



**HAL**  
open science

## Où en est l'humanitaire ? Cinquante ans après le Biafra

Marie-José Domestici-Met

► **To cite this version:**

Marie-José Domestici-Met. Où en est l'humanitaire ? Cinquante ans après le Biafra. Paix et sécurité européenne et internationale, 2018, 10. halshs-03157287

**HAL Id: halshs-03157287**

**<https://shs.hal.science/halshs-03157287>**

Submitted on 25 May 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ou en est l'humanitaire ?

Cinquante ans après le Biafra

Marie-José Domestici-Met

Professeur émérite, Aix-Marseille-Université

Depuis une décennie, l'humanitarisme est moins au premier plan dans les affaires internationales. Ce document retrace la décennie écoulée, avec des "années noires" d'échecs, mais aussi l'éclosion brillante de concepts humanitaires pour plus de couverture, d'efficacité et de protection, et quelques avancées qui ont été rendues possibles grâce aux activités de sécurité collective du CSNU. . . et à la présence des "casques bleus" sur le terrain. Les documents se penchent également sur l'avenir, notamment à travers le processus du Sommet humanitaire mondial. Une sorte de "localisation" de l'aide humanitaire est susceptible de se produire, en raison de la forte volonté des pays du Sud de montrer leur souveraineté et de l'épanouissement des organisations locales. Ainsi, le nouveau paysage pourrait montrer de nombreux acteurs au-delà du noyau dur des organisations "de principe" : les acteurs religieux, les acteurs financés par les entreprises, les organismes de protection civile. Puisse l'action humanitaire se poursuivre avec impartialité.

For a decade, humanitarianism has been less on the forefront, when it comes to international affairs. This paper traces back the given decade, with "black years" failures to help, but also the brilliant blooming of humanitarian concepts for more coverage, efficiency and protection, and some break through that have been made possible thanks to UNSC collective security activities ... and "blue helmets" presence in the field. The papers also look into the future, namely through the World humanitarian summit's process. Some kind of "localisation" of humanitarian aid is likely to occur, due to the strong will of Southern countries to show their sovereignty and the blooming of local organisations. Hence, the new landscape could show many actors beyond the core of "principled" organisations: faith-based, business-funded actors, civil defence bodies. May humanitarian action go on with impartiality.

## I. Introduction

Autrefois simple adjectif, aujourd'hui substantivé, « l'humanitaire »<sup>1</sup> désigne un vaste domaine d'activités destinées à protéger la vie, l'intégrité physique et la dignité, auquel se livrent des organisations de plusieurs types, travaillant de façon

---

<sup>1</sup> En Anglais, on parlera de *humanitarianism, humanitarian affairs...*

partiellement coordonnée, sous la bannière de « principes humanitaires »<sup>2</sup> communs. Une telle définition –il n’en existe pas d’officielle– évoque une réalité assez souple pour mériter, aux yeux de certains le nom de « système », tandis que d’autres le lui dénie.

Evoquer l’humanitaire dans cette revue n’est pas incongru. Tout d’abord, on le sait, c’est pour apporter de l’humanité dans les conflits qu’est né le droit international humanitaire (DIH), également connu comme « droit des conflits armés ». La sécurité ne s’atteint pas que par le *jus contra bellum* –état actuel de ce que l’on désigne traditionnellement comme *jus ad bellum*<sup>3</sup>-. Le Conseil de sécurité l’a affirmé avec force : « réaffirmant qu’il a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale et (...) qu’il se doit donc de promouvoir et d’assurer le respect des principes et des règles du droit international humanitaire »<sup>4</sup>. Ce respect est attendu dans la conduite des hostilités ; mais aussi dans la délivrance de secours aux victimes, également prévue par le DIH. Par ailleurs, nombre d’initiatives bienveillantes et compassionnelles, survenant en dehors de l’hypothèse de conflit (en cas de famine, de catastrophes naturelles...), sont aujourd’hui couvertes par le terme « humanitaire ». Et les Nations Unies s’intéressent à leur bon déroulement, au point de consacrer un Secrétaire général Adjoint et un Bureau - OCHA<sup>5</sup>- à la coordination de tous types d’activités humanitaires depuis 1992.

