mission ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission telles qu'elles sont énoncées dans la présente Convention, ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'État accréditant et l'État accréditaire.

Article 42 L'agent diplomatique n'exercera pas dans l'Etat accréditaire une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel.

Jusqu'ici, dans beaucoup de pays, il apparaît que les personnels de certaines O.I.N.G.s humanitaires, contrairement aux diplomates classiques, font très souvent preuve d'indiscipline et d'immixtion intempestive dans les affaires intérieures des Etats. Ils se comportent comme dans un «No Man's land» et méprisent les autorités locales. Leurs locaux et matériels roulants leur permettent le plus souvent de soustraire voire d'exfiltrer des dissidents et ou des ennemis d'un Etat, de transporter clandestinement des matériels prohibés (armes, drogues, produits nocifs ou dangereux) ou de se livrer à la

contrebande.

Par ailleurs, relativement toujours à la difficile gestion des privilèges et des immunités, il apparaît que beaucoup de pays sont réticents à étendre lesdits privilèges aux O.I.N.G.s afin de maîtriser les coûts financiers, humains et matériels que cela induit. En effet, la responsabilité du pays accréditaire se trouve internationalement engagée aux niveaux sécuritaire et financier dès qu'il accepte sur son sol, pour un séjour de travail, un agent diplomatique étranger[41]. Conformément à ses engagements internationaux, ledit pays devrait garantir la protection et la sécurité dudit agent en veillant à ce qu'aucun mal ne lui soit fait. Cela induit la mise en place d'unités de police spéciale. Plus ces agents sont nombreux, plus il faut des hommes et des moyens pour assurer leur sécurité. Au plan financier, c'est tout aussi préoccupant : les privilèges fiscalo-douaniers tout particulièrement sont supportés par le pays accréditaire. Plus, il y a des personnes bénéficiaires, plus leur coût est énorme.

Au regard de ce qui précède, bon nombre de pays se montrent réticents au projet d'extension des privilèges et des immunités diplomatiques aux personnels des O.I.N.G.s parce qu'ils tiennent avant tout à :

- maîtriser les effectifs et les profils des personnels étrangers qui travaillent officiellement chez eux ;
- contrôler et rationaliser les privilèges fiscalo-douaniers qu'ils leur octroient ;
- maîtriser l'expansion du parc automobile immatriculé en série privilégiée ;
- s'assurer que les personnels étrangers qui viennent travailler chez eux, ont le profil de l'emploi et s'en tiennent scrupuleusement à leurs cahiers de charge.

Enfin, une dernière raison tient du fait que les Etats fonctionnant en concurrence, ils octroient les privilèges et immunités diplomatiques selon le

[41] Lire à ce sujet le très intéressant travail de T.F. NDZENGONE OBAME, ''La responsabilité internationale des Etats de protéger les personnes et leurs propriétés'', Thèse de Doctorat en Droit. Université de Perpignan, 2019, 761 pages.

principe de la réciprocité. Chaque Etat les accorde dans un but de faciliter les fonctions des missions diplomatiques et dans le désir de voir bénéficier une situation identique. Cela permet à chaque Etat de se sentir protégé dans ses intérêts lorsqu'il s'engage dans les relations diplomatiques. Les Organisations Internationales n'ayant pas de territoire, ni la souveraineté, ne peuvent exercer la réciprocité.

En contrepartie, elles sont censées recruter parmi leurs staffs et de façon égalitaire, des représentants des pays qui sont leurs membres. Ce qui n'est pas toujours le cas des O.I.N.G.s. Ces dernières font intervenir dans des pays, des personnels étrangers provenant d'horizons divers à qui elles offrent des emplois bien rémunérés au détriment des ressortissants des pays où elles sont établies. Ces derniers se contentant de petits boulots (chauffeurs, coursiers, gardiennage, etc.) ou d'être juste assistés.

Au-delà de la difficile gestion des privilèges et des immunités diplomatiques, l'autre raison de la réticence des pays à accorder les mêmes privilèges et immunités aux O.I.N.G.s est la perception pas toujours positive qu'ils se font d'elles.

B - Les O.I.N.Gs humanitaires : de nouveaux chevaux de Troie ?

Les O.I.N.G.s sont très souvent considérées comme des instruments créés de toutes pièces par des grandes puissances afin de reconquérir, affaiblir et contrôler des Etats plus faibles, mais riches en ressources, sous le fallacieux prétexte de l'humanitaire. Des constats ont d'ailleurs été faits que plus des O.I.N.G.s dites humanitaires sont présentes et abondantes dans un pays, plus ce pays connaît l'instabilité, l'aggravation et la perpétuation des crises. Tout porte à croire que le rôle phare des dites O.I.N.G.s serait justement de les provoquer et/ou exacerber afin de justifier leurs présences et surtout leurs appels de fonds.

Bien qu'elle soit fondamentalement apolitique, l'action humanitaire se déroule dans un espace politique. Ce qui met très souvent à mal les principes de neutralité et d'impartialité desdites O.I.N.G.s. En fonction des intérêts des

entités qui les financent[42], elles prennent des positions et les rendent publiques à travers des déclarations, des communiqués, des points de presse, des interviews radiodiffusés ou télévisés savamment orchestrés, des rapports, des tweeds et posts sur la toile etc. Comme l'a si bien relevé Charles-Antoine HOFMAN, cette dimension politique est évidente lors des conflits, mais également présente en cas de catastrophes naturelles : la capacité ou non d'un Gouvernement à répondre aux besoins de la population suite à une catastrophe, et les tensions qui peuvent en découler, ont en effet un caractère éminemment politique[43]. Il en est de même des réticences par certains Etats à faire appel à l'aide internationale, de peur de perdre la face vis-à-vis de leurs populations. C'est le cas des Etats-Unis lors de l'ouragan Katrina ou de la Chine au début de la pandémie de la COVID-19, qui ont poliment décliné les propositions de bon nombre de pays de les aider à faire face à cette catastrophe et à ce fléau. Charles-Antoine HOFMAN démontre par ailleurs que «la détermination de la nature et de l'ampleur des besoins est souvent source de tensions entre l'analyse de l'Etat et celle des acteurs humanitaires car elle fait régulièrement l'objet de divergences importantes». Les Etats, le plus souvent rejettent en les décriant, les chiffres et les faits avancés par les O.I.N.Gs dans leurs analyses sur une situation. Ils les trouvent biaisés, subjectifs, orientés, et surtout fabriqués dans le but de salir l'image de ces Etats et de justifier leurs présences ainsi que l'utilisation des importantes ressources mises à leurs dispositions.

Des chercheurs comme Marc-Antoine PEROUSE DE MONTCLOS ont démontré que sur le terrain, il s'avère cependant que, dans bien des cas, l'action des humanitaires des O.I.N.G.s n'a pas pour principal objectif de «satisfaire» les «bénéficiaires» mais leurs bailleurs de fonds qui «établissent des priorités à partir de constats réalisés et exprimés par les décideurs plutôt que les autochtones»[44]. Harrell-BOND a quant-à lui abondamment critiqué une aide «imposée» dans les pays en guerre sans consulter au préalable les

[42] F. AUDET, *Op.cit*. p.277 démontre que «Les bailleurs de fonds exercent une double influence institutionnelle coercitive avec l'imposition de politiques de développement».

[43] Lire C.A. HOFMANN, *Op.cit*. p. 20.

[44] Lire à ce sujet M.-A. PEROUSE DE MONTCLOS, De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi, *Autrepart* (39), 2006, pp. 39-57. Article disponible en ligne à l'adresse : *https://www.cairn.info/revue-autrepart-2006-3-page-39.htm*.

populations concernées[45]. M.-A.PÉROUSE DE MONTCLOS dans son livre magistral, *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, a relevé que «les opérations de secours obéissaient pour beaucoup à des considérations économiques et politiques»[46].

Pour Charles-Antoine HOFMAN «les ONG sont régulièrement critiquées parce qu'elles ne partagent pas suffisamment d'informations sur leurs activités ou court-circuitent les structures locales et nationales»[47]. C'est la raison pour laquelle «certains Etats expriment de plus en plus ouvertement leur méfiance à l'égard des ONG, mettant en place des procédures administratives contraignantes»[48].

En somme, les O.I.N.G.s font l'objet de critiques nourries. Marc-Antoine PEROUSE DE MONTCLOS les a parfaitement synthétisées en relevant qu'elles sont accusées d'entretenir des logiques de dépendance, d'exacerber les conflits sociaux, de soutenir des dictatures, de nourrir la corruption ou d'alimenter les économies de guerre. Elles sont régulièrement soupçonnées de faire le jeu des puissances occidentales. Bénéficiant d'une grande impunité, elles rendent en effet des comptes aux Gouvernements qui les financent, bien plus qu'aux destinataires de leur aide. Enfin, elles sont critiquées pour leur marchandisation, leur obsession de croissance, leur désir de respectabilité, leur appât du gain et leur transformation en entreprise de sous-traitance sous prétexte de professionnaliser les pratiques de la solidarité internationale pour répondre aux exigences de performance du modèle néolibéral[49].

CONCLUSION

Le projet ***d'adoption d'une convention internationale sur les privilèges et immunités en faveur des O.I.N.G.s impliquées dans la gestion des crises***

---

[45] H.-BOND, Imposing Aid. Emergency Assistance to Refugees, Oxford, Oxford University Press, 1986, 440 p.

[46] M.-A.PÉROUSE DE MONTCLOS, *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Complexe, 2001, 208 p

[47] C.A. HOFMANN, *Op.cit*. p. 20.

[48] C.A. HOFMANN, *Op.cit*. p. 20.

[49] M.-A. PÉROUSE DE MONTCLOS, *Pour un développement «humanitaire» ? Les ONG à l'épreuve de la critique*, Paris, IRD, 2015, p. 188 pages.

humanitaires suscite un débat passionnant qui tend à s'amplifier avec le temps, opposant deux catégories de protagonistes :

D'un côté, l'on a des personnalités issues pour la plupart de la société civile qui portent ce projet en estimant qu'il s'agit d'une action de justice internationale, car une telle convention pourrait davantage protéger et garantir la survie aussi bien des O.I.N.G.s humanitaires, de leurs personnels que de leurs activités sur le terrain. Pour être plus concret, les tenants de cette posture ont d'ailleurs fait l'***»Ebauche d'une Convention sur les privilèges et immunités humanitaires»***[50] qu'ils proposent aux Etats en vue de son adoption. En ce moment, ils s'activent à déclencher les processus de consultation et de négociation qui devrait conduire à la signature de ladite convention qu'ils qualifient de première[51].

D'un autre côté, l'on retrouve des Etats dont la majorité est constituée des pays en développement. Ces derniers, sur la base des expériences relationnelles qu'ils vivent actuellement avec les O.I.N.G.s humanitaires, trouvent que s'engager au plan international dans le cadre d'une convention qui leur octroie des privilèges et des immunités, n'est pas sans risques aussi bien pour leur souveraineté que pour leur propre survie. Lesdites O.I.N.G.s sont déjà considérées par beaucoup d'entre eux, comme étant l'une des sources majeures de leurs problèmes. Ce sont de véritables chevaux de Troie, des instruments qui servent de prétextes à une cause, mais qui cachent leurs intentions réelles.

Au vu de l'importance et de la puissance que les O.I.N.G.s ne cessent d'avoir ces derniers temps du fait de la multiplicité des crises, il est fort à parier que le débat sur l'adoption ou pas d'une convention internationale qui leur octroie des privilèges et des immunités, gagnera en intensité les prochaines années. En attendant, il est important pour les Etats et les O.I.N.G.s de redéfinir les termes de leur coopération, et de s'accorder sur les modalités

---

50 J.-J., FISET, (1997), *Op.cit*., p.156. Le préambule de cet ébauche qui en donne les raisons justificatives est particulièrement éloquent. il stipule notamment que les Etats parties à ce projet de Convention reconnaissent les efforts déployés depuis des années par les organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires et leurs volontaires afin de venir en aide aux victimes de catastrophes et désirent conférer des garanties aux ONG humanitaires et à leurs volontaires dans le seul et unique but d'assister et de venir en aide aux victimes.

51 Ibid. p.155.

pratiques d'exercice des compétences des uns et des autres. De toutes les façons, les O.I.N.G.s ne peuvent exister et exercer sans les Etats. Elles ne peuvent encore moins se substituer à eux, car les Etats restent… les Etats. /-

Références bibliographiques

1 F. AUDET, ''L'acteur humanitaire en crise existentielle Les défis du nouvel espace humanitaire'', *Etudes Internationales*, Volume 42, Numéro 4, Décembre 2011, p. 447–472.

2 Y. BEIGBEDER, Compte rendu de [Comprendre les organisations humanitaires. Développer les capacités ou faire survivre les organisations ?, François Audet, 2016, Québec Presses de l'Université du Québec, 240 p.] *Études internationales*, 48(2)/ 2017), pp. 276–278. *https://doi.org/10.7202/1043271ar* consulté le 1er octobre 2021.

3 H.-BOND, Imposing Aid. Emergency Assistance to Refugees, Oxford, Oxford University Press, 1986, 440 p.

4 P. CAHIER, ''Étude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident'', thèse n° 116, Genève, Institut universitaire de Hautes Études Internationales, Université de Genève, 1959.

5 Centre Français des Fonds et Fondations, ««Définition de Fondation'', *https://www.centre-francais-fondations.org/fondations-fonds-de-dotation/de-quoi-parle-t-on/definition-1* consulté le 1er octobre 2021

6 Coalition Humanitaire, ''Le système humanitaire'', *https://www.coalitionhumanitaire.ca/le-systeme-humanitaire* consulté le 1er octobre 2021.

7 E. DEBUS, ''Le statut juridique et les privilèges et immunités du CICR : des outils de travail'', *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Volume 97 Sélection française 2015 / 1 et 2, pp. 203-230.

8 C. DOMINICÉ, «L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales», *Académie de Droit International, Recueil des cours*, vol. 187, 1984, p. 161

9 M. DUFFIELD, 1997, ''Humanitarian Intervention, the New Aid Paradigm and Separate Development'', *New Political Economy*, vol. 2, nº 2 : 336-340.

10 *https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/privil%C3%A8ge/64017* consulté le 1er octobre 2021.

11 G. FERRAGU, ''L'invention des normes diplomatiques, 1815-1961 : la politesse des rois'', *Monde (s) 2014/1 (N°5)*, pages 81 à 98.

12 J.-J. FISET, (1997). Les privilèges et immunités humanitaires. *Les Cahiers de droit*, 38(1), 119–165.

13 C.A. HOFMANN, ''La relation entre autorités nationales et organisations humanitaires : une dimension trop souvent oubliée de la qualité'', *Humanitaires en mouvement* N° 15, avril 2015, pp. 19-21.

14 Médecins Sans Frontières, ''Dictionnaire pratique du droit humanitaire'', *https://dictionnaire-droit-humanitaire.org/content/article/2/personnel-humanitaire-et-de-secours/* consulté le 1er octobre 2021.

15 OCHA Services, ''À propos d'OCHA (Le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires)'', *https://reliefweb.int/report/world/propos-d-ocha-le-bureau-des-nations-unies-pour-la-coor-*

dination-des-affaires consulté le 1er octobre 2021.

16 J.D. NDIKUMANA. ''Analyse de l'étendue des privilèges et immunités diplomatiques'', *European Scientific Journal*, ESJ, 17(2), 79, 2021, *https://doi.org/10.19044/esj.2021.v17n2p79*.

17 T.F. NDZENGONE OBAME, ''La responsabilité internationale des Etats de protéger les personnes et leurs propriétés'', Thèse de Doctorat en Droit. Université de Perpignan, 2019, 761 pages.

18 M. ON'UMANGA WEMBO, ''La pratique des privilèges et immunités en Droit International: l'impasse de la Politique sans le Droit ou l'utopie du Droit sans la Politique'', Licence en droit international public & relations internationales, Université de Kinshasa, 2011. Mémoire consultable sur le site : *https://www.memoireonline.com/12/12/6644/m_La-pratique-des-privileges-et-immunites-en-Droit-Internationallimpasse-de-la-Politique-sans-le7.html* consulté le 1er octobre 2021.

19 M.-A. PÉROUSE DE MONTCLOS, *Pour un développement «humanitaire» ? Les ONG à l'épreuve de la critique*, Paris, IRD, 2015, p. 188 pages.

20 M.-A. PEROUSE DE MONTCLOS, De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi, *Autrepart* (39), 2006, pp. 39-57. Article disponible en ligne à l'adresse : *https://www.cairn.info/revue-autrepart-2006-3-page-39.htm*.

21 M.-A.PÉROUSE DE MONTCLOS, *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Complexe, 2001, 208 p.

22 M. VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, 589 p

LE FINANCEMENT DES ONG: UNE ARLÉSIENNE ?

Professeur Désiré AVOM[1]
Doyen de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de Université de Yaoundé II, SOA

INTRODUCTION

Prenant naissance dans les mouvements anti-esclavagistes et ceux associés au vote des femmes, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) émergent lors de la tenue de la Conférence Mondiale pour le Désarmement en 1930 (Davies, 2007). Mais, le terme ONG apparaît pour la première fois dans l'article 71 de la Charte des Nations Unies, adoptée en 1945 à la Conférence de San Francisco, et succède alors dans le langage commun à ce que l'on nommait précédemment les associations transnationales. S'il est vrai qu'il n'existe aucune définition légale d'une ONG, Ryfman (2006) l'appréhende comme «*tout groupement, mouvement ou association constitué de façon durable par des particuliers de différents pays en vue de la poursuite d'objectifs non lucratifs*».

Quelles soient locales, nationales ou internationales, les ONG jouent un rôle important pour répondre aux besoins des populations vulnérables en se rendant là, où d'autres acteurs même étatiques y vont difficilement. Selon

[1] *Tél : (+237) 699 83 58 94, Email : davom99@gmail.com*

Kamdem (2016), l'action des ONG s'est concentrée sur les domaines d'intervention sociaux et économiques, que la puissance publique tendait à délaisser.

Toutefois, les missions des ONG dans le monde sont fonction de leurs domaines d'interventions. Ainsi, les ONG de plaidoyer comme *Human Rights* Watch ont pour but la défense de l'intérêt public, alors que les ONG humanitaires comme *Médecins Sans frontières*, mettent l'accent sur des programmes d'aides, notamment caritatifs et de développement. L'évolution du contexte global a souvent soulevé de nombreux débats sur le rôle des ONG dans les pays en développement, où celles-ci exercent en majorité (Brunel et Brauman, 2004). Bien que leurs actions, soient encouragées[2], l'on pourrait cependant s'interroger sur l'incidence réelle qu'elles ont sur le développement. L'une des préoccupations majeures est le financement de ces ONG, notamment dans l'action humanitaire.

Les situations qui appellent une intervention humanitaire évoluent constamment. L'augmentation du nombre de catastrophes survenues depuis plus de deux décennies tient pour une large part aux changements climatiques, amplifiés par les actions humaines et l'effervescence des émissions de CO2. Selon Inomata (2012), entre 2001 et 2010, 384 catastrophes en moyenne ont touché quelque 120 pays et 232 millions de personnes, tuées près de 107 000 personnes et occasionnées des pertes économiques d'environ 109,3 milliards de dollars[3] annuellement. L'on estime à environ 50, le nombre de conflits armés au début de la décennie 90. Bien qu'il ait décliné pendant la première décennie du XXIe siècle, ce chiffre était encore de 31 en 2010, et de 37 en 2011, essentiellement à cause de la multiplication des conflits sur le continent africain et dans certaines régions du Moyen-Orient (Themnér et Wallensteen, 2012). À la fin de l'année 2011, on comptait 26,4 millions de déplacés[4],

[2] Selon Kamdem (2016), De nombreuses recommandations émanent de l'ONU, de l'Union Africaine, de la Banque Africaine de Développement, de l'Union Européenne et de diverses autres organisations, demandant aux Etats de faciliter la création et le fonctionnement sur leurs territoires des ONG. Mais la place de celles-ci sur l'échiquier international et même national du développement reste à préciser : sont-elles des acteurs à part entière de ce processus ou un simple instrument ?

[3] Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, *Annual Disaster Statistical Review 2011*, http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2010.pdf.

[4] Observatoire des situations de déplacement interne, Conseil norvégien pour les réfugiés, *Global Overview 2011-People*

auxquels il convient d'ajouter quelque 15,2 millions de réfugiés (HCR, 2011).

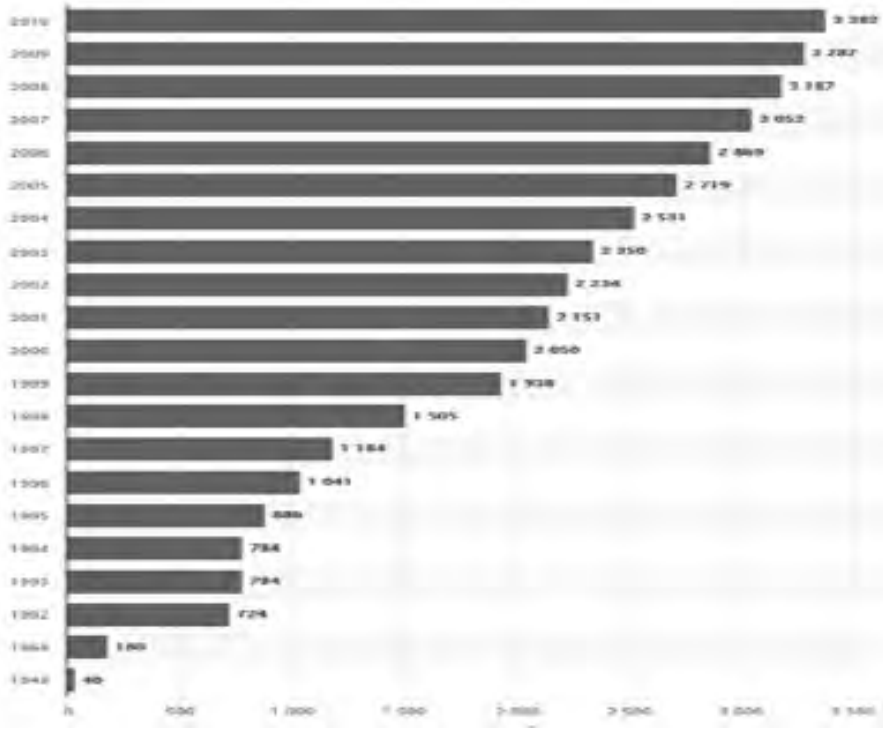
Parallèlement à cette évolution, l'aide humanitaire via le financement des ONG a augmenté considérablement à l'échelle mondiale. Elle a plus que doublé en 10 ans, passant de 6,7 milliards de dollars en 2000 à 18,8 milliards de dollars en 2010, pour s'établir à 17,1 milliards de dollars en 2011 (*Global Humanitarian Assistance*, 2012). Entre 2000 et 2010, les fonds liés à l'aide humanitaire provenant du système des Nations Unies sont passés de 2,7 à 7,4 milliards de dollars. L'aide humanitaire en constitue la part la plus importante puisqu'elle représente environ 30 % du montant total des dépenses engagées au titre des activités opérationnelles de développement pendant la période 2005-2010. Les ONG nationales et internationales (comme la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), le Comité International de la Croix-Rouge (CICR), Oxfam, Médecins sans frontières (MSF), etc, coopèrent avec des entités intergouvernementales telles que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), le Programme Alimentaire Mondial (PAM), la Banque Mondiale et l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), ainsi qu'avec les opérations de maintien de la paix des Nations Unies qui apportent leur protection aux opérations humanitaires quand le besoin s'en fait sentir.

De plus, selon le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA, 2016), l'on dénombre plus de 40 000 ONG dans le monde disposant comme l'illustre le graphique 1 ci-dessous un statut consultatif au Conseil de Sécurité des Nations Unies (ECOSOC), passé de 40 en 1948 à près de 4 000 en 2010.

---

internally displaced by conflict and violence, p. 13, voir *http://www.internal* displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/ 081F7B080CF6371AC12579E40046EDA9/$file/global-overview-2011.pdf.

Graphique 1 : Evolution des ONG avec statut consultatif à l'ECOSOC[5] de 1948 à 2010

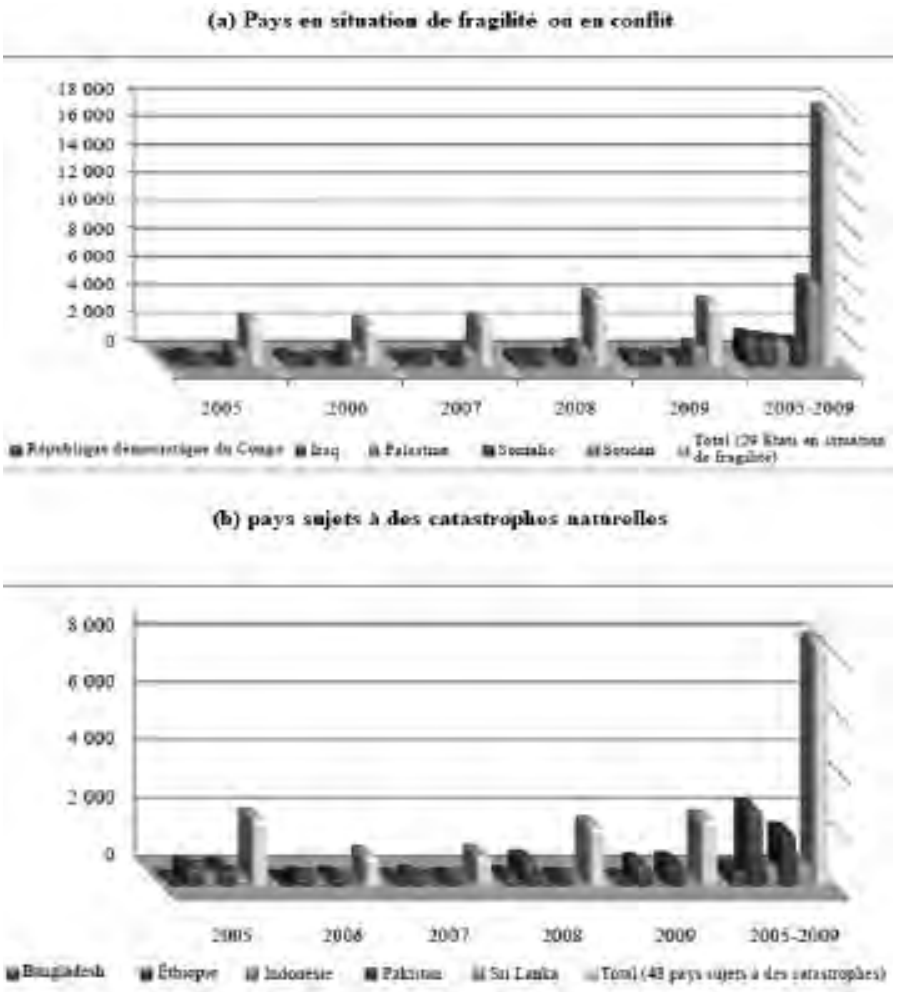


Source : Auteur, à partir de *www.statista.com/statistics/268357/change-in-the-number-of-ngos-worldwide-since-1948/*

En conséquence, l'augmentation du nombre d'ONG due à la persistance des crises humanitaires et sociales à travers le monde, s'est accompagnée d'une augmentation du financement de l'action humanitaire dans les États fragiles et en conflits, ainsi que dans les pays victimes de catastrophes naturelles, comme présentée sur le graphique 2 ci-dessous.

Graphique 2 : Evolution du financement des interventions d'urgence dans quelques pays en situation en conflit en victimes de catastrophes naturelles

[5] Allusion est faite au Conseil Économique et Social des Nations Unies.



Source : Inomata (2012)

À titre illustratif, le financement des ONG dans le monde s'est observé récemment en Afghanistan, qui compte environ 500 000 nouveaux déplacés internes depuis janvier 2021. Comme le souligne le Haut-Commissariat des Réfugiés (HCR), environ 19 ONG sont intervenues pour apporter l'assistance au peuple Afghan, donc l'une des contributions les plus importantes revient à l'ONG Première Urgence Internationale qui a rapidement déployé cinq cliniques mobiles dans les quatre provinces de l'Est du Nuristan, Laghman,

Kunar et Nangarhar, où étaient présentes de nombreuses victimes des attaques des talibans. Selon un rapport publié sur le site de cette ONG, en quatre jour seulement, deux de ses équipes ont réussi à administrer 506 premiers soins à des patients souffrant de traumatismes (182 liés au conflit et 324 liés à un accident domestique/de voiture), 93 consultations, 18 consultations post-natales et 10 sessions de planning familial ; à admettre 10 enfants dans des programmes de malnutrition moyenne et aiguë, 8 dans des programmes de malnutrition aiguë sévère et à assurer 1056 consultations générales ambulatoires.

En prenant en compte les faits suscités, on note que l'impact du financement des ONG dans le monde reste palpable, bien qu'un ensemble de reproches soit souvent adressé à ces organisations dans leurs activités.

À la suite de cette introduction, le reste de l'article est organisé en quatre sections additionnelles. La deuxième présente les formes de financement des ONG. La troisième souligne les conditionnalités et les contraintes liées au financement des ONG. La quatrième esquisse la vision dualiste du financement des ONG, puis une conclusion propose des suggestions de politiques économiques.

1. ORIGINES ET FORMES DE FINANCEMENT DES ONG

1.1. Détour originel sur le financement des ONG

Globalement, les ONG ont deux sources de financement : les financements publics et les dons privés. L'interconnexion croissante des économies au cours des deux dernières décennies a laissé entrevoir de nombreuses sources nationales, régionales, continentales et internationales de financement des ONG. Au niveau national par exemple, le financement des ONG peut provenir des Gouvernements, des entreprises locales et des fondations communautaires. Au niveau international, les sources de financement des ONG incluent celles des agences d'aide publique au développement des pays, des agences de l'ONU et des banques de développement multilatérales. Les sources mondiales incluent également des fondations internationales, des sociétés multinationales, des organisations religieuses internationales et des ONG internationales plus importantes. Par ailleurs, le financement des ONG peut varier selon la source,

les conditions et le type d'organisation financé. Il existe plusieurs types de fondations et de donateurs individuels qui fournissent un financement aux ONG. Certains font des dons tandis que d'autres récompensent des fonds via un processus de demande de subvention.

Tableau 1 : Quelques origines de financements des ONG

	Amnesty International	***Médecins sans frontières***	***Solidarités international***
Générosité du public	constitue 74,6% des fonds de l'ONG.	Constitue 77,4% des fonds de l'ONG.	Représente 7% uniquement des fonds.
Fonds propres à l'ONG : vente de produits, cotisations…	Constitue 25,4% des fonds de l'ONG.		
Institutions publiques	Aucunes ressources financières issues d'institutions. L'indépendance acquise de cette ONG lui permet de dénoncer en toute impartialité les violations des Droits de l'Homme dans le monde entier.	5,5% découlent d'institutions diverses.	81,5% proviennent de subventions et de concours publics. Cette ONG dépend donc grandement du financement des institutions publiques, telles que The European Community Humanitarian Raid.
Autres		17,1% proviennent de ressources non déterminées.	

Source : Auteur, à partir de tpeong.wordpress.com

1.2. Typologie de financement des ONG en cas de crises humanitaires

Comparativement aux trois dernières décennies, le monde continue de faire face à une diversité de crises (humanitaires, sanitaires) et aux catastrophes naturelles accentuées. À titre illustratif, aux catastrophes naturelles en 2006 et 2007 qui ont lourdement endommagé les récoltes au Népal, menaçant un nombre important de personnes d'insécurité alimentaire, s'est ajouté en 2015 le tremblement de terre et les conflits armés. La recrudescence des crises humanitaires a mis en exergue, la fragilité des États, traduite par l'incapacité à fournir les services de base et les nécessités publiques vitales, par une faible gouvernance, une pauvreté persistante, un manque de contrôle du territoire et une exposition à l'occurrence des conflits violents et des guerres civiles (Bertocchi et Guerzoni, 2010). Cette situation non souhaitable, induit implicitement des mobilisations internes et externes, des particuliers et des organisations telles les ONG à assister les États des contributions multiformes dans la gestion de ces crises.

Cette assistance est de plusieurs types :

- **l'assistance matérielle** : elle se matérialise par le rétablissement des capacités de production agricole ainsi que l'aide à la survie, grâce à la distribution des produits alimentaires, de vêtements, de bâches et d'autres secours. Par exemple, ***première Urgence Internationale*** intervient au Cameroun depuis 2013 afin de répondre aux besoins des populations réfugiées centrafricaines (sécurité alimentaire, accès à l'eau potable, gestion de camps, etc.), ainsi qu'en République Centrafricaine pour subvenir aux besoins essentiels des populations affectées par les violences et les conséquences du conflit sur l'accès de ces dernières aux services de base ;
- **l'assistance dans le domaine médical** : elle englobe à ce niveau l'aide matérielle et technique dans les domaines de la médecine préventive et curative (surtout en matière de chirurgie de guerre et d'appareillage orthopédique), la production et la distribution d'eau potable, la remise en état des infrastructures hospitalières et sanitaires et la fourniture des

médicaments. Par exemple l'action de ***Médecins Sans Frontières*** lors de la crise sécuritaire en Afghanistan à travers la mise en œuvre d'un large éventail de soins : consultations, hospitalisations, interventions chirurgicales, nutrition, soins psychologiques, etc. ;

- **l'assistance personnelle** : elle se manifeste par la mise à disposition du personnel visant à aider dans la recherche des sinistrés mais aussi le rétablissement des moyens de communication et des voies d'approvisionnement, conditions nécessaires au déploiement de secours extérieurs des tous premiers jours des crises. De plus en plus, on rencontre des ONG qui fournissent le personnel dans le but d'offrir une éducation aux populations sinistrées. Depuis 2004, ***Première Urgence Internationale*** intervient au Tchad afin de prendre en charge les enfants souffrant de malnutrition aigüe sévère, mais développe en parallèle des programmes de sécurité alimentaire, d'accès aux services de soins et favorisant l'amélioration des conditions d'hygiène afin de lutter de manière durable contre les causes de la malnutrition.

2. LES CONDITIONNALITES ET LES CONTRAINTES DE FINANCEMENT DES ONG

2.1. Quelques conditionnalités de financement des ONG

Au niveau mondial, les ONG ont pour vocation d'apporter l'aide et l'assistance sur la base des dons collectés auprès des partenaires privés et publics. Elles ont pour rôle de financer l'action humanitaire et ce, sur la base des certaines conditionnalités mettant en accord les parties prenantes (ONG et pays récipiendaires). Dès lors, ces conditionnalités reposent sur le respect d'un certain nombre de principes, notamment les principes d'humanité[6], de neutralité[7], d'impartialité[8] et d'indépendance[9] (Verna,

[6] Ce principe stipule que la souffrance humaine doit être combattue partout où elle est rencontrée. Ainsi les ONG dans le financement de l'action humanitaire doivent protéger la vie et la santé, et assurer le respect des êtres humains.

[7] Ce principe stipule que Les ONG ne doivent pas prendre part aux hostilités ou à des controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique.

[8] Les ONG doivent mener leurs actions sur la seule base des besoins, en donnant la priorité aux cas de détresse les plus urgents, sans distinction de nationalité, race, genre, croyance religieuse, classe ou opinion politique.

2007 ; NRC, 2016, Kamdem, 2016).

2.2. Quelques contraintes de financement des ONG

Toutefois, dans le financement de l'action humanitaire, les ONG sont confrontées à plusieurs contraintes conduisant parfois à la violation des principes suscités. Ces contraintes peuvent être d'ordre politique, économique, sécuritaires, sanitaires, logistiques…

- **les contraintes politiques :** Il s'agit des barrières souvent érigées par les autorités politiques d'un pays lors du financement d'une action humanitaire par les ONG. Cela peut conduire à la politisation ou à l'instrumentalisation de l'aide humanitaire à des fins politiques (NRC, 2016). Selon Verna (2007), les contraintes politiques dont font face certaines ONG découlent du fait que les autorités politiques de certains pays en crise ou en situation de détresse dénoncent l'attitude de certaines ONG qui profitent de l'action humanitaire pour adopter des attitudes d'ingérence et d'immixtion dans les affaires intérieures d'un État. Ainsi, certaines ONG peuvent se voir refuser l'accès à certaines zones de conflits par les autorités publiques de certains pays si ces ONG sont jugées partisanes et susceptibles de contrarier le pouvoir en place ;
- **les contraintes financières :** il s'agit des difficultés financières auxquelles font face les ONG au moment du financement des actions humanitaires. Ces contraintes peuvent avoir pour sources le manque ou la faible manifestation à contribution des donateurs lors d'un appel à contribution lancé par les ONG pour apporter de l'assistance aux populations victimes d'une crise ou d'une catastrophe. Dans ce cas, il est difficile pour une ONG d'apporter l'aide nécessaire aux personnes sinistrées, surtout lorsqu'elles sont en nombre très élevé et lorsque les dégâts sont énormes. Ainsi comme l'ont montré Rubio et Zieglé (2006), plus de 80% des ressources financières des ONG sont issues des contributions privées et publiques, leur permettant de financer l'action humanitaire et le développement dans le monde. D'après NRC (2016), ces contraintes financières peuvent aussi

[9] L'action menée par les ONG doit être indépendante des objectifs politiques, économiques, militaires ou autres, que tout acteur pourrait poursuivre dans la région de mise en œuvre de l'action humanitaire.

avoir pour origine la pression des bailleurs humanitaires, ceux-ci favorisant les interventions qui font preuves d'efficacité financière et affichent des résultats tangibles. De ce fait, la limitation de l'apport de ces bailleurs engendrant le manque de financements souples en réponse à une crise peut compromettre la rapidité de l'action humanitaire. Ainsi, les bailleurs humanitaires étant de plus en plus exigeants, collaborer avec eux peut augmenter la pression exercée sur les ONG, réduisant leur capacité à prendre des décisions indépendantes sur la manière de distribuer l'aide conformément aux principes ;

- **les contraintes sécuritaires :** il s'agit ici des différents défis sécuritaires auxquels font face les ONG lors du financement d'une action humanitaire. En effet, dans certains Etats en situation de crise humanitaire, il est difficile pour certaines ONG de se déployer efficacement sur le terrain afin d'apporter de l'assistance, car les zones de crise étant en situation de forte insécurité. Selon l'OCHA[10] (2015), certaines ONG sont de moins en moins enclins à envoyer des humanitaires dans des zones jugées dangereuses, car les humanitaires et les convois de celles-ci ont souvent été attaqués lors de l'acheminement de l'aide (nourritures, médicaments…) dans certaines zones de conflit à risque élevé. Il est souvent fréquent dans certains pays de voir des groupes armés non étatique (GANE) opposer une résistance aux ONG en pleine action humanitaire ; ceux-ci leur rapprochant d'instrumentaliser les activités humanitaires (Kahn et Andrew, 2013). Dans certains cas, ces GANE peuvent penser qu'il est plus avantageux d'attaquer ou d'expulser les humanitaires plutôt que d'autoriser leur présence. Dans d'autres cas, ils négocient un accès en échange d'une reconnaissance officielle de leur autorité dans certaines zones. Ceci peut également nuire à l'indépendance et à la neutralité des ONG (Jackson, 2014) ;
- **les contraintes logistiques :** Il s'agit dans ce cas des contraintes liées à l'accessibilité à certaines zones sinistrées dont il est difficile pour les ONG de se mouvoir pour apporter de l'aide et de l'assistance aux

[10] Il s'agit du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires.

personnes. En effet, certains cas de sinistres ou de catastrophes se sont souvent posés dans des zones difficiles d'accès, avec un manque d'infrastructure de communication ; dans ce cas, il devient difficile aux ONG de se déployer et d'acheminer l'aide dont ont besoins les victimes (Brunel et Brauman, 2004) ;

- **les contraintes sanitaires :** Elles font référence aux défis et obstacles liés à la santé entravant souvent l'action des ONG sur le terrain. En fait, certaines catastrophes ou conflits se produisent souvent dans les zones à risque sanitaire élevé et dont le déploiement des ONG pour secourir les nécessiteux devient pénible. Plusieurs ONG ont révélé avoir fait face à de telles contraintes lors de leurs interventions dans certains pays d'Afrique de l'Ouest fortement touchés par le Virus Ebola. Le risque de contamination de ce virus étant très élevé, il était pénible pour les ONG de déployer du personnel sur le terrain pour apporter de l'assistance aux personnes qui avaient besoin d'aide. Ce phénomène a pu s'observer récemment avec l'avènement de la COVID-19, qui imposait un protocole sanitaire très stricte et dont les ONG étaient contraintes de respecter lors de leurs interventions sur le terrain (Inomata, 2012).

3. VISION OPTIMISTE *VERSUS* VISION PESSIMISTE DU FINANCEMENT DES ONG

L'amplification des crises économiques, politiques, sécuritaires, sanitaires et des désastres naturels au cours des trois dernières décennies, a favorisé l'émergence de deux visons antagonistes du financement des ONG au sein des économies. D'une part, la vision optimiste qui souligne le cofinancement des projets nationaux et intégrateurs visant à soutenir le renforcement des capacités des Organisations de la Société Civile locale. L'on note également l'atténuation de la pauvreté, la préservation de l'environnement, la défense des droits de l'homme, l'aide au développement des communautés locales, la promotion des idéologies liées à l'égalité hommes-femmes en conflit direct avec les objectifs politiques des gouvernements. Dans le contexte actuel de nos économies, le financement des ONG concourt aux programmes économiques, écologiques,

politiques, sécuritaires et sociaux, ainsi qu'aux formations, animations, d'appui technologique dans les communautés locales. Le soutien et le financement des activités des ONG ont cependant tendance à se réduire aux domaines habituels qu'on a l'habitude de leur concéder : les jeunes, les réfugiés, les journalistes, le «genre» (*gender*, c'est-à-dire le droit des femmes) et l'environnement. Les couches de la société œuvrant de façon pratique dans les divers domaines professionnels (PME du commerce et de l'industrie, nouvelles technologies, art et culture, administrations locales) ne sont, du même coup, impliquées que dans des projets annexes et à un moindre degré. Les associations humanitaires «sans frontières» tentent de réduire les inégalités et de porter secours aux populations victimes de conflits et sont construites sur un certain nombre de principes : le caractère areligieux des organisations, leur apolitisme, la nécessité d'un accès universel aux victimes, une affirmation d'indépendance par rapport aux états, dans leurs actions et dans l'origine des financements, ainsi qu'une volonté de dénonciation de situations constatées sur le terrain.

D'autre part, la vision pessimiste qui met en avant la résurgence des effets pervers par le prosélytisme religieux et les détournements d'idées à des fins politiques. En effet, certaines ONG prônent des actions violentes, et jouent un rôle important sur le plan géoéconomique car elles influencent souvent les décisions politico-économiques des Etats. D'aucunes, par leur financement sont affiliées secrètement au terrorisme. De nombreuses Organisations Non Gouvernementales, souvent caritatives, soutiennent directement ou indirectement le terrorisme.

Toutes les ONG n'exercent pas que des actions charitables ou de défense d'intérêts collectifs. Certaines, sous couvert de l'intérêt commun, défendent des valeurs politiques, mercantiles ou criminelles, en utilisant des moyens illégaux. Leur financement sert à la constitution des lobbys avec armes principales la création des rentes informationnelles, les négociations et les protestations visant à contester les actions des élus. Il s'en suit des dérives médiatiques, l'utilisation des images à des fins politiques. Ces aspects touchés par les conflits, la fragilité et des crises prolongées, amplifient la vulnérabilité tout en entravant l'ordre social et la cohésion. La vulnérabilité des ONG et des organismes de bienfaisance au financement du terrorisme, en particulier leur

rôle potentiel de canal pour transférer des fonds en appui aux activités terroristes dans divers endroits, et pour brouiller la piste financière des bailleurs de fonds. Toutefois, ce soutien financier est perçu comme une source de blanchiment de fonds, de financement du soutien des groupes terroristes. Par exemple, la fréquence des retraits des comptes, en particulier dans les États connus pour des activités de Boko Haram, a soulevé des préoccupations au sujet de l'utilisation finale des fonds. Le financement des ONG concourt au terrorisme via la contrebande d'armes, de biens et de monnaies, en tant que des passeurs de fonds, d'armes et d'engins explosifs au niveau des frontières. Aussi, en s'efforçant de donner aux pauvres un accès à une eau salubre sans pouvoir, s'attaquent à des problèmes de réglementation tels que la pollution industrielle qui a été à l'origine de la contamination peut conduire à des efforts voués à l'échec à long terme.