L’« humanitaire » ne comportant pas de définition conventionnelle, il n’est pas aisé de disserter sur son évolution. Mais on peut, au moins, partir d’un consensus minimum sur les voies par lesquelles ses acteurs interviennent, et que présente ainsi le Commentaire des Conventions de Genève : « Alors que « protection » et « assistance » sont des notions distinctes, elles se rencontrent et se chevauchent souvent en pratique : le fait d’assister les personnes dans un conflit armé les protège aussi, et vice-versa »<sup>6</sup>.

Les deux éléments -assistance et protection- ont donc la même finalité et peuvent se recouvrir partiellement. Mais, ils se présentent sous des allures très différentes. L’assistance se manifeste par des actions matérielles, et même aujourd’hui<sup>7</sup> par la fourniture de biens et de services. On figurera pour l’instant la protection<sup>8</sup> sous l’aspect le plus simple : l’immunité. Elle est comme une sorte de bulle placée au-dessus de la personne qui en bénéficie. Cette bulle est virtuelle et rien n’empêche de la percer pour atteindre la personne... Rien, si ce n’est l’obligation de respecter l’immunité de la personne protégée. C’est cette « bulle » qui met à l’abri, qui est censée arrêter les actes hostiles. Et, pour ce faire, ladite bulle est confiée à la garde d’un agent de protection : le CICR<sup>9</sup> et le HCR<sup>10</sup> ont reçu des mandats en ce sens. Mais l’immunité ne suffit pas en face de certains besoins, d’où l’assistance.

Ces deux voies de l’humanitaire ont évolué à travers les décennies, mais, ici encore, de manières différentes. L’évolution de l’assistance concerne prioritairement

---

<sup>2</sup> Formulés dans le cadre du Mouvement de la Croix rouge et du croissant rouge, ils ont été inclus, ensuite, dans un Code de conduite que la quasi-totalité des ONG allait adopter (1994).

<sup>3</sup> Et intitulé d’un ouvrage de Robert Kolb *Ius contra bellum*, Helbing, Bâle 2009, 2<sup>e</sup> édition.

<sup>4</sup> Résolution 2175 du 29 Août 2014, premier alinéa du préambule.

<sup>5</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Il a pris en 1998 la suite du Département des Affaires humanitaires, créée par la résolution AG 46/182 (1991) qui souscrit aussi aux principes humanitaires.

<sup>6</sup> Commentaire des Conventions de Genève de 1949, § 1136, publié par le CICR en 2016, traduit de l’Anglais (« While ‘protection’ and ‘assistance’ (...) are separate notions, they frequently interconnect and overlap in practice : assisting persons affected by an armed conflict also protects them, and vice-versa »).

<sup>7</sup> L’assistance humanitaire offerte par Henry Dunant aux blessés du champ de bataille de Solferino consistait plutôt en des gestes manifestant la compassion et l’accompagnement.

<sup>8</sup> On verra plus loin une définition, adoptée dans un contexte plus large.

<sup>9</sup> Par exemple pour les visites aux personnes privées de liberté dans les conflits

<sup>10</sup> Pour les personnes qui ont droit au statut de réfugié, ainsi que pour celles qui sont dans des situations connexes : « retournés » après l’exil, apatrides, et de plus en plus souvent déplacés internes.

l'aspect technique et managérial ; on ne l'évoquera que de façon incidente. L'évolution de la protection humanitaire nous retiendra davantage, car elle est beaucoup plus largement conceptuelle, ce qui conduit, d'ailleurs, à des incertitudes et des divergences d'interprétation. On aura l'occasion d'y revenir dans les deux parties de la présente contribution.

Enfin, on ne peut parler de l'humanitaire sans évoquer la médiatisation. A partir de l'affaire du Biafra (1967-1970), et bien plus encore depuis 1991 (affaire du Kurdistan d'Irak) et 1992 (affaire de Somalie et désintégration de la Yougoslavie), la médiatisation des crises comporte systématiquement - et souvent prioritairement - celle des souffrances et des secours humanitaires<sup>11</sup>. Peut-être faudrait-il écrire « comportait », car l'humanitaire ne « fait » plus la « une » des « 20 heures », même si les étudiants continuent à se presser pour entrer dans les Masters dédiés à la matière. Les crises sont-elles toujours gérées de même manière par l'émotion humanitaire ? Au-delà de la stigmatisation du « bourreau », toujours très active, l'action humanitaire elle-même semble subir une sorte de diète médiatique. Au sujet de la Syrie, par exemple, on ne manque jamais de montrer des civils blessés ; mais on ne s'intéresse pas aux projets menés en leur faveur... qui, dès lors n'« existent » pas aux yeux du grand public, malgré les sommes énormes qui leur sont consacrées. *E pur, se muove*

On retracera ici - non sans quelques évocations plus lointaines lorsqu'elles sont indispensables - la dizaine d'années qui s'est écoulée depuis cette relative sortie des écrans, une décennie complexe, faite de drames et de progrès (1). Puis, on tentera d'interroger le futur, même s'il est difficile à cerner (2).