CONCLUSION ET SUGGESTIONS

Cet article avait pour objectif d'examiner le financement des ONG. Deux principaux faits ont permis d'affiner la problématique. Les ONG se présentent davantage comme soutien multiforme aux économies en situation de crises et de conflits au cours des trois dernières décennies. Prenant appui sur ces deux faits, nous avons mobilisé les développements théoriques et factuels pour illustrer notre contribution. Quelques suggestions non exhaustives émergent dans le but d'atténuer la nature arlésienne du financement des ONG.

- Réglementer et surveiller les activités et les opérations des ONG et des organismes de bienfaisance pour éviter le financement des activités illicites et de déstabilisation des États.
- Mettre en place un mécanisme efficace afin de cerner les dispositions pertinentes de l'ONU et du GAFI pour la lutte contre le financement du terrorisme.
- Surveiller efficacement les activités de mendiants dans les rues, les levées de fonds sur les sites religieux en particulier dans des zones connues pour des activités terroristes.
- Améliorer les capacités de collecte de renseignements et envisager

l'utilisation d'opération secrètes et d'éléments infiltrés comme un moyen d'obtenir des informations fiables sur les terroristes et les groupes terroristes.

- Mettre en place des mécanismes de régulation et de contrôle efficaces pour assurer une surveillance des activités et opérations des ONG et des organismes de bienfaisance.
- Améliorer la formation sur les techniques d'enquête et l'expérience des autorités de poursuite en matière de démantèlement des terroristes et de leurs sources de financement.
- Collecter des informations quantitatives et qualitatives sur le financement du terrorisme et les activités terroristes dans le but de mesurer la portée des questions et d'identifier les tendances.
- Améliorer la surveillance des frontières et de la sécurité des frontières nationales et développer des synergies avec les pays voisins.
- Mettre en place des systèmes d'alerte précoce au sein des services de sécurité et de renseignement qui servira d'outil de vigilance pour identifier et contrer les menaces potentielles et réelles de financement du terrorisme, en particulier dans les pays ayant des populations sensibles sur le plan religieux.
- Impliquer la société civile, les groupes religieux et le secteur privé de manière plus efficace dans les efforts de prévention des financements terroristes.

Références bibliographiques

1 G. Bertocchi, A. Guerzoni "Growth, History, or Institutions? What Explains State Fragility in Sub-Saharan Africa?" Discussion Paper n° 4817, mars IZA, 2010.

2 S. Brunel, R. Brauman "Les ONG et l'Afrique", *Questions internationales*, n°5, janvier-février 2004, pp.47-53.

3 T.R. Davies The possibilities of transnational activism: the campaign of disarmament between the two world wars, 2007, P.282.

4 Global Humanitarian Assistance "Rapports d'activités pour 2006 et 2012". http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries

5 HCR (2011), *Tendances mondiales 2011* (http://www.unhcr.fr/501145f39.html) et

A/66/81–E/2011/117.

6 Inomata Tadanori *(2012)*. Financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies. JIU/REP/2012/11.

7 Jackson Ashley (2014), Humanitarian Negotiations with Armed Non-state Actors: Key Lessons from Afghanistan, Sudan and Somalia, Policy Brief 55, Humanitarian Policy Group, mars 2014, disponible en ligne à: http://goo.gl/xEfaAl

8 C. Kahn, A. Cunningham (2013). State Sovereignty and Humanitarian Action, Disasters Vol. 37, Supplement 2, Octobre 2013.

9 M.W. Kamdem Pokam (2016). Le mouvement des ONG et la question du développement de l'Afrique.

10 NRC (2016). Enjeux de l'action humanitaire basée sur les principes : quatre pays en perspective. Norwegian Refugee Council (NRC), 2016.

11 OCHA (2015). Humanitarian Response Plan : South Sudan 2015, 2015, disponible en ligne à : http ://reliefweb. int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-response-plan-2015.

12 F. Rubio, C. Zieglé (2006). Les ressources des ONG et leur contrôle, rapport moral sur l'argent dans le monde 2006.

13 P. Ryfman (2006) «Les ONG françaises : crises de la maturité et mutations» : 21-32, *in* K. Blanchet et B. Martin (dir.), 2006, *Critique de la raison humanitaire*. Paris, Le cavalier bleu.

14 L. Themnér, P. Wallensteen (2012), *Armed conflict, 1946-2011*, in Special Data Feature o f Uppsala Conflict Data Program (UCDP), Journal of Peace Research, 2012.

15 G. Verna (2007). Le comportement des ONG engagées dans l'aide humanitaire selon leur culture d'origine et les pressions politiques subies. *Anthropologie et Sociétés*, Volume 31, numéro 2, 2007.

GESTION DE LA RÉPONSE À LA CRISE HUMANITAIRE PAR LA PERFORMANCE ET L'EXIGENCE D'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES

Professeur Viviane ONDOUA BIWOLE
Consultante et enseignante à l'Université de Yaoundé II, Soa

Résumé

La question qui nous préoccupe est de savoir comment assurer l'efficacité des programmes humanitaires tout en préservant la souveraineté des États. L'analyse s'appuie sur deux principales théories des sciences de gestion, la théorie de la dépendance des ressources (Pfeffer et Salancik, 1978) et la théorie institutionnelle (DiMaggio et Powell, 1983) pour formuler quelques pistes de recommandations. Afin de garantir leur souveraineté, il est suggéré que : (1) les États accèdent à l'information sur le fonctionnement des programmes humanitaires (soit en utilisant leurs moyens de renseignement soit en exigeant que les organismes leurs fournissent des informations qui les intéressent) ; (2) les États aient recours à la sphère diplomatique à travers le lobbying aussi bien dans les structures sous régionales qu'internationales auxquelles ils appartiennent pour mieux contrôler l'interdépendance des ressources et réduire le contrôle externe ; (3) générer des règles régulant l'activité des organismes humanitaires soit d'autorité et en conformité avec les attentes de la société, soit de manière consensuelle avec les organismes concernés ; (4) faire un benchmark et retenir des

actions potentiellement efficaces. Cette activité relève de l'intelligence économique, véritable arme concurrentielle.

Mots clés : Crise - Efficacité des programmes - Dépendance des ressources - Isomorphisme.

INTRODUCTION

La problématique de l'efficacité des programmes cache à peine la crise de confiance qui existe entre les États souverains et les organismes humanitaires censés apporter leur appui à la gestion des crises humanitaires. En effet, comme il est rappelé dans les termes de références du présent colloque, l'on a assisté depuis une vingtaine d'années au déplacement des interventions des organismes internationaux passant de la posture d'acteurs de la périphérie à celui d'acteurs stratégique dont les actions vont au-delà d'un simple appui pour arborer dans certains cas les rôles de «donneurs d'ordres».

Pour nous en convaincre, prenons le cas de la gestion de la pandémie à Covid 19 encore en cours dans tous les pays. Si l'on peut comprendre que cette maladie renie le principe de l'intangibilité des frontières, fragilisant ainsi la souveraineté des États, il faut reconnaître que sa gestion dévoile leur fragilité. Ils sont incapables de résoudre par eux-mêmes et en toute souveraineté, les problèmes de leurs populations. Comme pour la pandémie à Covid-19, l'actualité d'autres crises apporte la preuve de la transgression des frontières : terrorisme, catastrophes naturelles, cybercriminalité, les migrations. Dans ce contexte, l'action de l'Etat est relativisée dans la recherche de solutions durables et efficaces et les propositions transversales sont adoptées moyennant quelques ajustements.

Deux phénomènes se dégagent du constat ci-dessus. Le premier est la dépossession de la souveraineté des mains des élus (comme on le sait dans le principe) vers les experts (de la médecine, et ici matérialisé par la mise en

place dans tous les pays, d'un comité scientifique chargé de préparer la décision des politiques sur les comportements à imposer aux citoyens). Le deuxième phénomène est la dictature des pays riches à travers les dons (sans doute de bonne foi) qui, pour se protéger, sont obligés de se préoccuper voire d'imposer des décisions (vaccination, mesures de sécurité aux frontières) aux pays en développement, émergents ou pauvres. Cette réalité ignore, sans tabou, le principe d'ingérence.

On assume désormais la réalité de la porosité des frontières et la cohabitation des acteurs aux intérêts parfois divergents. C'est le cas lorsque les organismes d'assistance humanitaires interviennent dans un pays à la suite d'une guerre entrainant des dommages sur les civiles. Plusieurs observateurs de la scène ont cependant décrié des «glissements» dans l'action humanitaire. D'une logique d'assistance à une confrontation d'actions parfois convergentes et des fois divergentes, la scène internationale a connu de profondes transformations, et l'on assiste à une concurrence entre les États et les acteurs transnationaux. Ce contexte multi acteurs crée à la faveur des transactions régulières, des rapports de forces entrainant une perte de contrôle des Etats et une fragilité de leur souveraineté. Cette réalité est propice à l'expression des rapports de forces qui échappent à la seule logique juridique. Les élus, les politiques se trouvent dans les faits à partager leur espace de pouvoir avec d'autres acteurs dont l'importance peut fragiliser leur autorité.

Ainsi, l'efficacité des programmes n'est plus appréciée seulement au plan microéconomique du point de vue des bénéficiaires, mais au plan macroéconomique du point de vue des Etats. Dans ces conditions, la question qui nous préoccupe est de savoir **comment assurer l'efficacité des programmes dans leur rôle d'appui tout en préservant la souveraineté des États ?** La question de l'efficacité ici se réfère alors à l'analyse des rapports qui pourraient exister entre ces programmes et les États, la question de leur importance et de leur pouvoir étant déjà actée. Il s'agit alors d'apprécier leur efficacité dans leurs rapports concurrents avec les États. L'analyse se structure en deux points : la crise comme source de dépendance des États (I) et l'efficacité des programmes humanitaires en contexte de dépendance des Etats (II).

I - LA CRISE, SOURCE DE DÉPENDANCE DES ÉTATS

La gestion des crises mérite une réflexion approfondie qui remet en cause la question de la gouvernance mondiale et des politiques mises en œuvre. Elle révèle également une transformation des interventions des organisations humanitaire rivalisant à bien des égards l'action des États.

I.1 Remise en cause de la gouvernance mondiale

La gouvernance mondiale est assurée par l'Organisation des Nations Unies (ONU). Créé en 1945 par la Charte de San Francisco, l'ONU est une grande institution internationale qui succède à la Société des Nations (SDN) ; mise en place à la fin de la seconde Guerre Mondiale, elle s'était avérée inefficace pour stopper les conflits à la fin de l'entre-deux-guerres et éviter un second conflit mondial[1]. Depuis sa création, l'ONU contribue à désamorcer les crises et les conflits à l'international. Au niveau régional, l'Union Africaine à travers le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) crée en 2003, est l'organe décisionnel de l'Union Africaine en charge des questions de préventions, de gestion et de règlement des conflits.

Le Conseil constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à favoriser une réaction rapide et efficace aux situations de conflits et de crise en Afrique. Il constitue également le pilier central de l'Architecture de Paix, de Sécurité (APSA) et contribue à la stabilité des États sur le continent[2]. Au niveau sous régional, notamment en Afrique Centrale, le Mécanisme d'Alerte Rapide de l'Afrique Centrale (MARAC) et la Force Multinationale de l'Afrique Centrale (FOMAC) sont des organes techniques de mise en œuvre du Conseil de Paix et Sécurité d'Afrique Centrale (COPAX). Ils ont pour rôle d'observer, de surveiller et de prévenir les crises et les conflits.

Au regard de l'état actuel de la situation de gestion des crises en Afrique

[1] *https://www.un.org/press/fr/2005/IHA1071.doc.htm*, consulté le 2O/O9/2O21

[2] *https://au.int/fr/cps consulté le 2O/O9/2O21*,O1 :19.

bien que ces institutions et mécanismes aient été installés à plusieurs niveaux d'actions, les crises perdurent et encore plus en Afrique subsaharienne où les foyers des tensions s'accentuent. En Afrique Centrale, la Communauté Economique des États d'Afrique Centrale (CEEAC) et Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC) multiplient des synergies d'actions pour contrer la menace terroriste, la criminalité transnationale organisée et les autres formes d'insécurités persistantes. Les ONG, en synergie avec les institutions étatiques et régionales de soutien à la paix sont régulièrement confrontées aux situations de guerres, de catastrophes et de crises. Leur rôle est de porter une attention aux souffrances occasionnées au plus vulnérables à travers des programmes d'interventions humanitaires. Seulement, il s'avère qu'aujourd'hui malgré leur nombre croissant et l'importance des ressources déployées, ils n'arrivent pas à soutenir le développement de façon efficace, efficiente et durable. De plus, le principe de l'assistance humanitaire est désormais au cœur de plusieurs controverses.

Et pourtant, l'ambition était noble quand en 1949, le droit à l'assistance humanitaire en période de conflits armés est reconnu par les 168 Etats parties aux Conventions de Genève. Depuis longtemps, l'assistance humanitaire ne s'implique pas seulement aux conflits armés mais s'intéressent à toutes formes de catastrophes ; qu'il s'agisse des catastrophes naturelles qui peuvent être géographiques (tremblements de terre, tsunamis et éruptions volcaniques), océanographiques (inondations, avalanches), climatologiques (sécheresses), météorologiques (tempêtes, cyclones) ou biologiques (épidémies, pestes), des catastrophes créées par l'homme (conflits armés, crash d'avion ou déraillement de train et les incendies) et des cas d'urgences complexes qui sont souvent une combinaison de facteurs naturels et humains, notamment l'insécurité alimentaire, les conflits armés et les populations déplacées. L'objectif principal est alors de protéger les populations victimes de ces catastrophes.

Malheureusement, le principe du respect et de la protection des populations civiles est de plus en plus bafoué, dans certains cas elles sont même les cibles privilégiées dans les conflits : «terroriser les populations, les affamer, porter systématiquement atteinte à leur dignité et à leur identité sont devenus des moyens courants de conduire les hostilités, d'atteindre des objectifs militaires

et politiques»[3]. La crise du NOSO foisonne de preuves dans cette logique accentuant ainsi les crises humanitaires.

Face à cette réalité, il arrive que les Etats ne puissent pas seuls, juguler la crise et que les organismes humanitaires s'impliquent pour préserver l'intégrité physique, morale et économique des victimes de guerres et de catastrophes. Il apparaît alors un partage d'intervention sur le terrain entre l'Etat et les organismes humanitaires dont les relations peuvent être congruentes ou divergentes.

I.2 Actions combinées des États et des organismes humanitaires

La gestion des crises humanitaires renvoie à l'idée selon laquelle «les pouvoirs publics font face souvent inopinément à un évènement relativement imprévisible et dont les contours ne peuvent être cernés objectivement ni totalement» (Jacob S. et Schiffino N., 2007 : 58). Ainsi, en marge des dispositions gouvernementales, les organismes humanitaires offrent leurs services pour protéger les populations victimes de catastrophes. Dans ce monde désormais «multicentré», de nouvelles menaces transgressent les frontières, notamment le terrorisme, les catastrophes naturelles, les pandémies, la cybercriminalité, les migrations, les conflits divers. Ce qui nécessite des solutions internationales. Dans ce contexte, l'action de l'État est secondée, mutualisée voire concurrencée avec celle des organismes humanitaires à la recherche des solutions durables et efficaces. Ainsi, les Nations Unies soutiennent les pays en contexte de conflit (ou non) à travers le PNUD dans son plan stratégique «Agir dès aujourd'hui et investir pour demain». Ce programme demeure une bonne voie de réalisation en 2020, modulable pour répondre aux objectifs à long terme des pays en crise. Il se déploie dans trois domaines : l'éradication de la pauvreté, la gouvernance à travers l'appui à la croissance d'économies durables et la résilience dont son renforcement face aux chocs et crises. Pour une réponse efficace, le PNUD accorde la priorité aux modalités à savoir «l'environnement, l'énergie et le genre»[4].

---

[3] *https://books.openedition.org/iheid/2931?lang=en*, consulté le 25 septembre 2021.

[4] *https://annualreport.undp.org/fr/* consulté le 28/09/2021.

L'évaluation de l'aide a déjà fait l'objet de nombreuses réflexions, tant dans les milieux académiques que chez les praticiens et les bailleurs de fonds, en particulier à l'OCDE et à l'Union Européenne (Marc-Antoine Pérouse de Montclos, 2011). Dans la plupart des cas, ce sont les ONG et les Organisations Intergouvernementales qui sont évaluées par leurs bailleurs de fonds. Cela n'a rien d'étonnant. D'une manière générale, le secteur non-lucratif est largement orienté par les souhaits de ses donateurs, plus que par les besoins des pauvres. Appréhendée dans un sens large, qui va au-delà des secours d'urgence et inclut les questions de reconstruction ou de développement, l'aide humanitaire privilégie souvent les crises les plus médiatisées et les plus susceptibles de provoquer des élans de générosité (Keen, 2008 ; Pérouse de Montclos, 2007).

Les conflits présentent des degrés d'importance différents, certains comme les coups d'État ont le mérite d'attirer et de susciter l'action des acteurs externes de nature humanitaire ou non (communauté sous régionales) ou alliés. L'on observe des comportements qui vont des simples déclarations (condamnant l'acte de coup d'Etat) à la rupture de la collaboration (dans le cas des relations bilatérales), de l'exclusion comme membres d'une communauté sous régionale ou l'intervention armée d'une force multilatérale, d'un allié. Ces actions sont souvent couplées à l'intervention des organismes en charge de l'appui humanitaire.

Cette composante humanitaire est censée porter secours aux populations victimes des crises. A l'observation, cet appui humanitaire très souvent autonome ne fait pas partie intégrante des stratégies menées par le pays concerné pour mettre fin à la crise. L'on assiste donc à un foisonnement d'actions peu coordonnées et pas toujours cohérentes (bien que bienveillantes) en direction de la même cible ; qu'il s'agisse de la panoplie d'organismes humanitaires ou de l'Etat et des Organisations de la Société Civile locales. Très récemment dans le cas de la crise du NOSO, l'on a vécu l'implication d'un parti politique de l'opposition dans cette logique humanitaire.

En somme, il existe désormais un marché de l'humanitaire où cohabitent plusieurs «entreprises» et acteurs au point de faire émerger de nouveaux concepts comme celui «de devoir d'ingérence» pour cause humanitaire. Que l'on utilise les termes d'intervention, d'ingérence, d'appui ou d'assistance, les

experts relèvent qu'il s'agit d'une violation condamnée en droit international. Il faut alors reconnaître que le débat est désormais plus politique que juridique et c'est sur ce terrain qu'il faut désormais analyser le phénomène de l'action humanitaire. Il apparaît alors que les crises suscitent le déploiement des programmes humanitaires et accroissent de ce fait la dépendance des États vis-à-vis des ressources extérieures. Cette dépendance aux ressources extérieures et l'occupation du terrain par les organismes humanitaires questionne le principe de la souveraineté des États. Notre préoccupation est de savoir comment garantir cette souveraineté en contexte de dépendance des ressources. Après traduction du sacro-saint principe économique de «la main invisible» forgée par Adam Smith qui désigne la théorie selon laquelle l'ensemble des actions individuelles des acteurs économiques, guidées (par définition) uniquement par l'intérêt personnel de chacun, la question de la dépendance se pose à l'évidence. Ainsi, la portée de l'aide internationale tant financière qu'humanitaire serait-elle dénouée de tout intérêt ? Sur ce fait, la souveraineté des États est mise à l'épreuve de la théorie de la dépendance.

II - GARANTIR LA SOUVERAINETÉ DES ÉTATS MALGRÉ LA DÉPENDANCE AUX RESSOURCES EXTÉRIEURES

La dépendance des États est justifiée par la situation de crise, véritable prétexte de l'intervention des organismes humanitaires. Leur intervention s'ajoute aux efforts déployés par les États et constitue d'importants appuis au point de créer une véritable dépendance des États, alors incapables de répondre aux besoins des victimes des crises. Plusieurs perspectives, empruntées aux sciences de gestion peuvent être envisagées dans la problématique de l'efficacité des programmes humanitaires et de la souveraineté des États. La principale proposition est de considérer l'environnement non pas comme une donnée mais comme un processus qui implique à la fois l'adaptation à l'environnement et des tentatives pour changer cet environnement. La théorie de la dépendance des ressources et la théorie institutionnelle sont convoquées dans la présente analyse.

II.1 La souveraineté garantie par la maîtrise des ressources

On pourrait au préalable se poser la question de savoir pourquoi y a-t-il autant et de plus en plus d'organismes humanitaires ? C'est la question à laquelle les théoriciens de la théorie évolutionniste Hannan et Freeman (1977) apporte une réponse : parce que certaines organisations disparaissent et d'autres sont créées avec des caractéristiques différentes. Prolongeant cette réflexion, Aldrich (1979) justifie la présence des organisations par leur adéquation avec les environnements changeants et divers.

L'adaptation à l'environnement justifierait alors la nécessité pour les États non pas de perdre leur souveraineté mais d'en apprécier la transformation. La question qui serait alors subtilement posée ici est de savoir si le problème n'est pas celui de la faible capacité des Etats à s'adapter aux évolutions de leurs environnements ? A ce sujet les travaux de Lawrence et Lorsch (1967) qui révèlent que la structure organisationnelle est directement liée aux techniques de production utilisées, ceux de Burns et Stalker (1961) qui soulignent l'existence d'une très, grande variété de méthodes de direction et de procédures et ceux de Chandler qui reconnaissent la nécessité d'adapter la structure à la stratégie illustrent la nécessité pour les Etats de s'adapter au nouveau contexte de pluralité d'intervention des organismes humanitaires. La loi n°2005/006 du 27 juillet 2005, portant statut des réfugiés au Cameroun constitue l'encadrement institutionnel et opérationnel des activités d'assistance humanitaire en faveur des réfugiés sur les frontières camerounaises.

La théorie de la dépendance des ressources nous offre quelques orientations pertinentes pour l'analyse. Elle part de l'hypothèse que l'État est davantage influencé quand la dépendance externe est importante. Le contexte de l'intervention simultanée de plusieurs organismes humanitaires dans le cadre de la gestion de la réponse à la crise humanitaire génère en effet des interactions complexes entre les organismes d'une part et, entre les organismes et les États d'autre part. Il peut arriver que l'État soit confronté aux demandes conflictuelles et ait des difficultés à apprécier sa sphère d'influence. Sa responsabilité est de gérer cette coalition d'intérêts pour que puissent se poursuivre les activités de l'État (Charreire Petit, 2009).

L'enjeu ici est double : reconnaître le contexte social et les contraintes avec lesquelles l'État va devoir opérer d'une part, et le choix des ajustements étatiques pour répondre à ces réalités sociales. Le leader en Chef (le Chef de l'État) serait ainsi un «avocat» et un «manipulateur actif» des contraintes du contexte social au sein duquel l'État est inséré. Deux différents moyens sont alors possibles pour contrôler les situations d'interdépendance des ressources (Pfeffer et Salancik, 1978) : (1) les États doivent, soit accéder à l'information sur le fonctionnement des échanges, soit émettre des demandes étant conscient de ne pas savoir ce que les autres ont obtenu de ces organismes ; (2) si le contrôle de la dépendance externe par le contrôle des ressources est difficile, les États ont recours à la sphère diplomatique à travers le lobbying afin de s'assurer de la maîtrise de sa souveraineté. D'après Pfeffer et Salancik (1978), les lois, la légitimité et les résultats politiques sont également imputables aux actions étatiques pour infléchir leur contexte social dans une direction qui favorise leur survie, leur croissance et leur stabilité. Au lieu de considérer l'environnement comme une donnée, il est bien plus réaliste, de le penser comme le résultat d'un processus qui implique à la fois l'adaptation à l'environnement et des tentatives pour changer cet environnement (Oliver, 1991).

Au-delà des deux moyens évoqués, les Etats peuvent aussi s'engager à dynamiser les structures sous régionales auxquels ils appartiennent pour mieux contrôler l'interdépendance des ressources et réduire le contrôle externe. Ils pourraient alors faire de la question du libre-échange une véritable stratégie visant à garantir la souveraineté des États par la maîtrise des ressources de toute nature.

L'environnement a donc un rôle fondamental dans la dépendance des ressources et la survie de l'État n'est possible qu'à la condition de satisfaire les autres groupes d'intérêts avec lesquels il est en relation, notamment pour parvenir à se procurer les ressources nécessaires. Il s'agit alors d'amorcer la réflexion sur les logiques concurrentes qui s'imposent par la présence de plusieurs acteurs sur le même champ d'intervention, l'État et les organismes humanitaires.

II.2 Souveraineté des États et logiques concurrentes

À l'évidence, le contexte du rapport de force s'impose par la réalité «multi acteurs». Le rapport de force justifie les interactions entretenues par les acteurs

dans le cadre de la répartition des espaces de pouvoir. Les sources de pouvoir sont variées et tiennent compte des contraintes politiques, sociales, économiques, diplomatiques ; des logiques du marché (offreurs et demandeurs) ; ou des contraintes idéologiques notamment la nouvelle forme de mondialisation (la loi du plus fort, logique libérale, la force des États). Dans ce contexte, la question de l'efficacité des programmes humanitaires oblige à analyser la souveraineté de l'État censé coordonner toutes les actions se déroulant sur son territoire. Ce qui pose la question centrale des processus préservant la légitimité de l'État dans ce «marché humanitaire».

Dans cette perspective, la théorie institutionnelle de DiMaggio et Powell (1983) est pertinente pour notre analyse car elle pose la préoccupation de la légitimité des organisations. Par analogie dans le rapport entre les organismes humanitaires et les États, ces derniers entrent non seulement en concurrence pour des ressources, mais sont mus par la recherche de pouvoir et de légitimité. La légitimité s'acquiert par le jeu des interactions avec l'environnement (Meyer et Rowan, 1978). Ainsi, pour gagner cette légitimité, les États devraient inventer des mythes sur eux-mêmes, s'adonner à des activités symboliques et créent des histoires, ce qui participe à leur survie et à leur propre institutionnalisation (Huault, 2009). Cette théorie révèle alors qu'au-delà des inputs connus (capital, travail, terre), la légitimité sociale est une valeur déterminante pour la souveraineté des États. Elle doit même être considérée comme la première des ressources parce qu'elle permet l'action. Les États doivent donc être légitimes pour survivre. Pour preuve, certaines organisations militantes comme *Green Peace* utilisent ce levier de la légitimité sociale pour neutraliser les actions d'autres organisations qu'elles estiment néfastes. La légitimité sociale apparait ainsi comme un préalable et, à *minima,* comme nécessaire à l'action.

DiMaggio et Powell (1983) retiennent le concept d'isomorphisme pour expliquer comment les organisations peuvent garantir leur légitimité sociale. Le concept d'isomorphisme explique les dynamiques des organisations et de structuration des champs. Il révèle que ces dynamiques n'ont pas toujours des ressorts rationnels de nature économique, elles revêtent aussi une dimension parfois très irrationnelle voire ambiguë qui sont des fondements de la recherche de légitimité (Huault, 2009). L'on distingue alors l'isomorphisme coercitif,

normatif et mimétique. Au regard de cette référence, les Etats confrontés aux activités concurrentes des organismes humanitaires pourraient adopter les comportements ci-après :

- Pour l'isomorphisme coercitif : exercer une pression formelle et informelle conforme aux attentes culturelles de la société à travers la promulgation de nouvelles réglementations visant à réguler l'action des organismes humanitaires.
- Concernant l'isomorphisme normatif, les États pourraient convenir, en collaboration avec tous les acteurs du terrain (ONG locales et étrangères), des conditions et méthodes de travail et établir une base légitime à leurs activités, leur garantissant un degré d'autonomie suffisant. Deux aspects doivent être privilégiés ici : les dispositifs d'enrôlement de tous les acteurs et les réseaux professionnels de diffusion des règles retenues.
- En rapport avec l'isomorphisme mimétique, les États peuvent s'engager dans un benchmark pour identifier les actions qui ont marché ailleurs, dans les environnements comparables aux leurs. Le mimétisme est donc censé engendrer des solutions efficaces à moindre coût. Cette activité relève de l'intelligence économique, véritable arme concurrentielle.

Il apparaît à l'emprunt de la théorie institutionnelle que l'Etat devrait s'arroger un rôle déterminant dans la régulation de l'intervention des organismes humanitaires.

CONCLUSION

La gestion de la réponse à la crise humanitaire par la performance et l'exigence d'efficacité des programmes nous oblige à répondre à la question de savoir comment assurer l'efficacité des programmes humanitaires tout en préservant la souveraineté des États. En effet, le contexte de crise ou de catastrophe suscite l'intervention des organismes humanitaires dont le but est de protéger les victimes. Alors que certains y voient un acte bienveillant au regard des engagements des Etats, d'autres considèrent que cette intervention a muté de l'appui à l'ingérence au nom de la cause humanitaire. Quoi qu'il en soit, les

experts relèvent qu'il s'agit d'une violation condamnée en droit international. Notre objectif n'est pas de nourrir ce débat sur l'ingérence ou non mais d'acter la présence des organismes humanitaires et de questionner les mécanismes à mobiliser pour préserver la souveraineté de l'Etat. Nous appuyant sur la théorie de la dépendance des ressources et la théorie institutionnelle, il ressort que les Etats ne devraient pas considérer l'environnement comme une donnée mais davantage comme un processus auquel ils participent et qu'ils devraient influencer. Plus spécifiquement sur ce «marché de l'humanitaire», les États devraient assurer la régulation du fonctionnement des organismes humanitaires en mobilisant plusieurs leviers : formelle, informelle, diplomatique, coercitif, négociation, intelligence économique.

Références bibliographiques

1 Aldrich H. E. (1979). "Organizations and Environments", *Englewood Cliffs, NJ*: Prentice Hall, Nouvelle edition publiée à Chapel Hill, NC.

2 Burns T. et Stalker G. M. (1961). The management of innovation. *London*: Tavistock.

3 Charreire Petit S. (2009). Jeffrey Pfeffer et Gerald Salancik, La dépendance des ressources, *in Les Grands Auteurs en Management*, dirigé par Sandra Charreire Petit et Isabelle Huault, ed. EMS, 2009.

4 DiMaggio P. et Powell W. (1983). «The Iron-Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational field», *American Sociology Review,* 48, April, pp. 147-160.

5 Hannan M. T. et Freeman J. (1977). "The Population Ecology of Organizations", *American Journal of Sociology,* Vol. 82, No. 5 (Mar., 1977), pp. 929-964.

6 Huault I. (2009). Paul DiMaggio et Walter W. Powell, Des organisations en quête de légitimité *in Les Grands Auteurs en Management*, dirigé par Sandra Charreire Petit et Isabelle Huault, ed. EMS, 2009.

7 Jacob S. et Schiffino N. (2007). Les politiques publiques du risque. *Politique et Sociétés*, 26(2-3), pp. 19–26.

8 Keen David (2008). Complex Emergencies. Cambridge: Polity.

9 Lawrence P.R. et Lorsch J. W. (1967). «Organization and Environment : Managing Differenciation and Integration», *Boston:Boston : Division of Research, Graduate School of Business Administration,* Havard University : Traduction française, *Adapter les structures de l'entreprise, (1986),* Paris, les Editions d'Organisation.

10 Meyer J. W. et Rowan B. (1978). «The Structure educational organizations.», In M.W. Meyer and Associates, Organizations and Environments. San Francisco : Jossey Bass.

11 Oliver C., (1991). Strategic Responses to Institutional Processes, *The Academy of Man-*

agement Review, Vol. 16, No. 1, Jan., pp. 145-179.

12 Pérouse de Montclos Marc-Antoine (2007). La face cachée des ONG. *Politique Internationale*, (116), p. 347-368.

13 Pérouse de Montclos Marc-Antoine. (2011). Somalie : entre islamisme national et nationalisme diasporique. In : Medeiros J. (dir.), Meyer Jean-Baptiste (préf.). *Le mondial des nations*. Paris ; Paris : Choiseul ; RFI, p. 105-114.

14 Pfeffer K. J. P J. et Salancik G. (1978) : «A Contingency Model of Influence in Organizational Decision Making», *Pacific Sociological Review,* 21, pp. 239-256.

ACTION HUMANITAIRE ET RÈGLEMENT DES CRISES EN AFRIQUE CENTRALE : QUELLES PERSPECTIVES ?

Professeur Frank ÉBOGO
Ph.D en science politique, Maitre de Conférences,
Université de Yaoundé II-Soa

Résumé :

Dans le monde westphalien, marqué par le respect de la souveraineté des États, l'action humanitaire avait longtemps été considérée comme un adjuvant et un appoint aux politiques publiques nationales et internationales. La généralisation des conflits en Afrique centrale, facilitée par la fin de la logique bipolaire, a précipité sur l'échiquier géopolitique sous régional des belligérants, des populations et des organismes humanitaires. Outil d'atténuation de la tension politique, par définition, l'action humanitaire, *a priori* dépolitisée ou apolitique, a largement contribué à consolider le tissu sociopolitique ébranlé en Afrique centrale. Aujourd'hui, instrumentalisée par les belligérants, l'action humanitaire est devenue controversée. Cet article entend montrer, dans une approche constructiviste, que l'action humanitaire, en fonction des situations d'urgence et des intérêts géopolitiques des États, apparait comme un instrument d'atténuation ou d'aggravation des crises.

Mots clés : Action humanitaire, Diplomatie humanitaire, Militarisation, Politisation.

INTRODUCTION

Si les œuvres caritatives et oblatives, originellement rattachées aux organisations religieuses, ont longtemps dominé le champ humanitaire, il faudra attendre l'avènement de l'État westphalien, en Occident, pour assister à une sécularisation progressive du secours d'urgence. Débarrassée de sa gangue religieuse et philosophique (Ryfman, 2004 : 8), l'action humanitaire s'est peu à peu institutionnalisée au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale (Barthold, 2014). La diffusion des valeurs humanitaires a été accentuée par l'émergence d'une société éclatée et dominée par le cosmopolitisme. Dans une perspective séquentielle, l'action humanitaire s'est généralement déployée pendant et après une situation critique. Elle consiste par conséquent «à bâtir pacifiquement des espaces d'humanité pour les non-combattants ou ceux qui ne sont plus en état de combattre (population civile, blessés et malades civils et militaires) au cœur de situations violentes et déstructurées : les conflits» (Dubuet, 2003 : 1).

La littérature savante sur le rapport entre l'action humanitaire et la résolution des crises s'organise généralement autour de deux grandes tendances. La première, de facture réaliste, établit une (con) fusion entre les missions régaliennes de l'État et l'assistance aux populations. Dans ce schéma, l'État, en tant qu'acteur souverain à l'intérieur de ses frontières, monopolise les ressources humanitaires[1]. Les agences onusiennes et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) sont considérées comme des acteurs secondaires et dominés du champ humanitaire. L'État s'appuie sur des institutions et des organes paraétatiques pour porter une assistance permanente aux civils en situation de détresse. À l'intérieur des frontières étatiques, l'action humanitaire de l'État n'est que l'expression des politiques publiques destinées à répondre aux situations d'urgence. Les comités nationaux de la Croix Rouge peuvent être considérés comme des organes d'exécution des politiques humanitaires des États. À l'extérieur, enfin, elle correspond à une forme de diplomatie destinée à vanter les valeurs et la culture humanistes d'un État. L'humanitaire

[1] En 1992, un département des affaires humanitaires est créé au sein du secrétariat général des Nations Unies. La même année, la Communauté Européenne met en place l'ECHO (European Commission Humanitarian Office). En 1990, en France, le secrétariat d'État à l'Action humanitaire est érigé en ministère.

devient par conséquent la continuité de la politique étrangère d'un État au travers des actions caritatives (Rufin, 1986 : 282). Cette approche, articulée autour d'une politisation permanente de l'action humanitaire, pèche néanmoins par son caractère stato-centré. En effet, «l'intrusion dans le paysage humanitaire d'acteurs animés d'arrières pensées très éloignées des besoins réels des populations risque de brouiller le champ humanitaire» (Dubuet, 2003). Guidé par la quête permanente de l'intérêt national, un État, aussi démocratique qu'il soit, ne saurait se situer sur un plan purement humanitaire, et moins encore lorsqu'il s'agit d'une action sur le territoire d'un autre État (Brauman, 1986).

La seconde tendance, d'inspiration libérale, minimise la posture monopolistique de l'État dans la résolution des crises. Elle reconnait qu'en situation de faillite structurelle de l'État, accentuée par la survenue d'une catastrophe (tsunami, tremblement de terre, etc.) ou d'un conflit armé complexe, la communauté internationale peut voler au secours des populations sinistrées. Une telle intervention, bien encadrée par le droit international et légitimée par l'autorisation préalable des États, est portée par une pluralité d'agences et d'organisations humanitaires. Au lendemain du puissant séisme qui venait de frapper Haïti, un pays des Caraïbes, le 12 janvier 2010, de nombreuses organisations humanitaires se sont déployées pour apporter une assistance d'urgence aux populations civiles (Barthold, 2014). Face à l'effondrement des institutions haïtiennes, l'intervention des agences onusiennes et des ONG humanitaires, au-delà de leur manque de synergie, eu égard à la situation d'urgence, a néanmoins conduit au relèvement de l'État.

Ces deux tendances mettent en exergue la contribution de l'acteur humanitaire, qu'il soit de nature étatique ou non, dans la résolution des crises. D'un côté, l'approche réaliste révèle une relation instrumentale entre l'humanitaire d'État et la gestion des conflits ; de l'autre côté, le paradigme libéral débouche sur une vision universaliste de l'engagement philanthropique des acteurs non-étatiques. Cependant, il n'existe pas un lien insécable entre l'action humanitaire et la résolution des situations de crise. En réalité, l'action humanitaire est un construit social ; il ne relève naturellement ni de la mission régalienne de l'État ni de la raison d'être d'une quelconque organisation sociale. Elle résulte, en revanche, des valeurs et des représentations que l'État ou des

ONG se font de leurs activités en situation d'urgence. D'où la question suivante : comment l'action humanitaire peut-elle contribuer à résoudre les crises en Afrique Centrale ?

Il importe sans doute, à partir du terrain de l'Afrique centrale de voir, dans une approche constructiviste, comment l'action humanitaire a été pensée et implémentée de manière à résoudre des situations d'instabilité sécuritaire. Plus concrètement, l'action humanitaire, en fonction des situations d'urgence et des intérêts géopolitiques des États, apparait comme un instrument d'atténuation (I) ou d'aggravation (II) des crises.

I - L'ACTION HUMANITAIRE COMME INSTRUMENT D'ATTENUATION DES CRISES EN AFRIQUE CENTRALE

L'action humanitaire ressort des politiques publiques nationales visant à alléguer les maux des populations civiles dans des situations de crise ou de catastrophe. Il s'agit de l'État en mouvement dans le champ humanitaire. L'action humanitaire s'appuie sur une mobilisation des ressources propres à l'État et le soutien de ses partenaires internationaux ou locaux. Par conséquent, dans la mesure où elle s'appréhende comme une réponse aux besoins des populations en détresse, l'aide humanitaire participe de l'atténuation des crises en Afrique à travers l'activation du levier de la diplomatie (A) et de l'assistance humanitaires (B).

A - La construction de la diplomatie humanitaire en Afrique Centrale

La résurgence des conflits déstructurés en Afrique centrale, tributaire du délitement du bloc soviétique, a précipité une pluralité d'agences onusiennes et d'ONG dans le champ humanitaire. L'humanitaire est devenu est une ressource stratégique qui cristallise des enjeux géopolitiques entre les différents acteurs engagés dans des œuvres caritatives en faveur des populations sinistrées. À côté de la diplomatie classique, construite autour des échanges plus ou moins fluides entre des acteurs étatiques, s'est développé le concept de

multi-track diplomacy qui s'investit hors du système westphalien (Diamond, Mc Donald, 1996).

Si le concept de diplomatie humanitaire circule dans les milieux médiatiques, il ne parvient pas encore à s'imposer, comme un paradigme au sens de Thomas Kuhn, au sein de la communauté épistémique. Pis, sa formulation se ramènerait à un «oxymore» (Smith, 2007) : la diplomatie, par définition, vise la protection des intérêts d'un État. Elle aurait davantage une finalité utilitariste qu'humanitariste. Loin des enjeux politiques qui cristallisent la diplomatie classique, l'idéal humanitaire se fonderait sur la capacité des acteurs à «agir, à tout moment et en toutes circonstances, dans l'intérêt des personnes vulnérables» (De Lauri, 2020). Alors que «le diplomate défend, dans le cadre d'une politique étrangère, un modèle de société qui peut être influencé par l'histoire, l'idéologie, la religion, l'identité des cercles au pouvoir, [l'acteur humanitaire] ne promeut pas un modèle de société particulière, si ce n'est une société plus humaine. Sa vérité, c'est l'humanisme» (Harroff-Tavel, 2005 : 80).

Nonobstant des divergences dans l'orientation téléologique, l'acteur humanitaire se comporte, sur le terrain, comme un véritable diplomate. En effet, il développe une expertise pointue, mobilise des approches innovantes dans l'atteinte des objectifs et, de ce fait, fait preuve d'un savoir-faire diplomatique (Rousseau, Sommo, 2018). Sans doute, mieux que le diplomate[2], l'acteur humanitaire mesure l'importance du secret et de la confidentialité dans l'atteinte des objectifs fixés. D'ailleurs, Médecins Sans Frontières a reproché au CICR d'avoir gardé le silence, au nom de la neutralité et de l'impartialité, face au drame humain qui se déroulait dans le conflit du Biafra.

Grâce aux interactions et aux synergies fonctionnelles qu'elles ont pu développer, les ONG humanitaires sont parvenues à construire une véritable diplomatie multilatérale. Il s'agit d'un faisceau réticulaire de relations, bilatérales ou multilatérales, officielles et surtout officieuses, entretenues avec les belligérants dans le but de susciter une dynamique de sensibilisation aux drames vécus par des populations civiles. L'action diplomatique du CICR, par exemple, consiste à «faire entendre la voix des victimes des conflits armés et

[2] L'histoire des Relations Internationales est riche de cas de diplomates ou d'agents doubles travaillant, en intelligence, avec des puissances ennemies.

de troubles, à négocier des accords de portée humanitaire avec des acteurs de la société internationale ou nationale, à servir d'intermédiaire neutre entre eux et à contribuer à l'élaboration et au respect du droit humanitaire» (Harroff-Tavel, 2005 : 76).

En Afrique centrale, l'action des organisations humanitaires est visible sur le terrain des négociations entre les belligérants. Afin de porter une assistance à un maximum de personnes affectées par les désastres, les ONG internationales établissent des contacts, plus ou moins permanents, avec les parties prenantes au conflit (Baconnet, 2016 : 3). Les rencontres peuvent s'inscrire tantôt dans le format de discussions directes tantôt sous forme de négociations indirectes avec les parties en conflit. En 2013, la Communauté Sant'Egidio qui avait déjà réussi la médiation dans la crise mozambicaine (Marret, 2000), était parvenue à faire signer aux autorités politiques et à la société civile centrafricaine un «pacte républicain». Ces différents acteurs s'engageaient en faveur de la civilisation des mœurs politiques à travers la promotion du dialogue politique, de la sécurité et du désarmement.

La médiation prend également la forme de rencontres indirectes entre les différentes parties en conflit. D'un côté, le Gouvernement constitue un interlocuteur incontournable dans la recherche d'une situation apaisée sur le théâtre des opérations. Le contact s'établit entre les deux parties à travers l'octroi des différentes autorisations administratives, qu'il s'agisse des permis de circuler ou d'exercer dans les zones en conflit. L'aménagement, le cas échéant, des couloirs humanitaires permet aux différents opérateurs d'apporter, en toute sécurité, l'aide nécessaire aux populations sinistrées. En tant qu'acteur de terrain, les organisations humanitaires produisent également des rapports d'enquête assortis de recommandations. Une meilleure exploitation de ces documents permet généralement aux décideurs de revoir leurs politiques publiques sectorielles.

De l'autre côté, les ONG internationales doivent travailler avec des groupes armés qui occupent parfois des pans importants du territoire national. Le recours aux emblèmes Croix-Rouge et du Croissant-Rouge constituent des éléments de distinction avec belligérants. Il peut arriver que le CICR sollicite, auprès du groupe qui contrôle le territoire, une escorte armée afin d'accomplir,

en toute sécurité, sa mission (Mezzalama, 1995 : §57). Cette collaboration avec les groupes armés pose problème. En effet, «nombre d'États refusent […] de reconnaître qu'une situation de conflit armé se déroule sur leur territoire et contestent l'applicabilité du droit humanitaire, par crainte de donner une légitimité à des groupes armés qu'ils considèrent comme des «associations de terroristes» (Harroff-Tavel, 2005 : 83). Cet écueil surmonté, les ONG internationales doivent démontrer leur expertise diplomatique à travers l'ouverture des négociations humanitaires avec les groupes armés. Celles-ci visent à ouvrir des accès humanitaires afin d'évaluer les besoins, et par conséquent, de délivrer l'assistance aux populations vulnérables. La neutralité devient indispensable dans la conduite des enquêtes ou des négociations devant aboutir à l'atténuation des crises.

B - L'assistance des organisations humanitaires en faveur des populations en détresse

L'activisme diplomatique des organisations humanitaires finit par déboucher sur l'assistance en faveur des personnes en détresse. L'action humanitaire est le prolongement de la diplomatie humanitaire. Cependant, «ces deux types d'action peuvent se superposer, se substituer l'une à l'autre ou même s'exclure» (Rufin, 2003 : 15). L'action humanitaire vise, pacifiquement et sans discrimination, à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer l'homme dans ses capacités de choix» (Bautman, 1994). Le champ humanitaire est un espace éclaté qui met en concurrence des agences onusiennes et des ONG internationales. Cette pluralité d'acteurs humanitaires offre des services correspondant aux besoins d'urgence des personnes en situation de détresse.

Dans le théâtre des opérations, les organisations humanitaires, qu'il s'agisse des agences des Nations Unies ou des ONG internationales, se retrouvent bien souvent en première ligne dans des situations d'urgence complexes. Parfois entre des tirs croisés, ces organisations se déploient pour apporter une assistance aux populations civiles. Plusieurs organisations humanitaires interviennent en fonction de la nature et de la temporalité des besoins exprimés par les civils.

Tout d'abord, l'urgence des situations de détresse génère des besoins immédiats chez les populations. Pour y répondre à ces besoins, de nombreuses

organisations, spécialisées dans l'assistance humaine, offrent des services divers en faveur des victimes de guerre. C'est ainsi que le CICR, dont le mandat découle essentiellement des Conventions de Genève de 1949, fournit régulièrement une assistance humanitaire aux victimes de conflits armés. Par exemple, en mars 2021, nonobstant l'insécurité qui sévissait sur l'axe reliant Bangui à la frontière camerounaise, le CICR avait réussi à acheminer, sans aucune escorte armée, un premier convoi de plus de 500 camions de vivres et de médicaments vers sa base logistique.

En dehors du CICR, acteur traditionnel dans le secours d'urgence, on retrouve des organisations spécialisées dans des volets particuliers de l'assistance humanitaire : le Programme Alimentaire Mondial (PAM), pour la fourniture de soins spéciaux aux femmes et aux enfants en détresse ; et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), pour les soins de santé, notamment l'assistance pour la prévention et/ou le traitement des maladies épidémiques ou endémiques.

Le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés (HCR) a un agenda articulé autour de la protection et de l'assistance des déplacés internes et des réfugiés. Dans les situations d'urgence, le HCR fait un plaidoyer pour la levée des fonds en faveur des réfugiés. En février 2021, le HCR avait lancé un appel de fonds de 164 millions de dollars afin de fournir une aide et une protection à près de 1,5 million de Centrafricains déracinés, dont 210.000 avait fui les violences post-électorales de décembre 2020. Les interventions du HCR sont également orientées vers la facilitation du retour volontaire des réfugiés dans leur pays d'origine. En février 2021, le Cameroun, le Nigéria et le HCR avaient signé un accord tripartite, à Maroua, en vue du rapatriement de 5.000 réfugiés nigérians du camp de Minawao vers l'État nigérian du Borno. Également par les soins du HCR, de 2019 à mars 2020, 3.309 réfugiés centrafricains en séjour au Cameroun avaient volontairement regagné leur pays.

Si l'assistance humanitaire intervient dans des situations d'urgence, doit-on, pour autant, la circonscrire dans le registre de l'immédiateté et du conjoncturel ? Il est plus commode de penser que l'assistance humanitaire doit s'arrêter avec la désescalade ou le début des pourparlers de paix entre les belligérants. Pourtant, la détresse des populations sinistrées peut dépasser le cadre temporel du conflit. En effet, «l'État territorial, trop faible ou en

déliquescence, peut s'avérer incapable de remplir le service public à longue échéance» (Kolb, 2004 : 860). En même temps, l'instauration d'un système efficace d'aide peut inhiber les capacités productrices des populations locales, tout en créant des dépendances sur le long terme. D'où le défi de mettre en place des programmes qui facilitent la mutation de l'aide humanitaire vers l'autonomisation des populations locales.

Certaines agences onusiennes et les ONG internationales travaillent pour renforcer les capacités des personnes sinistrées de manière à répondre elles-mêmes à leurs propres besoins. Les interventions de la FAO se situent, généralement, après la fin de la situation d'urgence complexe. Elle participe notamment à «la distribution de semences, d'outils et d'autres intrants essentiels pour la population afin de lui permettre de normaliser le processus de production de denrées alimentaires» (Mezzalama, 1995, § 39).

La réduction de la vulnérabilité des populations sinistrées est un impératif catégorique dans les missions humanitaires. Au-delà du secours d'urgence, plusieurs initiatives en faveur du développement durable ont été prises par des organisations humanitaires. Dans ce schéma, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) apparait comme le «plus important organisme de financement du système des Nations Unies et le principal acteur en matière d'appui aux activités de développement» (Mezzalama, 1995, § 42). Opérant essentiellement en situation post-conflit, le PNUD contribue à la pérennisation des activités de développement interrompues par le conflit armé.

Au final, toutes les initiatives des organisations humanitaires, en situation conflictuelle ou post-conflictuelle, peuvent contribuer à atténuer une situation ouverte ou latente de crise.

II - L'ASSISTANCE HUMANITAIRE COMME INSTRUMENT D'AGGRAVATION DES CRISES EN AFRIQUE CENTRALE

Au-delà de l'atténuation des souffrances des populations en détresse, l'action humanitaire se révèle comme un puissant moyen de régulation de la

tension sociale. Elle se décline non seulement sous la forme d'une assistance envers les sinistrés, mais elle couvre également tous les instruments diplomatiques de résolution pacifique des différends. Pourtant, nonobstant ces résultats probants, l'action humanitaire, dans bien de cas, a contribué à aggraver des conflits ouverts ou latents.

A - La politisation de l'action humanitaire en Afrique Centrale

La fin de la bipolarité avait laissé présager l'avènement d'un nouvel âge marqué par la forclusion progressive des conflits à l'intérieur et entre les États (Fukuyama). Le basculement du monde dans l'ère post-historique s'accompagnait par conséquent d'un amenuisement de l'assistance humaine, eu égard à la rareté des conflits armés. Les États-Unis, en tant que nouveaux maitres du jeu géopolitique mondial, s'attribuaient la responsabilité, quasi-messianique, d'éteindre tous les foyers de tension. Au nom d'un droit contesté à l'ingérence humanitaire, les troupes américaines sont officiellement intervenues en Somalie pour protéger les populations civiles contre l'emprise des Seigneurs de guerre. Ce militarisme, sous couvert de l'action humanitaire, a certes permis à certains organismes «d'accroitre leur aptitude à atteindre les populations souffrantes» (Hendrickson, 1998 : 11). Cependant, il a fortement érodé les principes de neutralité et d'impartialité inhérents à l'assistance humanitaire.

Face à l'échec de la mission *Restore Hope* en Somalie, les États-Unis se résolurent de limiter leurs interventions dans les seules missions «humanitaires». Tout en se gardant d'intervenir dans les affaires internes des États, ils se contentèrent d'apporter, par le biais des organismes internationaux, une aide humanitaire aux personnes en détresse. Cette non-intervention, qui peut relever de la politique de l'autruche, à travers notamment l'occultation des causes profondes des conflits (Pérouse de Montclos, 2001 : 10), consacre en réalité le règne de la «diplomatie Ponce Pilate» (Bizimana, Lanotte, 2003 : 23). En effet, les solutions humanitaires proposées par la communauté internationale masquaient «l'impuissance, le désintérêt, voire le manque de volonté à trouver des solutions aux problèmes de fond» (Bizimana, Lanotte, 2003 : 24). L'attitude

isolationniste adoptée par certaines grandes puissances, à l'instar des États-Unis, était non seulement dictée par l'orientation non-interventionniste de leurs opinions publiques, mais aussi par la volonté de sortir du bourbier du militarisme à travers le financement des ONG humanitaires.

Le silence de la communauté internationale, qui contraste d'ailleurs avec son activisme dans le champ humanitaire, est de nature à aggraver des situations crisogènes. Entre 1994 et 1996, «l'aide humanitaire fournie aux camps de réfugiés hutu a été massive, mais jamais la communauté internationale ne cherchera à apporter la moindre solution politique durable» (Bizimana, Lanotte, 2003 : 23). En conséquence, les «solutions» humanitaires proposées par la communauté internationale comportaient elles-mêmes les germes de crises suivantes. L'enlisement de la crise sécuritaro-humanitaire à l'Est de la RDC résulte des politiques inadéquates et inadaptées aux conflits locaux.

L'idée d'un champ humanitaire apolitique ou dépolitisé, aussi séduisante soit-elle, relève de l'utopie (Lischer 2007). Pis, l'aide humanitaire peut produire des effets pervers et paradoxaux sur les objectifs projetés (Audet, 2011 : 453). Dans ce sens, certaines interventions humanitaires ont été dépréciées par les populations, pourtant principaux bénéficiaires. En réalité, le champ humanitaire, en tant que zone de projection des États, cristallise des jeux et des luttes d'intérêts. Au-delà des discours convenus sur l'universalité des valeurs humanistes, c'est bien la quête des intérêts qui oriente l'action politique des États. La politisation du champ humanitaire parait évidente lorsque «les politiques d'aide humanitaire sont prédéterminées par les objectifs de politique étrangère des [grandes puissances], plutôt que sur la base des besoins des populations» (Audet, 2011 : 451). La décision du Président Nicolas Sarkozy de rapatrier, en France, les membres de l'ONG humanitaire l'Arche de Zoé, détenus au Tchad, pour trafic d'enfants, en octobre 2007, peut se comprendre, au-delà des logiques néocoloniales, comme une concrétisation de la politique étrangère de la France. Il s'agit de protéger, à l'étranger, les intérêts de la France, fussent-ils incarnés par une ONG *a priori* indépendante et impartiale.

Outre les États, la politisation du champ humanitaire est également l'œuvre de l'acteur humanitaire non-étatique. Pour Benoit Coutu, cette politisation consiste en «l'arrimage de l'action humanitaire à des décisions ou des actions

étatiques de différentes natures. Plus largement, la politisation de l'humanitaire est synonyme de la reconnaissance de cet acteur non étatique en tant que médiation structurelle, de son institutionnalisation et de son intégration» (2007 : 113). Sur le terrain, les ONG humanitaires jouent un important rôle politique, d'aval jusqu'en amont dans la mesure où elles se sont retrouvées partie prenante des processus de négociation diplomatique entre des belligérants. Pis, elles sont accusées, à travers leurs prises de position, de soutenir l'une ou l'autre partie en conflit. Le 9 mars 2021, au cours d'un point de presse, le Ministre de l'Administration Territoriale, Paul Atanga Nji, accusait plusieurs ONG (Amnesty International, International Crisis Group, le RHEDAC, le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA), ou encore Human Right Watch) d'avoir reçu cinq milliards de francs CFA de la part de réseaux occultes pour déstabiliser le Cameroun.

B - La militarisation de l'action humanitaire en Afrique Centrale

Outre la politisation, la militarisation de l'action humanitaire constitue un facteur d'aggravation des crises en Afrique Centrale. Le glissement de l'aide humanitaire vers l'aide à la guerre est tributaire de la nature déstructurée des conflits post-bipolaires. Sur le théâtre géostratégique, l'humanitaire est devenue une ressource convoitée par les différents belligérants. Dans la mesure où elle consiste à alléger les maux et les souffrances des personnes en détresse, l'action humanitaire est clairement orientée vers les populations civiles. Catégorie non-combattante, les civils sont les principaux bénéficiaires du secours d'urgence. Pourtant, dans la configuration actuelle des conflits déstructurés qui traversent l'Afrique centrale, il arrive que les populations soient directement ciblées par les belligérants. Pis, elles sont devenues «des armes de guerre à part entière lorsqu'il s'agissait de faire tomber des villes assiégées ou d'inciter les combattants à aller piller les récoltes de l'ennemi» (Pérouse de Montclos, 2001 : 17).

Le champ humanitaire est non seulement un espace politisé ; il est également militarisé. Il est structuré par la participation plus ou moins directe des ONG humanitaires au côté de l'un ou l'autre des belligérants. D'où

l'émergence du concept de *new humanitarianism* qui traduit une inclinaison de l'auteur humanitaire vers des logiques d'action militaire. Ce nouvel «humanitarisme» permet d'établir une correspondance entre le champ humanitaire et le théâtre des opérations. Les belligérants et les acteurs humanitaires interviennent indistinctement dans ces deux échiquiers. Jadis considérés comme des acteurs déclassés du champ géostratégique, le travail des organismes humanitaires cristallise des enjeux géopolitiques et/ou géoéconomiques, tout en déterminant le jeu des belligérants. Le camp des réfugiés, naguère zone exclusive de projection des organismes humanitaires, est devenu un espace éclaté dans lequel se déploient des belligérants, des civils et des organisations caritatives. Ils constituent aujourd'hui à la fois «une cible stratégique, un vivier de combattants, un capital économique, un potentiel logistique, une plate-forme médiatique et une affaire diplomatique, voire un enjeu électoral dans certains cas» (Pérouse de Montclos, 2001 : 31).

Généralement, les populations civiles prennent une part active dans la belligérance en Afrique centrale. Il devient par conséquent difficile d'établir une distinction nette entre combattants et non-combattants. Du côté de l'armée, l'aide humanitaire des ONG en faveur de ces «civils», contribue à l'exacerbation du conflit. Il faudrait couper le robinet de l'aide humanitaire qui bénéficierait plus aux insurgés qu'aux populations civiles. De plus, la logistique des ONG peut servir au déplacement des forces séparatistes et à l'acheminement des armes. En décembre 2019, le Gouvernement camerounais accusait une ONG d'avoir fourni des armes aux séparatistes sous le couvert de l'humanitaire. À cette occasion, l'armée avait «intercepté une ambulance d'une agence humanitaire transportant trois dangereux terroristes recherchés par les services de sécurité, 5 caisses de munitions, 03 armes de type *kalachnikov*, une paire de jumelles et un téléphone *Android*».

Du côté des «rebelles», au-delà de l'assistance, l'action humanitaire contribue à la publicisation de leur cause. Privés de l'accès aux médias nationaux contrôlés par les pouvoirs publics, les groupes paramilitaires s'appuient sur des ONG pour servir de relais à leurs revendications. Les organismes humanitaires jouent également un grand rôle dans la diffusion des exactions supposées commises par l'armée. Les rapports qu'ils produisent, au-

delà des recommandations formulées, contribuent à attirer l'attention de la communauté internationale sur les situations ouvertes ou latentes de crise. Par ailleurs, il arrive que les groupes paramilitaires se servent de la logistique des ONG pour tirer avantage d'un cessez-le-feu, utiliser des corridors humanitaires ou du matériel de transport ou de transmission (Pérouse de Montclos, 2001 : 37). Prises entre l'étau de la non-ingérence dans les affaires internes de l'État et l'impératif de l'assistance humanitaire, les ONG deviennent, malgré elles, des parties prenantes du conflit.

En plus d'être des alliés opportunistes, de l'un ou l'autre camp, les ONG constituent parfois une cible militaire. À cet égard, la neutralité des ONG peut être considérée comme une bienveillance envers les actions de l'ennemi. Naguère victimes de simples balles perdues, les travailleurs humanitaires constituent aujourd'hui des cibles de choix. Une véritable industrie de l'enlèvement s'est développée dans plusieurs régions conflictuelles en Afrique Centrale. Les travailleurs humanitaires courent plusieurs risques sur le théâtre *humanitariste* : «attaques délibérées par des groupes armés criminels ou faits de banditisme, attaques indiscriminées de belligérants (mines) et terroristes (attentats) ou encore ''dommages collatéraux'' lors d'opérations militaires des acteurs armés engagés avec qui ils ne sont pas en coordination» (OCHA, 2011). De nos jours, en quête de sources diversifiées de financement pour l'achat des armes, les groupes paramilitaires se sont lancés dans les enlèvements contre paiement des rançons. Entre janvier et décembre 2020, on dénombrait 424 incidents contre des humanitaires en RCA, contre 306 en 2019, soit une hausse de 39% (OCHA, 2020).

CONCLUSION

Au final, la prolifération des conflits armés en Afrique Centrale a créé un terreau favorable aux actions humanitaires. Il existe un lien insécable entre la structuration du théâtre géostratégique et le champ humanitaire. Mieux, les acteurs humanitaires, qu'ils soient étatiques ou non, structurent les zones de conflit. D'une part, l'acteur humanitaire, grâce aux leviers diplomatiques et opérationnels, participent, (in)directement, à la résolution des conflits. D'autre

part, l'engagement humanitaire peut accentuer des situations ouvertes ou enlisées de crises. La politisation et la militarisation sont des modalités d'interventions, ponctuelles ou prolongées, de l'acteur humanitaire dans les conflits. Ce nouvel humanitarisme est révélateur de la fusion actuelle entre les actions humanitaires et militaires.

BIBLIOGRAPHIE

1 AUDET F. (2011). «L'acteur humanitaire en crise existentielle : les défis du nouvel espace humanitaire», *in Études internationales*, 42(4), pp. 447–472 ;

2 BACONNET O. (2016). «La négociation humanitaire dans les ONG internationales : Quelles sont leurs limites dans les négociations internationales ? Comment peuvent-elles être plus efficaces ?» *in Observatoire des Questions Humanitaires*, IRIS, 14 p.

3 BARTHOLD A. (2014). *Action humanitaire des ONG auprès des personnes déplacées vivant dans le camp d'hébergement du terrain golf à Delmas 48 après le séisme du 12 janvier 2010*, Maîtrise en travail social, Université du Québec à Montréal.

4 BIZIMANA L., LANOTTE O. (2003). «Le règne de la «diplomatie Ponce Pilate», *Louvain*, n° 139, pp. 22-25 ;

5 BRAUMAN R. (1996). *Humanitaire, le dilemme. Entretien avec Philippe Petit*, Éditions Textuel, Paris, 106 p.

6 COUTU B. (2007). «De la dépolitisation humanitaire», *Aspects sociologiques*, vol. 14, n° 1 : pp. 113-140.

7 DIAMOND L., Mc DONALD J. (1996). *Multi-Track Diplomacy: A Systems Approach to Peace*. Third Edition. West Hartford, CT: Kumarian Press.

8 DIJKZEUL D ?, O'MALLEY S., (2003). «Voyage dans la galaxie humanitaire», *Louvain*, n° 139, pp. 18-21.

9 DOMESTICI-MET M.-J., BOSLY H. (2003). «Vers un nouvel usage de la guerre juste?», *Louvain*, n° 139, pp. 26-28.

10 DUBUET F. (2003). «Le mythe de l'humanitaire d'État» *in Humanitaire*, n°7.

11 GUILLERMET E. (2008). «Dossier n° 11 - L'Arche de Zoé : un exemple d'incompréhensions autour de «l'orphelin»«, Bulletin Amades [En ligne], 73 |, mis en ligne le 01 mars 2009, consulté le 08 septembre 2021.

12 HARROFF-TAVEL M. (2005). «La diplomatie humanitaire du comité international de la Croix-Rouge», *Relations internationales,* 2005/1, n° 121, pp. 73-89.

13 HENDRICKSON D. (1998). «L'action humanitaire dans les situations de crise prolongée : le nouvel ''ordre du jour'' de l'aide d'urgence et ses limites», *Réseau aide d'urgence et de réhabilitation*.

14 KOLB R. (2004). «De l'assistance humanitaire : la résolution sur l'assistance humanitaire adoptée par l'institut de droit international à sa session de Bruges en 2003», *Revue Inter-*

nationale de la Croix-Rouge, vol.86, n° 856, pp. 853-878.

15 LAURI A. (de), (2020). «La diplomatie humanitaire» *Chr. Michelsen Institute*, n° 6. LISCHER S. (2007). «Military Intervention and the Humanitarian "Force Multiplier"«, *Global Governance*, janvier-mars, n° 13, pp. 99-118.

16 MARRET J.-L. (2000). «Les ONG et la médiation de la paix : l'exemple de la communauté de Sant'Egidio», *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 1, pp. 53-69.

17 MEZZALAMA F. (1995). *Étude de la relation, entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix*, JIU/REP/95/6, Genève.

18 OCHA, Rapport, *Aperçu des besoins humanitaires République Centrafricaine*, 2020 ;

19 OCHA, Rapport: *Stay and deliver. Good practice for humanitarians in complex security environments*, 2011;

20 PÉROUSE de MONTCLOS A. (2001). *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Paris, Ed. Complexes.

21 PIQUARD B., SCHWEIGMAN C. (2003). «Le défi de la professionnalisation», *Louvain*, n° 139, juin, pp. 12-15.

22 ROUSSEAU É., SOMMO A. (2018). «Chapitre 17. La diplomatie humanitaire «, Thierry BALZACQ, *Manuel de diplomatie*. Presses de Sciences Po, pp. 291-306.

23 RUFIN J.-C. (2003). «Les dangers de la politisation», *Louvain*, n° 139, juin, pp. 15-17 ;

24 RUFIN J.-C. (1986). *Le piège : Quand l'aide humanitaire remplace la guerre,* J.-C. Lattes, Paris, 336 p.

25 VINHAS S. (2014), «La sécurité des humanitaires en question», *Humanitaire* [En ligne], 37 |, mis en ligne le 21 mars 2014, consulté le 19 septembre 2021

26 VOLDER J. (de), (2004). «La communauté Sant'Egidio dans le monde : pour une grammaire de la réconciliation», *Promouvoir la paix*, sous la direction de VAEREN C. (Van der), de Boeck Supérieur, pp. 163-171.

DES SYSIPHES AUX DANAÏDES: LA TRANSITION DE L'AIDE HUMANITAIRE AU DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE : CAS DE LA STRATÉGIE RÉGIONALE POUR LA STABILISATION DU BASSIN DU LAC TCHAD*

Docteur Mutoy MUBIALA
Expert International et Modérateur Général des Travaux
Professeur de droit international et des droits de l'Homme à l'Université de Kinshasa,
Consultant et ancien fonctionnaire (retraité) de l'Organisation des Nations Unies

Résumé

Le conflit armé entre Boko Haram et les Etats riverains du Bassin du Lac Tchad a provoqué une grave crise sécuritaire et humanitaire, ainsi que la détérioration de la situation des droits de l'homme dans les zones affectées. La reconquête progressive par les Gouvernements des Etats riverains de plusieurs zones affectées par la crise de Boko Haram a posé le problème de la stabilisation de celles-ci. A la riposte militaire a succédé une approche multidimensionnelle visant la réponse aux causes profondes du conflit, dont les violations des droits de l'homme, l'exclusion politique, la mauvaise gouvernance et l'extrême pauvreté. Il se pose également la question de la transition de l'aide humanitaire (fournie par les acteurs humanitaires, Sisyphes des temps modernes) à l'aide au développement (dispensée par les partenaires au développement, Danaïdes des temps modernes). Cet aspect de la transition

de l'aide humanitaire au développement a été pris en compte par la stratégie régionale pour la stabilisation des zones affectées par la crise provoquée par Boko Haram, adoptée à Abuja le 30 août 2018, sous les auspices conjoints de la Commission de l'Union Africaine et de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT). La présente communication a pour objet d'examiner cette stratégie et d'évaluer le rôle de la communauté humanitaire dans la transition de l'aide humanitaire au développement dans le contexte de la lutte contre le groupe terroriste Boko Haram.[1]

INTRODUCTION

Le groupe terroriste Boko Haram (qui signifie, littéralement : «l'éducation occidentale est diabolique), qui a adhéré à l'Organisation de l'Etat islamique (Daech) comme sa branche opérationnelle dans sa «province de l'Afrique de l'Ouest», sévit depuis 2009 dans le Bassin du Lac Tchad (ci-après : BLT). Les quatre Etats riverains du Bassin du Lac Tchad (Cameroun, Niger, Nigéria et Tchad), également membres de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), ainsi que le Bénin, ont créé, en 1995, une force régionale, la Force Multinationale Mixte chargée de lutter contre Boko Haram. Le conflit armé opposant cette Force et les armées nationales des pays membres au groupe Boko Haram est à la base d'une crise sécuritaire et humanitaire complexe dans le bassin. La reprise par les pays concernés des parties de territoires temporairement conquis par Boko Haram a posé le problème de stabilisation de celles-ci. C'est dans ce but que la réponse multidimensionnelle a récemment pris le pas sur l'approche sécuritaire ayant prévalu depuis le début du conflit. Cette nouvelle approche, amorcée dès la conférence humanitaire d'Oslo de février 2017 et la conférence de suivi de Berlin de juillet 2017, a été endossée par la Commission de l'Union Africaine (UA) et la CBLT, qui ont développé une stratégie régionale de stabilisation des zones affectées par la crise de Boko Haram, initiée à N'Djamena en novembre 2017 et adoptée à

1* Texte d'une communication faite par le présent auteur à la Chaire Unesco «Mémoire, cultures et interculturalité» de l'Université Catholique de Lyon, le 21 mars 2019, lors d'un colloque organisé sur le thème de la lutte contre le terrorisme, notamment au Sahel.

Abuja, en août 2018.

L'objectif de cette communication est d'examiner le contenu de cette stratégie régionale de stabilisation et d'évaluer sa contribution potentielle à une solution durable de la crise du Bassin du Lac Tchad. Avant de procéder à cette analyse, il convient de se pencher, d'abord, sur le contexte et l'évolution de la crise du Bassin du Lac Tchad.

I - CONTEXTE ET EVOLUTION DE LA CRISE DU BASSIN DU LAC TCHAD

Le Bassin du Lac Tchad est géographiquement situé dans la bande du Sahel. Il est caractérisé par la dégradation continue de l'environnement et la sécheresse, les changements climatiques constituant un facteur aggravant de cette évolution. C'est dans ce contexte que Boko Haram a émergé et s'est consolidé. En effet, comme le souligne un article du quotidien suisse *Le Temps*, en relation avec la tenue de la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies sur les Changements Climatiques (COP 21), à Paris, en décembre 2015.

> «*Climat* : Réunis mardi par François Hollande, les pays de la région sahélienne ont rappelé que le groupe terroriste Boko Haram se nourrit de l'insécurité climatique.
>
> Son ombre pesait sur les discussions du sommet africain pour le climat, réuni mardi matin par François Hollande, dans le cadre de la COP 21. Pour tous les experts de la région du lac Tchad, impossible en effet de dissocier la menace du groupe islamiste Boko Haram de la dégradation des conditions climatiques dans ce bassin hydrographiques de 47 millions d'habitants, partagé par quatre pays : le Niger, le Nigéria, le Cameroun et le Tchad.
>
> Spécialiste des attaques suicides et du rapt des jeunes filles, Boko Haram prospère sur la désertification et la raréfaction des ressources halieutiques, qui jettent des milliers de jeunes hommes dans ses filets

terroristes, contre rémunération et, souvent, promesse d'une fiancée captive […]»[2]

En 2003, 5 ans avant l'émergence de Boko Haram, j'ai eu la chance de participer à une mission d'évaluation de la situation dans la zone du lac, dans le cadre des travaux de la Commission Mixte Cameroun/Nigéria chargée de la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour Internationale de Justice en l'affaire du Différend frontalier, terrestre et maritime entre les deux pays. Il est ressorti de cette évaluation que les provinces riveraines du lac Tchad, dans les trois pays visités (Cameroun, Nigéria et Tchad) étaient caractérisées par la marginalisation sociale et l'extrême pauvreté. Sur la base des constats de la sous-commission sur les populations affectées, la Commission Mixte avait recommandé aux Gouvernements du Cameroun et du Nigéria, et aux Equipes des Nations Unies dans les deux pays, ainsi qu'à la CBLT d'adopter des mesures spéciales de développement en faveur des populations riveraines du bassin.[3] Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Le chômage endémique touchant la jeunesse dans cette zone, du fait de l'assèchement du lac et du manque d'opportunités dans le secteur de la pêche, principal secteur productif, a constitué un terreau fertile pour l'expansion de Boko Haram. Afin de répondre à ce groupe terroriste, les Etats membres de la CBLT ainsi que le Bénin ont mis en place la Force Multinationale conjointe de lutte contre celui-ci, dont le déploiement a été autorisé, le 29 janvier 2015, par le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA. Aux termes de cette décision du CPS, la FMM fut chargée, d'une part, de combattre Boko Haram pour protéger les civils et, d'autre part, de créer des conditions pour une réponse effective aux causes profondes du conflit.[4]

Les affrontements armés entre les armées des pays riverains du Bassin du Lac Tchad et la FMM, d'une part, et le groupe terroriste Boko Haram, d'autre part, ont des conséquences néfastes aux plans sécuritaire, humain, humanitaire

[2] R. WELLY, «Le lac Tchad, cette plaie climatique africaine», *Le Temps*, 2 décembre 2015, p. 4.

[3] Voir COMMISSION MIXTE CAMEROUN-NIGERIA, «Cinquième réunion de la Sous-Commission des populations concernées. Rapport», Abuja, 23 octobre 2003, pp. 10-11 (document inédit).

[4] UA, «Communiqué», PSC/AHG/COMM. 2/CDLXXIV), pp. 1-2. Voir M. MUBIALA, «The Multinational Joint Task Force to Fight Against The Boko Haram Terrorist Group», *Zanzibar Yearbook of Law*, vol. 5, 2015, pp. 171-190.

et socio-économique.

A - L'insécurité

Boko Haram procède régulièrement à des attaques contre les forces de sécurité et les populations civiles. Ces attaques, que l'universitaire camerounais Achille Mbembe qualifie de «quasi-judiciaires»,[5] ont un coût humain très élevé. Pour leur part et afin d'assurer leur propre sécurité, des populations se sont organisées en groupes d'autodéfense (*vigilantes*). Dans son rapport sur la situation dans le Bassin du Lac Tchad, le Secrétaire Général des Nations Unies soulignait les tendances à la dégradation de la situation sécuritaire comme suit :

> *«2. L'offensive militaire menée dans la région par la Force multinationale mixte et les armées nationales du Cameroun, du Niger, du Nigéria et du Tchad a permis d'accomplir des progrès remarquables dans la lutte contre Boko Haram […].*
>
> *3. Boko Haram fait cependant toujours peser une menace considérable sur les populations civiles au Nigéria, au Cameroun, au Niger et au Tchad. Entre avril et juin 2017, 246 attaques ont été recensées ; elles ont fait 225 victimes civiles. Boko Haram a de plus en plus recours à des attaques-suicides […]. En juin, les 13 attentats-suicides recensés ont fait 67 morts parmi les civils ; il s'agissait d'une nette augmentation par rapport au mois de mai, au cours duquel 10 attentats-suicides avaient fait 17 victimes civiles. Boko Haram a poursuivi ses attaques contre les positions militaires (30 en avril, 9 en mai et 12 en juin). Le groupe s'est également livré à des raids et des pillages et fait des incursions dans les villages à la recherche de produits de base en prévision de la saison des pluies.»*[6]

Plus récemment, au début de février 2019, un raid de Boko Haram sur la ville de Rann au Nigéria a fait 60 morts.[7] Les attaques sanglantes continuent dans l'extrême-nord du Cameroun, dans la région tchadienne du Lac et dans l'Est du Niger (région de Diffa), faisant un grand nombre de victimes parmi les civils.

---

[5] *Jeune Afrique* n° 2281, 27 mars-2avril 2016, p. 33.

[6] NATIONS UNIES, «Rapport du Secrétaire général sur la situation dans le bassin du lac Tchad», S/2017/764, 11 septembre 2017, pp. 1-2.

[7] *Le Matin Dimanche*, 1er février 2019.

B - L'impact humain, socio-économique et humanitaire de la crise

Dans son premier rapport sur la situation dans le Bassin du Lac Tchad, le Secrétaire Général des Nations Unies a écrit ceci :

> «85. Je condamne avec la plus grande fermeté les atteintes aux droits de l'homme que les membres de Boko Haram commettent sans cesse, notamment les meurtres, le fait de contraindre des enfants à commettre des attentats-suicides, et les violences sexuelles et sexistes infligées aux femmes et aux enfants, ainsi que les autres formes de violence commises contre les civils. J'exhorte les autorités compétentes à désigner les responsables de ces actes ignobles et à les traduire en justice.
>
> 86. Je demeure préoccupé par les allégations faisant état de violations des droits de l'homme perpétrées au nom de la lutte contre le terrorisme. Toutes les activités de lutte contre le terrorisme doivent être conformes au droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, au droit des réfugiés et au droit international humanitaire […]. Il est essentiel que les gouvernements s'efforcent d'améliorer l'accès à la justice, veillent à ce que tous les auteurs de violations des droits de l'homme ou d'atteintes à ces droits doivent en répondre, et honorent leur engagement à lutter contre l'impunité.»[8]

Les abus des droits de l'homme commis par Boko Haram ont causé des déplacements importants de populations, la déstructuration du tissu économique et la désorganisation des services sociaux et des entités de gouvernance locale. Selon un rapport établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA),

> «En raison du conflit, la dégradation des conditions macro-économiques amorcée depuis 2009 s'est sensiblement aggravée dans

[8] NATIONS UNIES, «Rapport du Secrétaire général sur la situation dans le bassin du lac Tchad», S/2017/764, 11 septembre 2017, p. 17.

> la région. Selon les estimations fournies par l'évaluation des besoins pour le relèvement et la consolidation de la paix, le montant des pertes économiques dues au conflit dans le Nord-Est du Nigéria a atteint 8, 3 milliards de dollars entre 2011 et 2015, alors qu'au Cameroun, la Stratégie pour le relèvement et la consolidation de la paix dans les régions du Septentrion et de l'Est a été chiffré à 4, 5 milliards de dollars. L'impact fiscal du conflit a également été considérable en raison de la part accrue des dépenses publiques liées à la sécurité et à la défense. Le manque d'opportunités économiques dans la région BLT fait de la jeunesse une proie facile pour les recruteurs de Boko Haram, un facteur qui contribue à prolonger le conflit.»[9]

Le recul militaire de Boko Haram à partir de 2016 et la libération de plusieurs zones affectées par la crise ont permis aux pays riverains de développer des plans de stabilisation dans les zones libérées.[10] Le caractère transfrontalier de la crise du Bassin du BLT a vite démontré les limites des approches nationales et contribué à l'émergence d'une approche régionale pour la stabilisation des zones affectées par cette crise. De même, à l'approche sécuritaire ayant longtemps prévalu dans la réponse à Boko Haram a succédé une approche holistique appuyée par l'ONU, l'UA et les bailleurs de fonds internationaux. Cette nouvelle approche, qui a émergé dans le cadre de la Conférence humanitaire d'Oslo (février 2017), a été consacrée par le Conseil de Sécurité des Nations aux termes de sa Résolution 2349 (2017) du 31 mars 2017 ; elle a été consolidée par les conférences internationales subséquentes, dont la Conférence de Suivi de Berlin (septembre 2017), la Conférence de N'Djamena (novembre 2017) et la Conférence d'Abuja (août 2018) qui a formellement adopté la Stratégie régionale de stabilisation, de redressement et de résilience des zones du Bassin du Lac Tchad affectées par la crise de Boko Haram (ci-après : Stratégie Régionale de Stabilisation du BLT).

---

[9] PNUD/OCHA, «Renforcer la résilience pour assurer le développement durable dans le bassin du lac Tchad», New York, août 2018, p. 7.

[10] Il s'agit, notamment, des initiatives nationales suivantes : «Plan Buhari» (Nigéria) ; «Programme Renaissance» (Niger) ; «Feuille de route pour le relèvement» et «Plan triennal Spécial Jeunes» (Cameroun) et «Vision 2030 : le Tchad que nous voulons» et «Plan de développement et d'adaptation au changement climatique» (Tchad).

II - LA STRATEGIE REGIONALE DE STABILISATION DU BLT

Comme l'Ambassadeur Smail Chergui, Commissaire à la Paix et à la Sécurité de l'UA, l'a souligné dans sa préface de la Stratégie régionale de stabilisation du BLT,

> «En novembre 2017, la Commission de l'Union africaine, la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) et les partenaires au développement ont organisé la première Conférence sur l'élaboration d'un Cadre pour une stratégie de stabilisation régionale. Le Cadre visait à faciliter la transition entre un engagement militaire actif et la lutte contre les causes profondes de la crise et la rationalisation de diverses initiatives visant à stabiliser les zones touchées par Boko Haram.»[11]

Le Cadre adopté le 4 novembre 2017 à N'Djamena comportait les éléments suivants :

- Les principes directeurs devant guider la formulation et la mise en œuvre de la Stratégie régionale de stabilisation ;
- Les recommandations sur les axes thématiques : (i) la démobilisation, le désarmement et la réintégration (DDRRR) des combattants de Boko Haram et leur déradicalisation ; (ii) la réinstallation des personnes déplacées et des réfugiés ; (iii) le renforcement des capacités locales et la consolidation de la résilience (gouvernance, Etat de droit et réconciliation) ; et (iv) la revitalisation socio-économique de la région.[12]

Ces principes directeurs et axes programmatiques ont été développés et précisés dans la Stratégie Régionale de Stabilisation du BLT. Celle-ci a, en outre, prévu un dispositif de sa mise en œuvre et des orientations en ce qui concerne le financement des programmes et activités y relatifs.

---

[11] COMMISSION DU BASSIN DU LAC TCHAD/COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE, «Stratégie régionale de stabilisation, de redressement et de résilience des zones du bassin du lac Tchad affectées par la crise [de] Boko Haram», version abrégée, août 2018, p. 4.

[12] *IBID*., «Outcomes of the First Conference on the Lake Chad Basin Regional Stabilisation Conference», N'Djamena, 4 novembre 2017 (document inédit).

A - Principes directeurs

Les 9 principes directeurs régissant la formulation et la mise en œuvre de la Stratégie régionale de stabilisation du BLT incluent :

- L'appropriation nationale et régionale ;
- Le leadership national, régional et continental ;
- L'obligation mutuelle de rendre compte ;
- La coopération et la complémentarité ;
- Les partenariats renforcés et mutuellement bénéfiques ;
- Les approches transformatrices de la stabilisation et du développement ;
- Le respect des instruments relatifs aux droits de l'homme au plan régional, continental et international ;
- Le renforcement des capacités pour améliorer la fourniture de services ; et
- L'intégration de la dimension de genre.

Ces principes sont globalement inspirés et repris de ceux consacrés dans le Cadre pour un partenariat renouvelé ONU/UA sur l'Agenda pour l'Intégration et le Développement de l'Afrique (PAIDA) 2017-2027

B - Piliers ou axes d'intervention

La Stratégie régionale comporte trois axes stratégiques : la coopération politique, la stabilisation et le développement socio-économique comportant un total de 9 piliers (i. Coopération politique ; ii. Sécurité et droits de l'homme ; iii. Désarmement, Démobilisation, Réintégration et Réinstallation ou Rapatriement des personnes associées à Boko Haram ; iv. Aide humanitaire ; v. Gouvernance et contrat social ; vi. Relèvement socio-économique et durabilité environnementale ; vii. Education, apprentissage et compétences ; viii. Prévention de l'extrémisme violent et construction de la paix ; et ix. Autonomisation et inclusion des femmes et des jeunes. La Stratégie régionale comporte les objectifs stratégiques et la description relatifs à chacun de ces 9

piliers.[13] Quelques-uns des aspects des trois axes méritent qu'on s'y arrête.

Coopération politique : (i) le renforcement de la coopération politique et des capacités nationales (amélioration de la coopération, de la cohérence et de la complémentarité entre les pays du BLT ; appui aux gouvernements nationaux par le développement de mécanismes de coordination comme le Forum des Gouverneurs du Bassin et la Commission Régionale des Parlementaires des pays riverains de celui-ci) ; (ii) renforcement de la coopération interrégionale entre la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) et la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). A ce propos, il convient de signaler la tenue, le 30 juillet 2018, à Lomé (Togo), du sommet conjoint de CEDEAO et de la CEEAC sur la paix, la sécurité, la stabilité et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Aux termes du Communiqué final adopté à l'issue de ce sommet,

> «16. Au titre de la prévention et de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, les chefs d'Etat et de gouvernement condamnent avec la plus grande fermeté les attaques perpétrées par les groupes terroristes contre les populations civiles, les forces de défense et de sécurité et les forces régionales et internationales […].
>
> 17. Par ailleurs, les chefs d'Etat et de gouvernement réaffirment leur détermination à prévenir et à lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent à travers notamment l'implication des leaders religieux et communautaires, des femmes, les acteurs du système éducatif et autres groupes concernés de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de déradicalisation, de réinsertion, de réintégration et de réconciliation.»[14]

Stabilisation : Comme toute entreprise de stabilisation, celle relative au

[13] *Op. cit.* (note 10), pp. 7-11.

[14] COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO)/COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE CENTRALE (CEEAC), «Sommet conjoint des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO et de la CEEAC sur la paix, la sécurité, la stabilité et la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ; Lomé, le 30 juillet 2018 : Communiqué final», 30 juillet 2018, p. 4 (document inédit).

BLT comporte trois volets : la prévention (éducation, apprentissage et compétences ; prévention de l'extrémisme violent et consolidation de la paix ; la sécurité (promotion et protection des droits de l'homme ; gouvernance et contrat social ; désarmement, démobilisation, réintégration et réinstallation ou rapatriement des personnes associées à Boko Haram ; autonomisation des femmes et des jeunes).

Développement socio-économique : aide humanitaire ; relèvement socio-économique et durabilité environnementale.

L'examen de ce dernier axe soulève le problème de la transition de l'aide humanitaire au développement. En effet, comme le souligne le rapport précité du PNUD et d'OCHA,

> «La crise humanitaire qui sévit dans le bassin du lac Tchad (BLT) est l'une des plus graves que le monde ait jamais connue. Elle touche 10 millions de personnes qui ont un besoin urgent d'assistance et de protection […]. Dans cette région du monde, les communautés aussi bien que les individus, et notamment les femmes, sont coutumiers des chocs et affrontent des situations de crise successives depuis des décennies. L'assistance humanitaire a été capitale pour aider la population à absorber l'impact de ces chocs. Sa pertinence ne se dément toujours pas, compte tenu de la gravité de la situation actuelle. Cependant, il est essentiel d'intensifier sans tarder les interventions en faveur du développement pour renforcer la résilience dans la région, tout en continuant de prêter assistance aux personnes et aux communautés touchées afin de les aider à se relever le plus rapidement possible et d'éviter ainsi toute nouvelle aggravation de la crise. Alors que les besoins urgents continuent à manquer cruellement, la simple fourniture d'une aide humanitaire année après année ne suffira pas pour empêcher l'affaiblissement continu des capacités locales et pour ramener les communautés sur la voie du développement durable. Il est indispensable de mettre à l'échelle les programmes de développement dès à présent afin de renforcer la résilience tout

> en maintenant le déploiement des programmes humanitaires en cours. Cela nécessitera le renforcement de la gouvernance locale, la fourniture de services de base, l'amélioration des opportunités économiques et la consolidation de la cohésion sociale. Dans cette démarche, il importe de restituer aux personnes et aux institutions leur dignité et leur pouvoir d'action ainsi que leur aptitude à s'adapter à des circonstances changeantes, tout en accordant une attention particulière aux femmes et aux jeunes.»[15]

En ce qui concerne les femmes et les jeunes, il convient de noter que l'ONU a effectué une Mission Multidimensionnelle des Nations Unies au Tchad, en octobre et novembre 2017. Cette mission, à laquelle l'auteur de cette contribution a participé, est intervenue au moment même où se tenait la première conférence sur l'élaboration de la Stratégie Régionale de Stabilisation du BLT. Les agences des Nations Unies qui ont participé à cette mission ont développé un «projet d'appui à la participation citoyenne des jeunes et des femmes à la gouvernance locale et à la consolidation de la paix au Tchad». Financé par le Fonds de Consolidation de la Paix des Nations Unies, ce projet tient dûment compte de la Stratégie Sahel des Nations Unies (UN Support Plan), relativement à la mise en œuvre de ses domaines II «Prévention et maintien de la paix» et IV («Autonomisation des femmes et des jeunes». Le projet contribue à la mise en œuvre des axes 7 («Education, apprentissage et compétences») ; 8 («Prévention de l'extrémisme violent et consolidation de la paix») et 9 («Autonomisation et inclusion des femmes et des jeunes»).

Comme le souligne un auteur,

«The post-conflict reconstruction that the governments together with international organizations have started needs to recognize that the roots of the insurgency are found in grievances related to perceptions of political marginalization and lack of opportunities. Accordingly, it is not only necessary to rebuild the Lake Chad region, but to plan for long-term development that

[15] *Op. cit.* (note 8), p.3.

includes the local population."[16]

D'où l'importance de l'application de l'approche du développement fondée sur les droits de l'homme. Selon cette approche, l'objectif ultime de tous les programmes et activités de développement doivent aller au-delà de la satisfaction des besoins en visant la réalisation des droits de l'homme par les populations concernées et ce, conformément aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme applicables aux Etats auxquelles ces dernières appartiennent.

C - La mise en œuvre de la Stratégie régionale de stabilisation

La mise en œuvre de la Stratégie Régionale de Stabilisation est pilotée par le Comité Directeur placé sous la supervision du Conseil des Ministres de la CBLT. La Stratégie prévoit la mise en place d'une cellule de coopération civilo-militaire CBLT-FMM, chargée, notamment, des questions du retour transfrontalier des réfugiés, de la mobilité humaine et des activités transfrontalières. La Stratégie prévoit également le développement de plans d'action territoriaux pour les 8 zones affectées par Boko Haram et d'un cadre opérationnel pour sa mise en œuvre dans ces zones, dont les Etats de Borno, de Yobe et de l'Adamawa (Nigéria) ; les régions du Lac et de Hajder-Lamism (Tchad) ; la région de Diffa (Niger) ; ainsi que les régions du Nord et de l'Extrême-Nord (Cameroun). Les Gouverneurs de ces régions sont appelés à jouer un rôle central dans l'opérationnalisation de la Stratégie sous l'autorité des Gouvernements nationaux des 4 Etats et à participer au Forum des gouverneurs du BLT, mécanisme principal de coopération politique transfrontalière nécessaire au déploiement de la Stratégie.[17]

Il convient de mentionner aussi la création d'une équipe spéciale chargée de la coordination technique des piliers d'intervention placée sous la direction

[16] H. ANGERBRANDT»Nigeria and the Lake Chad Region beyond Boko Haram», Policy Note N° 3, The Nordic Africa Institute, juin 2017, p, 4.
[17] *Op. cit.* (note 10), pp. 11-12.

du Secrétariat Exécutif de la CBLT, avec l'appui de la Commission de l'UA.[18] La société civile est mise à contribution dans la mise en œuvre de la Stratégie pour la promotion des axes transversaux et des efforts transfrontaliers et régionaux en matière de stabilisation.

La Stratégie accorde une place importante aux partenaires internationaux, dont les interventions devront se faire sous la coordination de la CBLT et de la Commission de l'UA. Dans ce cadre, le Groupe consultatif d'Oslo (établi lors de la Conférence humanitaire de février 2017) chargé des questions de prévention et de stabilisation dans la région du Lac Tchad est appelé à jouer le rôle de groupe international de soutien à la mise en œuvre de la Stratégie régionale et de ses plans d'action nationaux.[19] La Stratégie régionale mentionne la Stratégie actualisée des Nations Unies, recommandant sa mise en œuvre dans le cadre d'une approche coordonnée.[20] Aux termes de Communiqué du 5 décembre 2018, le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS) de l'UA a exhorté l'ONU à harmoniser sa Stratégie actualisée sur la lutte contre Boko Haram avec la Stratégie Régionale de Stabilisation, aux fins de renforcer la synergie et la complémentarité entre les deux instruments,[21] Concernant, en particulier, le PNUD, la Stratégie souligne son rôle dans le renforcement des capacités de la CBLT, avec une attention spéciale au déploiement de Conseillers Techniques en soutien à la cellule civilo-militaire CBLT-FMM.[22]

Il est prévu que la Stratégie soit mise en œuvre sur une période de 5 ans, dont une phase initiale au cours de laquelle il est planifié de réaliser les activités suivantes : (i) création de la Cellule de Mise en Ouvre de la Stratégie au sein de la CBLT ; (ii) consultations et sensibilisation à l'adhésion à la Stratégie et vulgarisation de celle-ci ; (iii) élaboration d'une note d'orientation stratégique

---

[18] *Ibid*., p. 12

[19] *Ibid*., p. 13.

[20] L'ONU, qui a établi une «Task Force» inter-agences sur Boko Haram, a retenu les axes stratégiques d'intervention suivantes : 1) l'engagement politique ; 2) l'aide humanitaire ; 3) les droits de l'homme ; 4) l'approche axée sur le genre ; 5) le relèvement précoce et le développement socio-économique ; 6) la justice pénale, l'application de la loi, le contrôle des frontières et du financement du terrorisme et 7) l'appui technique à la FMM.

[21] UA, «Communiqué», PSC/PR/COMM. (DCCCXVI), 5 décembre 2018, p. 3.

[22] *Ibid., eodem loco*.

pour la programmation des 9 piliers par des organismes chefs de file ; (iv) préparation des plans d'action territoriaux par les Gouverneurs des Régions touchées par Boko Haram, sous la coordination et l'appui du Secrétariat de la CBLT et de la Commission de l'UA ; (v) cartographie des interventions nationales et internationales proposées et en cours d'exécution ; et (vi) définition et mise en place d'un plan de mobilisation des ressources sous forme d'un fonds fiduciaire multi-donateur pour financer les piliers 2 à 9 de la Stratégie.[23]

La réponse à la question du financement est au cœur de la réussite de cette Stratégie. En effet, la réponse humanitaire à la crise du Bassin du Lac Tchad a longtemps souffert d'un déficit de financement. Comme le souligne l'auteur d'une note précitée,

> «The scale of the humanitarian crisis is such that it appears to be causing more deaths than the insurgents' violence :2,4 million people have been displaced and 6,4 million people are in need of emergency help. Half a million of these are children with severe acute malnutrition. But mobilisation of resources has been slow. A donor conference in Oslo in February 2017 raised US$ 672 million, which is less than half of the estimated US$ 1,5 bilion required.»[24]

La Stratégie régionale prévoit le développement de partenariats stratégiques pour sa mise en œuvre. Elle contient, notamment, ce qui suit :

> «La crise dans le bassin du lac Tchad constitue un défi complexe et pressant. Seule une approche régionale fondée sur un cadre continental et international inclusif des efforts de l'ensemble des parties prenantes est à même de fournir les moyens nécessaires à sa résolution. L'exploitation de partenariats stratégiques reste donc la clé d'une mise en œuvre efficace de la stratégie. Cela plaide pour la reconnaissance des efforts déployés par les acteurs

[23] *Ibid.*, p. 14.

[24] ANGERBRANDT, *op.cit.* (note 15), pp. 3-4.

de l'aide humanitaire et du développement, des gouvernements, des organisations non gouvernementales (ONG) et du secteur privé en tant que principales parties prenantes au processus, qui ont appris à mieux travailler ensemble afin de satisfaire aux exigences de manière à rendre opérationnelle la 'Nouvelle façon de travailler' préconisée lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire de 2016. A terme, cette démarche devrait réduire les besoins en aide humanitaire d'une année sur l'autre en initiant des processus de relèvement rapide et de développement parallèles, susceptibles de promouvoir des moyens de subsistance durables et d'améliorer la résilience pour l'avenir.»[25]

L'approche adoptée pour la Stratégie Régionale de Stabilisation semble avoir attiré l'attention et l'intérêt des donateurs. En effet, si le financement total des programmes de la Stratégie a été évalué à 12 milliards de dollars, la conférence des donateurs de Berlin, organisée les 2 et 3 septembre 2018, soit deux jours après la validation de la Stratégie régionale, a permis de lever plus de 2 milliards de dollars d'aide et 467 millions de prêts concessionnels (à taux préférentiel) pour le financement de sa mise en œuvre. Il ressort de ce qui précède que la mise en œuvre de la Stratégie Régionale de Stabilisation du BLT bénéficie d'un appui important de la communauté internationale. Dans ce contexte, l'ONU a continué à lui apporter son appui. Dans un récent rapport, le Secrétaire général des Nations Unies a, notamment, écrit ceci :

«Bassin du lac Tchad

65. Pendant la période considérée, la mise en œuvre de la résolution 2349 (2017) du Conseil de sécurité, relative à l'intervention régionale face à la crise qui sévit dans la région du bassin du lac Tchad, s'est poursuivie. Une mission d'évaluation technique conjointe de l'UNOWAS et du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale (BRENUAC) a été déployée au Cameroun et au Tchad du 11 au 24 février, et au Niger du 11 au 17 mars […].

[25] *Op. cit*. (note 10), p. 17.

66. L'équipe UNOWAS-BRENUAC s'est rendue à Gomirom Doumou au Tchad, dans la région la plus septentrionale du Cameroun et dans la région de Diffa au Niger. Elle s'est rendue dans des camps de réfugiés et des personnes déplacées et s'est entretenue avec des ex-combattants de Boko Haram qui s'étaient rendus. Elle a souligné la nécessité d'adopter une démarche globale pour relever les défis posés par Boko Haram, qui ont trait notamment à la sécurité, à la gouvernance et au développement, elle a encouragé les autorités camerounaises à accélérer l'élaboration de plans d'action territoriaux pour les régions du nord et du grand nord dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie régionale en faveur de la stabilisation, du redressement et de la résilience des zones du bassin du lac Tchad touchées par Boko Haram.»[26]

En envisageant la sortie de l'aide humanitaire pour le développement, la Stratégie Régionale de Stabilisation du BLT met en œuvre la Résolution 70/106 de l'Assemblée Générale des Nations Unies sur le renforcement de la coordination humanitaire, qui dispose, notamment, qu'»un cadre de coopération entre le secteur humanitaire et le secteur du développement est indispensable pour favoriser la résilience».

CONCLUSION

Les activités terroristes de Boko Haram et la réponse militaire des Etats riverains du Bassin du Lac Tchad, notamment à travers la FMM, ont eu des conséquences néfastes aux plans sécuritaire, socio-économique, humanitaire et des droits de l'homme. La recherche des solutions durables à cette crise a conduit à l'adoption d'une approche holistique concrétisée par la Stratégie Régionale de Stabilisation du BLT. Celle-ci est un instrument susceptible de répondre aux causes profondes de la crise, de prévenir l'escalade de celle-ci et de consolider la paix après le conflit. Elle a reçu un accueil favorable de la communauté internationale et des donateurs. Bien appliquée, la Stratégie

[26] NATIONS UNIES, «Activités du Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel», S/2019/549, 5 juillet 2019, p. 13.

Régionale contribuerait à une paix et à un développement durable dans le BLT et au Sahel et ce, grâce à la justice, à la démocratie, à la bonne gouvernance, à l'Etat de droit, à la réconciliation et à la lutte contre l'extrême pauvreté.

L'assistance humanitaire est, par vocation, temporaire. Elle répond aux urgences avant de laisser la place au relèvement des pays aidés. Dans le contexte africain, l'humanitaire a tendance à se pérenniser. Ainsi, le passage de témoin entre les acteurs de l'aide humanitaire et ceux de l'aide au développement constitue un grand défi, dans la mesure où les premiers sont confrontés à des crises humanitaires récurrentes et continues (d'où la référence aux travaux des Sisyphes), tandis que les deuxièmes sont condamnés à une aide au développement de plus en plus improductive (laquelle ressemble au tonneau des Danaïdes). Dans le BLT, le passage du relais des sisyphes aux danaïdes constitue un objectif incertain.

RAPPORT GÉNÉRAL DES TRAVAUX DU COLLOQUE SUR LE THÈME : «L'INTERACTION ENTRE LES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA GESTION DES CRISES HUMANITAIRES EN AFRIQUE : COMPLÉMENTARITÉ OU RIVALITÉ ?»

Bernard-Raymond GUIMDO DONGMO
Professeur Titulaire des universités

Dans le cadre de la mise en œuvre de ses missions statutaires en matière de formation et de recherche fondamentale dans les matières de la sécurité et du maintien de la paix, l'Ecole Internationale des Forces de Sécurité (EIFORCES) a organisé les 7 et 8 Octobre 2021, une Conférence internationale sur le thème : ***«L'interaction entre les acteurs impliqués dans la gestion des crises humanitaires en Afrique : complémentarité ou rivalité ?».***

Lesdites assises ont rassemblé des participants de divers horizons, incluant les Forces de sécurité, les universitaires, les chercheurs et spécialistes de l'humanitaire, les autorités administratives, les représentants de la société civile intervenant dans le domaine humanitaire, la communauté estudiantine, les représentants des Organisations Internationales, les experts invités

originaires des pays partenaires. Le cadre, les moyens et les conditions de travail dont ils ont pu bénéficier, ont favorisé une véritable émulsion intellectuelle, dont la menace sanitaire persistante n'a pas pu empêcher le bon déroulement. Plus spécifiquement, quatre temps forts ont ponctué les activités de la conférence internationale : la **cérémonie d'ouverture**, **l'effectivité des travaux des quatre panels**, **les échanges interactifs et les pause-café et déjeuner.**

La cérémonie d'ouverture a été marquée tour à tour par le Mot du Général de Brigade, Directeur Général de l'EIFORCES, André Patrice BITOTE, l'Allocution du Ministre délégué à la Présidence de la République, chargé de la Défense, M. Joseph BETI ASSOMO, la présentation les différentes articulations de la conférence ainsi que les résultats espérés des travaux, par le Commissaire Divisionnaire le Docteur PASSO SONBANG Elie, enfin , la leçon inaugurale prononcée par le Dr MUTOY MUBIALA, Expert international et modérateur général des travaux.

Dans son allocution de circonstance, le **Général de Brigade, Directeur Général de l'EIFORCES, André Patrice BITOTE** a, après avoir sacrifié aux civilités d'usage, rappelé l'intérêt tant scientifique que professionnel de cette rencontre, organisée au plan technique par le Centre de Recherche et de Documentation de l'EIFORCES et, qui entend questionner l'action des différents acteurs de l'humanitaire dans un contexte africain marqué par des crises de tous ordres et notamment humanitaires, dont les conséquences impactent sur tous les aspects de la vie des populations. Il a donc relevé l'importance de suggérer, au sortir desdits travaux, des axes d'intervention future en vue de l'optimisation de la gestion synergique des crises humanitaires sur le continent africain. Pour lui, l'EIFORCES prolonge ainsi, par ce nouvel effort de production scientifique, la réflexion consacrée à la problématique globale de la sécurité humaine engagée quelques mois auparavant avec la Conférence internationale sur le Covid-19 organisée toujours ici même au Palais des Congrès du 27 au 28 mai 2021.

Dans son Allocution, Monsieur **le Ministre Délégué à la Présidence**

Chargé de la Défense, Président du Conseil d'Administration de l'EIFORCES, M. Joseph BETI ASSOMO, après avoir réaffirmé l'engagement de l'Etat à accompagner l'EIFORCES dans l'accomplissement de sa mission de veille scientifique, stratégique et opérationnelle dans les domaines liés de la sécurité globale et du maintien de la paix, avec le concours des partenaires au développement du Cameroun, s'est félicité de la montée en puissance de cette institution en tant que force de proposition pertinente aux échelles nationale et internationale dans les matières visées. A ce sujet, il a reconnu que, si l'importance fondamentale de la lutte contre les périls humanitaires n'est plus à démontrer, elle appelle à une gestion concertée qui fédère les énergies, publiques et privées, autour d'un objectif commun, celui de la préservation de l'humain dans un contexte où son intégrité est bien souvent compromise.

Procédant à la présentation des activités du présent Colloque international, le **Commissaire Divisionnaire PASSO Elie, Chef du Centre de Recherche et de Documentation de l'EIFORCES**, après en avoir indiqué l'approche méthodologique articulée autour d'une évaluation prospective des rapports interactionnels qui existent entre les différents types d'intervenants impliqués dans la gestion des crises humanitaires, s'est appesanti sur ce qui est attendu desdites activités, à savoir formuler, à partir d'un état des lieux du contexte humanitaire, d'une cartographie des foyers de crise humanitaire en Afrique, ainsi que de l'identification des enjeux et contraintes y relatives, des pistes de solution, propositions et recommandations à l'intention des divers acteurs investis dans la cause humanitaire en Afrique.

A la suite de cette présentation, place a été faite à la leçon inaugurale prononcée par le Dr MUTOY MUBIALA sur le thème : «**Le pluralisme humanitaire en Afrique : état des lieux, défis et perspectives**». Celle-ci a permis de préciser et d'articuler les termes du débat en matière de gestion des crises humanitaires en Afrique. Il en ressort que les conflits et crises sociopolitiques à l'origine des crises humanitaires en Afrique se sont démultipliés après les années 90, à la faveur des soubresauts et des dérapages de la transition démocratique sur le continent, avec pour corollaire l'arrivée

de plusieurs acteurs humanitaires dont le bilan est mitigé sur le terrain. Dans cette confluence entre les acteurs humanitaires locaux/nationaux, régionaux et universels, l'action humanitaire à dominance universelle, devrait voir monter en puissance, l'interaction des acteurs humanitaires Africains, comme dans le cadre des réponses aux récentes pandémies d'Ebola en Afrique de l'Ouest et de la Covid-19 sur le continent. Il a souhaité qu'une attention particulière soit portée au renforcement du **Centre Africain de Prévention et de Contrôle des Maladies (CDC-Afrique)** et au réseautage des acteurs humanitaires opérant dans le domaine sanitaire. La mise en route de ce **«nouvel ordre humanitaire panafricain»,** pourrait au mieux participer à la redistribution des cartes et renforcer l'efficacité des actions humanitaires en Afrique.

C'est sous la supervision du Dr MUTOY MUBIALA justement que, quatre modérateurs ont coordonné les activités des quatre panels prévus pour l'appréhension du thème du Colloque, à savoir : le Professeur MINKOA SHE Adolphe, pour le Panel 1 portant sur ***«L'humanitaire : mutations et transformations à l'ère de la mondialisation***» ; le Professeur PONDI Jean Emmanuel, pour le Panel 2 portant sur la»***Coopération sectorielle, institutionnelle, bilatérale et multilatérale dans le champ humanitaire : l'Afrique comme laboratoire de la coordination humanitaire***» ; le Professeur BOYOMO ASSALA Laurent-Charles pour le Panel 3, portant sur les***»Dynamiques, défis, et trajectoires des acteurs humanitaires»*** et le Professeur NTUDA EBODE Joseph Vincent, pour le Panel 4, portant sur «***L'avenir de l'aide/assistance humanitaires : quelles perspectives ?***».

De la leçon inaugurale aux 21 communications, il se dégage **<u>l'idée forte</u>** que ***l'interaction entre les acteurs est certes marquée par des dynamiques tant coopératives que conflictuelles, mais il reste que celles-ci ne sont pas insurmontables.*** C'est ainsi qu'on a d'une part, *la rivalité dans la complémentarité* (I), et, d'autre part, *la quête d'une complémentarité sans rivalité* (II).

I - LA RIVALITE DANS LA COMPLEMENTARITE

Le champ de l'humanitaire a subi, ces dernières décennies, des transformations majeures. Les postures des acteurs ont évolué en même temps que de nouveaux acteurs se sont invités dans le champ. Les humanitaires acteurs classiques, essaient tant bien que mal de s'adapter à la nouvelle donne. Il en résulte d'un côté une complémentarité entre les acteurs, mais qui est matinée de la rivalité (A) et, de l'autre, la complétude dans l'action humanitaire (B).

A - LA COMPLEMENTARITE MATINEE DE LA RIVALITE

Les humanitaires acteurs classiques, essaient tant bien que mal de s'adapter à la nouvelle donne. En effet, les ONG (**Professeur GUELDICH**) tendent dans leurs actions à éroder la souveraineté des Etats. Cependant, le fait pour les Etats de réaffirmer leur souveraineté peut pervertir l'action humanitaire en faisant planer le risque de la manipulation, voire la politisation de celle-ci.

De plus en plus en contexte de crises humanitaires, on assiste inéluctablement à une **complexification de l'action des Forces de Défense et de Sécurité en contexte de crise humanitaire (Col LEOUE FOSSO Denis).** Originellement acteur principal des relations internationales, les Etats se sont vus rogner cette prérogative par des acteurs nouveaux (OI, ONG etc.) qui se déploient parallèlement dans les espaces d'interventions jadis monopolisés par l'Etat dans la gestion des crises. Cette perte de positionnement apparait pour les Etats comme une dilution progressive de pans de leur souveraineté, avec pour conséquence une perte de l'initiative et surtout d'influence dans la gestion de leurs populations sinistrées au profit des organisations humanitaires nationales et internationales, créant de ce fait des relations plus ou moins tendues avec ces entités.

C'est d'ailleurs pour cela que, dans le contexte camerounais, la participation des Forces de Défense et de Sécurité aux actions humanitaires se structure autour de l**a synergie Armée-Nation.** En effet (**Capitaine de**

Vaisseau ATONFACK GUEMO), l'armée et la Nation sont les deux faces d'une même pièce, parce qu'intimement liées par la nature même de l'Etat. L'Armée étant, d'une certaine manière co-consubstantielle à la Nation, donc à l'Etat. Ce, d'autant plus qu'au sens plus large, la sécurité-défense est consubstantielle à l'Etat. Le diptyque armée/nation est en réalité le contre pieds fait aux tenants des thèses selon lesquelles, l'humanitaire ne saurait être porté par l'institution militaire, mais serait exclusivement une activité civilo-centrée, voire centriste. Cela est nécessaire dans la mesure où les ONG, qui ces dernières années se positionnent comme le relai de certaines puissances occidentales, demeurent un danger permanant à l'exercice du rôle régalien de l'Etat.

Au demeurant, les victimes doivent être au centre des préoccupations, d'autant plus que celles-ci font encore l'objet de diverses formes de vulnérabilités. En effet, les déplacés comme on l'a constaté dans le cas du Cameroun, font l'objet de plusieurs clichés négatifs avec la récurrence des identités péjoratives **(Professeur LEKA).** Ils sont soupçonnés d'être porteurs d'actes criminels. Il est donc important que des mesures soutenues soient prises pour que leur droit à la dignité humaine soit affirmé.

Les conflits de tout ordre sont une réalité dans notre environnement et ont un impact direct sur l'école dans la protection de l'éducation en zone et en période de crise (**M. OWONO Robert/Représentant le Pr. NKOT Fabien**). L'Etat, dans ses missions régaliennes, se doit de ce fait de protéger le droit à l'éducation. Ainsi, l'Etat et les ONG devraient être en duo et non en duel dans l'encadrement et la mise en œuvre des activités d'éducation dans les zones de conflit. Mais dans la pratique, l'attitude des ONG ne favorise pas toujours l'implémentation de cette vision coordonnatrice, qui rencontre les buts de l'humanitaire. La rivalité qui s'observe cependant sur le terrain, procède des luttes d'intérêts divergents. Or, il faut sauver l'avenir de l'école en mettant en avant en priorité les intérêts de l'éducation. Outre les Etats et les ONG, d'autres acteurs présents sur le théâtre des crises humanitaires, ont engagé des initiatives dans ce sens.

B - LA COMPLETUDE DANS L'ACTION HUMANITAIRE

Le Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (OCHA) joue en rôle important dans ce domaine (Monsieur **Roel DEBRUYNE)**. Il assure la mission d'appui opérationnel à l'action conjuguée du Coordonnateur des Secours d'Urgence (ERC), du Secrétaire Général des Nations Unies et du Comité Permanent Inter-Agences (IASC) en vue de diriger, coordonner et faciliter l'aide humanitaire sur le terrain des missions onusiennes à partir des cinq principaux axes d'intervention que sont la coordination, le plaidoyer, la gestion de l'information, le financement de l'aide humanitaire et les politiques humanitaires.

Le déploiement de cet organe, qui opère dans une approche à la fois multiscalaire et multi actantielle dont les résultats semblent encourageants à l'échelle de l'Afrique centrale, en dépit des complexités, est adossé sur un certain nombre de principes humanitaires consacrés par le droit international humanitaire et, dont le strict respect reste de mise.

L'Union Européenne n'est pas en reste (**Pr Brusil Miranda METOU).** Son action humanitaire est encadrée et conditionnée par les aspects politiques, éthiques et légaux tant à l'international qu'au niveau européen. A ce sujet, l'UE apporte son soutien aux Etats et aux humanitaires, dans le respect de la souveraineté des Etats en crises. Mais peut-on perde de vue que «qui paie contrôle» et que «qui aide ou assiste cherche à savoir» et empiète volontairement ou involontairement sur la souveraineté de l'Etat en situation de crise, notamment humanitaire. D'où la quête d'une complémentarité dans les actions sans rivalité, les objectifs visés devant être les mêmes.

II - LA QUETE DE LA COMPLEMENTARITE SANS RIVALITE

Les interactions des acteurs impliqués s'expriment dans deux espaces de communication dans le champ de la gestion des crises humanitaires : d'une part le champ de la coopération (A), et, d'autre part, les instruments de gestion des crises humanitaires.

A - L'INTERACTION DANS LE CHAMP DE LA COOPERATION

Divers champs de coopération sont traversés par les interventions des intervenants notamment : le domaine de l'humanitaire, la géopolitique de l'humanitaire et l'action humanitaire.

Le domaine humanitaire **(Dr Hilaire KAMGA)** est un champ pluri-acteurs aux compétences variées dont la collaboration entre ceux-ci est plurielle et multi variée. Le champ humanitaire est un champ transnationalisé ; laquelle transnationalisation a pour conséquence d'exiger une plus grande professionnalisation des acteurs. Ce, pour rendre leur action plus efficace et plus efficiente sur le terrain. La capacitation et la capabilisation des acteurs humanitaires passent par une spécialisation et un enrichissement de l'offre humanitaire pour davantage répondre aux besoins de plus en plus importants sur le terrain.

A ce sujet, il y a lieu d'observer que la géopolitique de l'humanitaire contemporaine (**Prof. NTUDA EBODE**) a fait l'objet de nombreuses mutations. D'une part l'ambition de solidarité a évolué vers l'élargissement de l'action humanitaire aux secteurs non médicaux, avec comme fait majeur l'intrusion du soldat dans son éco-système. D'autre part, l'intrusion de cet acteur inattendu dans le champ de l'humanitaire a débouché sur un débat juridique autour du droit et du devoir d'ingérence humanitaire. Aussi les principes de l'humanitaires de neutralité et l'impartialité demeurent controversés.

L'action humanitaire (**Professeur Nixon KAHJUM TAKOR**) a évolué avec le rôle prépondérant des ONG et des autres acteurs depuis la Société Des Nations (SDN), jusqu'à l'Organisation des Nations Unies (ONU). Avant, pendant et après les indépendances, de nombreux conflits internes ont affecté le continent africain. La situation a engendré des besoins en assistance humanitaire préoccupants, allant de l'approvisionnement en ressources alimentaires de bases, aux violations des droits humains. Aussi, il convient de s'interroger sur l'exigence de conformité de cette action aux principes

énoncés par Henry DUNAN, à savoir la neutralité, l'impartialité, le service humanitaire et l'indépendance des acteurs qui la conduise.

Fragilisée dans ses fondements philosophiques, l'action humanitaire se retrouve pervertie, au sens de Sylvie Brunel qui affirme qu'*»au nom de l'humanitaire aujourd'hui, on fait n'importe quoi»*. La perpétuation des ONG, semble être devenue leur raison d'être, reléguant au dernier plan les bénéficiaires ciblés pour leurs activités.

Dans le même ordre d'idées (**Pr Franck EBOGO)**, l'action humanitaire est un construit social qui résulte des valeurs et des représentations que l'État ou des ONG se font de leurs activités en situation d'urgence. Cette action, en fonction des situations d'urgence et des intérêts géopolitiques des États, apparait comme un instrument d'atténuation des crises en Afrique à travers l'activation de la diplomatie et de l'assistance humanitaire. Cependant, celle-ci peut être un facteur d'aggravation des crises dans la mesure où de nombreuses situations de terrain ont révélé non seulement une politisation de l'action humanitaire par les acteurs étatiques et non étatiques, mais aussi une militarisation de l'action humanitaire en Afrique Centrale. Qu'en est-il des interactions dans l'usage des instruments de gestion des crises ?

B - L'INTERACTION DANS L'USAGE DES INSTRUMENTS DE GESTION DES CRISES

A travers plusieurs instruments de gestion des crises humanitaires, les interactions entre les acteurs impliqués obéissent également à des logiques de coopération ou de conflit. Parmi ces instruments, il y a les programmes humanitaires, le financement de l'action humanitaire, l'aide humanitaire, le nexus «humanitaire –développement –sécurité», le DDR, les instruments d'indentification

Il se pose, ce faisant, le problème de l'encadrement et de l'efficacité des programmes humanitaires à l'épreuve de la souveraineté des Etats africains (Pr **Viviane ONDOUA BIWOLE**). Partant des théories appliquées aux

sciences de gestion, notamment la théorie de la dépendance de la ressource humaine et la théorie institutionnelle, on peut analyser la gestion de la réponse à la crise par la performance sous deux angles dont le premier suggère que la crise est une source de dépendance des Etats, tandis que le second admet que l'on pourrait garantir la souveraineté des Etats malgré l'évidence de leurs dépendances aux ressources extérieures, par une redéfinition des contrats de base. A ce propos, la complexité du marché de l'humanitaire et l'hétérogénéité des acteurs accroissent dans le même temps la dépendance des Etats aux ressources extérieures.

Relativement au financement de l'action humanitaire **(Pr AVOM Désiré),** sa croissance depuis 2000 dans les Etats fragiles et en conflits, est essentiellement dûe à la persistance des crises humanitaires et sociales à travers le monde, d'où l'augmentation du nombre d'ONG. S'agissant de la provenance des fonds des ONG, ils sont issus soit des financements publics, soit des dons privés. Les crises humanitaires occasionnent également de l'assistance protéiforme envers les Etats touchés sous forme d'assistance matérielle, médicale et personnelle.

Mais il faut relever que, le financement de l'action humanitaire par des ONG est toujours soumis à certaines conditionnalités, à savoir le respect des principes de l'humanité : neutralité, impartialité et Independance. Ce financement se heurte souvent aux contraintes politiques, financières, sécuritaires, logistiques et sanitaires. En dépit de la vision optimiste du financement des ONG qui souligne les vertus de ce financement, a contrario de celle pessimiste qui met en exergue les effets pervers de ce financement, un esprit d'objectivité et de professionnalisme devrait encadrer cette activité particulière des ONG. Si le financement est soumis à de telles controverses, l'aide humanitaire peut-elle être efficace ?

Au demeurant, l'aide humanitaire **(Pr Brusil Miranda METOU**), quoique légale, souffre de quelques maux qui limitent son efficacité et sa visibilité flouée par le cadre global et général d'un système humanitaire déployé par divers organismes internationaux. Les problèmes de coordination de cette aide, couplés à sa disparité et à l'insuffisance des ressources pour

mieux la déployer, fonde la posture d'une réformation des politiques et des moyens pour la revitaliser. Cette démarche devant favoriser l'intervention coordonnée de l'Union Européenne aux côtés d'autres acteurs humanitaires internationaux, au regard de l'amplification des crises et l'accentuation des besoins dans le monde.

Il doit donc être admis que l'aide internationale en contexte de crise dans un Etat tiers ne peut être effective que si la réponse humanitaire consécutive à l'identification des défis humanitaires reste adossée sur l'acceptation de l'action humanitaire et l'intervention des acteurs d'influence (**Mme TANDJA ULJONEN**). A ce sujet, en qualité d'acteur de l'humanitaire, le CICR, avant toute intervention sur le terrain, tend à s'assurer du respect par ses propres organes de ces principes fondamentaux. La réussite de ses interventions sur le champ opérationnel reste généralement tributaire de la définition d'un mode d'opération axé sur la confidentialité et la complémentarité.

Dans la mesure où l'aide humanitaire est sujette à caution, peut-on imaginer une collaboration fructueuse entre les différents intervenants ou acteurs ? Il y a lieu de répondre par l'affirmative, puisque le nexus «humanitaire –développement –sécurité» qui est fondé sur l'idée du *New Way Of Working*, propose que les acteurs impliqués travaillent ensemble de telle sorte que les avantages comparatifs dégagés contribuent à des réalisations collectives (**Dr NGAMONDI KARIE**). Si son opérationnalisation récente nourrit des espoirs d'un lendemain meilleur, il reste que les défis persistent notamment : des problèmes de compréhension, le risque d'instrumentalisation des humanitaires, le manque de professionnalisme des humanitaires, l'environnent sécuritaire délétère, des choix inadaptés et irrationnels dans l'utilisation des ressources financières, la méfiance entre les partenaires. D'autres instruments de gestion des crises connaissent aussi des difficultés qui restent surmontables.

Ainsi, le programme de DDR **(Colonel Pr Francis L. EKOSSO),** en tant que pilier dans les processus de reconstruction et de développement, se structure autour d'une coopération civilo-militaire multiscalaire qui englobe les aspects politiques, militaires et humanitaires. Son importance devient

cruciale une fois que l'on considère les différentiels de niveaux d'appropriation et d'intervention dans la perspective d'un enracinement durable de la paix, a vocation à participer à la construction des conditions globales d'un retour à la normalité sociale. Dans le conflit au Nord-Ouest et Sud-Ouest Cameroun, le DDR est confronté à de nombreux défis qui mettent en lumière les questions de genre, de catégorisation etc. Il est aussi le lieu de la confluence des intérêts des acteurs locaux et internationaux qui devraient évoluer en synergie, pour des résultats optimaux. L'enjeu de consolidation de la confiance mutuelle émerge alors dans un contexte de jeu d'intérêts parfois contradictoires. Autrement dit, bâtir la confiance nécessaire à la réalisation d'une véritable synergie des acteurs s'avère indispensable.

Au-delà des initiatives de construction de la paix par la réinsertion et réintégration des ex combattants, il y a le problème de l'identification des déplacés et des réfugiés. Il est donc important de procéder à l'enregistrement des faits d'état civil en général, et de l'établissement des actes de naissance en particulier, dans la dynamique globale de gouvernance démographique en temps de crise dans une optique sinon résolutoire, du moins de limitation des conséquences humanitaires desdites crises **(Dr ASSEMBE NDI Alvine)**. De fait, les dysfonctionnements de l'état civil en temps de crise sécuritaire, qui découlent eux-mêmes d'une pluralité de facteurs allant de la faiblesse de la couverture territoriale des Etats à l'inadéquation des stratégies d'incitation des populations, en passant par le sous-financement, tendent à miner la perspective même d'une prise en compte des systèmes d'état civil comme axe structurant de la reconstruction post crise. A ce sujet, des débuts de stratégies de réponse existent, mais elles méritent d'être optimisées en vue d'un rendement plus efficace.

A ce sujet, la DGSN pourrait jouer un rôle majeur **(Com Div. BAYA Dominique) ;** elle qui est impliquée au premier chef dans la procédure de délivrance des documents d'identification aux réfugiés et déplacés internes. Les méthodes d'enquête de la DGSN, permettent de détecter toutes les fraudes, autant que les déplacés sont tenus dans la procédure de délivrance des cartes d'identité, à la présentation d'une attestation d'état civil. Ainsi, la

numérisation du système d'identification du Cameroun mis en place par la DGSN pour sécuriser la nationalité. D'ailleurs, en 5 ans de mise en place, elle a permis de détecter plus de deux millions de cas litigieux. L'informatisation de l'Etat Civil au BUNEC et l'informatisation de la carte d'identité des réfugiés vont aussi concourir au même objectif. Et, dans cette période transitoire le HCR, joue un rôle technique dans l'enrôlement des réfugiés.

CONCLUSION : POUR UNE INTERACTION FÉCONDE DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui se sont dégagées de cette importante activité scientifique et professionnelle sont les suivantes :

1 Développer des politiques publiques et des instruments à même de réguler l'action des ONG, par exemple en prescrivant le financement de ces ONG à échéances préétablies, la conduite des missions de supervision dans les pays qui les accueillent ;

2 accompagner l'action humanitaire intergouvernementale d'une véritable volonté politique étatique afin non seulement de concrétiser les initiatives africaines qui existent au plan textuel, mais également de renforcer le plaidoyer en direction de la communauté internationale sur le bien-fondé d'une telle action ;

3 mettre l'accent sur leur rôle de facilitateur et de partenaire de l'Etat dans le champ humanitaire et procéder à la «localisation» de l'aide humanitaire ;

4 adopter une méthode particulière pour assurer leur légitimité sociale à travers une meilleure assomption de la régulation du fonctionnement des organismes humanitaires grâce à la mobilisation de plusieurs leviers (formel, informel, diplomatique, la coercition, la négociation et l'intelligence économique) ;

5 repositionner l'état civil dans la hiérarchie des priorités politiques en tant que l'un des principaux leviers de la gestion des crises sécuritaires

en Afrique ;

6 renforcer les mécanismes de collaboration à travers un rendement meilleur des humanitaires, une distinction des mandats des différents acteurs et la co-construction d'une vision commune ;

7 assurer une nécessaire collaboration entre les pouvoirs publics et les Collectivités Territoriales Décentralisées ;

8 promouvoir au niveau africain, notamment de l'UA, des politiques communes pour construire les centres communs ou partagés, afin de réduire les conflits humanitaires ;

9 revoir le mécanisme de financement des activités humanitaires pour assurer leur régularité effective ;

10 éviter les chevauchements dans l'action humanitaire pour la rendre plus efficace.

Le colloque international a pris fin avec l'allocution de circonstance de Monsieur le Secrétaire d'Etat à la Défense Chargé de la Gendarmerie Nationale, Représentant de Monsieur le Ministre Délégué à la Présidence, chargé de la Défense, Président du Conseil d'Administration de l'EIFORCES.

Fait à Yaoundé, le vendredi 8 octobre 2021

ALLOCUTION DE CLÔTURE

Galax Landry ETOGA
Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de la Défense charge de la Gendarmerie Nationale,
Représentant du Ministre délégué à la Présidence de la République, Chargé de la Défense,
Président du Conseil d'Administration de l'EIFORCES

C'est avec un réel plaisir que je préside ce jour, au nom de Monsieur le Ministre Délégué à la Présidence chargé de la Défense, Président du Conseil d'Administration de l'Ecole Internationale des Forces de Sécurité, la cérémonie de clôture du Colloque International sur le thème : «**l'interaction entre les acteurs impliqués dans la gestion des crises humanitaires en Afrique : complémentarité ou rivalité ?**»

Je voudrais d'entrée de jeu, saluer la pertinence et l'utilité avérée de cette thématique, qui est d'une actualité brûlante et prégnante pour un Continent, l'Afrique, qui connaît encore malheureusement beaucoup trop de situations d'urgence humanitaire.

Elles sont nombreuses, les populations africaines, qui sont obligées de quitter leurs foyers, leurs communautés, leurs pays, à cause des conflits armés, des catastrophes climatiques ou d'autres aléas conjoncturels. De tels déplacements souvent de grande ampleur, engendrent diverses formes de vulnérabilité chez des personnes et familles démunies, qui ont quasiment tout laissé derrière elles, en quête d'un refuge et du mieux-être ailleurs.

Cette tragédie humaine interpelle non seulement les Etats, à qui incombent comme nous le savons la responsabilité première de protéger leurs populations, mais également l'ensemble des acteurs, de niveaux supra ou infra étatiques, impliqués dans la gestion des crises humanitaires, l'objectif *in fine* étant de rechercher et de mettre en œuvre toutes les solutions opportunes visant un retour à la paix et à la normalité.

Sans aucun doute, cette dynamique d'ensemble a produit des résultats importants, permettant de sauver des vies et de restaurer la dignité de nombreuses personnes en situation de précarité : des services de base en termes de santé, d'éducation, de nutrition leur sont fournis, des aides financières ou appuis matériels mis à disposition pour faciliter leur intégration socio-économique, d'autres enfin ont pu retourner en toute sécurité dans leurs communautés ou pays respectifs etc.

Mais un tel bilan appréciable ne cache que très imparfaitement des difficultés réelles sur le terrain de l'action humanitaire, car la diversité des intervenants induit souvent une multiplicité de compréhensions, d'approches voire de stratégies pour certaines conflictuelles. En effet, la pluralité des acteurs humanitaires, si elle témoigne d'un intérêt pour une cause ou une communauté donnée, n'est pas toujours un gage d'efficacité dans l'action ou de probité dans les intentions. L'action humanitaire, bien qu'orientée vers la mobilisation des énergies pour venir en aide à des populations vulnérables, se retrouve ainsi prise au piège de la diversité et de la complexité des enjeux divers, des agendas plus ou moins cachés, et des intérêts divergents des différentes parties prenantes.

Les travaux de ces deux jours nous ont montré que l'antagonisme des intervenants ne doit pas forcément être synonyme de rivalité, ni d'impossible collaboration, notamment lorsque chaque acteur agit avec humilité et

responsabilité, dans le respect de la souveraineté des Etats, partenaire incontournable de premier plan.

C'est tout le mérite du présent Colloque International :

- d'une part, d'avoir posé, avec rigueur et objectivité, les bases d'une analyse en profondeur des modalités de gestion des crises humanitaires sur le Continent Africain ;

- et d'autre part, d'avoir permis d'explorer des voies de réflexion et d'action pour une action humanitaire plus concrète et efficace, portée vers la convergence des dynamiques des acteurs impliqués, et ancrée dans la réalité sociale des communautés et bénéficiaires locaux.

L'Ecole Internationale des Forces de Sécurité, pôle d'excellence de l'Union Africaine, apporte ainsi sa contribution à cette importante réflexion, par l'organisation des concertations qui s'achèvent ce jour.

Je voudrais, à cet égard, me faire le devoir, l'agréable devoir, de réitérer au Général de Brigade, Directeur Général de l'EIFORCES, ainsi qu'à la dynamique équipe qui l'accompagne au quotidien, les vives félicitations de Monsieur le Ministre Délégué à la Présidence, chargé de la Défense, Président du Conseil d'Administration, pour cette belle et heureuse initiative scientifique et intellectuelle.

Je voudrais également remercier, pour leur brillante participation de haut niveau aux échanges et leur profondeur d'analyse critique :

- le Docteur MUTOY MUBIALA, Modérateur Général des travaux du Colloque ;

- les éminents Professeurs, Modérateurs des quatre panels thématiques :

- le Professeur GUIMDO Bernard, Rapporteur Général ;
- ainsi que tous les experts et intervenants.

Et je n'ai nul doute que les recommandations pratiques qui découlent de ces deux jours de partage intellectuel, contribueront à renforcer la synergie d'action entre les acteurs multisectoriels du champ humanitaire, dans une perspective collective, cohérente et coordonnée, aux fins de renforcer l'impact des mesures prises en faveur des personnes vulnérables et pour un retour de la paix et de la sécurité dans les zones affectées.

Car faut-il le rappeler, l'idéal humanitaire est une œuvre de solidarité, de générosité, de respect de la dignité des personnes, et de partage des valeurs d'humanité.

Sur ces mots, je déclare clos les travaux du présent Colloque International, en vous remerciant de votre bienveillante attention./-