## II. Une décennie complexe.

Après deux drames qui n'avaient pu être conjurés dans la décennie 90 - le Rwanda et Srebrenica, parfois injustement considérés comme ternissant son image<sup>12</sup> -, les préoccupations humanitaires avaient connu, au tournant du siècle, une série de « succès ». La formule, d'allure quelque peu triomphaliste, peut choquer ; et l'on se doit de l'expliquer. Elle n'est pas destinée à minorer les souffrances endurées par les personnes secourues, ni à masquer que – hélas - toutes ne l'ont pas été. Ladite formule porte rigoureusement sur la puissance de l'impact de l'émotion traduite en action humanitaire, y compris dans sa contribution aux solutions politiques, et sur l'adhésion recueillie ....

Dans l'affaire du Kosovo, l'émotion devant la fuite de centaines de milliers de personnes avait engendré une action militaire - ou du moins permis l'acceptation de

<sup>11</sup> Parmi les facteurs de la forte médiatisation – passée - de l'humanitaire, il y avait sa présentation à travers l'épopée de jeunes médecins, rebelles contre le système établi, franchissant - selon le mythe - les frontières, aux côtés d'héroïques combattants de la liberté. Et, parmi les facteurs de l'appui donné dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle par certains Etats à l'action humanitaire, il y avait le fait que celle-ci permettait d'agir pour un groupe en difficulté sans violer la Charte. Par exemple, Charles de Gaulle aurait aimé aider les indépendantistes biafrais dans leur résistance contre le pouvoir nigérian. Aussi a-t-il aidé des Biafrais en dépêchant des médecins de la Société française de Croix rouge auprès de la mission du CICR dans le Sud-Est du Nigéria.

<sup>12</sup> Le génocide du Rwanda et le massacre de Srebrenica sont en fait à porter au débit du maintien de la paix. Mais les Nations Unies ne peuvent pas, non plus, être tenues pour seules responsables, car les Etats - qui leur fournissent les moyens - n'assument souvent pas leurs responsabilités.

celle-ci<sup>13</sup> -, et, finalement a engendré une solution politique : celle que souhaitent les populations dont on avait cru l'heure du génocide arrivée. Quelque soit le doute qui pourra toujours subsister quant à la probabilité d'un génocide imminent en mars 1999... et même si l'affaire s'est soldée par la vulnérabilité accrue de la population serbe du Kosovo, la crise, avec ses foules de réfugiés, s'est avérée être importante dans l'histoire de l'humanitaire. Cette affaire a été à l'origine d'une vaste réflexion sur la protection des populations<sup>14</sup>, bien au-delà, et bien en amont de la fourniture de secours. Cette réflexion devait aboutir à la mise en avant de la responsabilité de protéger (couramment désignée R2P), affirmée en 2005 par l'Assemblée générale réunie en Sommet de Chefs d'Etats et de Gouvernements, à l'occasion du soixantième anniversaire de l'organisation.

Deuxième point de repère, l'affaire du Darfour, qui a servi de contexte à la réflexion conceptuelle qui vient d'être mentionnée. Si les données géopolitiques<sup>15</sup> ne sont pas centrales pour le présent propos, deux caractéristiques de l'affaire soulignent son apport à la matière humanitaire. D'une part, il s'agit d'un exemple assez rare d'éveil de la communauté humanitaire par les Nations Unies, en l'espèce par le Secrétaire Général Adjoint, Coordinateur humanitaire, Jan Egeland. Et, d'autre part, cette affaire a été l'occasion d'une reprise par le Conseil de Sécurité du concept de « Responsabilité de protéger ». Pour cela, la résolution 1706 (2006) demeure un temps fort symbolique de la démarche de protection<sup>16</sup>.

Enfin, une autre affaire - nécessairement douloureuse - est symbolique d'une humanitaire dynamique au tournant du siècle : le Tsunami du 25 Décembre 2004. C'est une catastrophe naturelle d'une ampleur immense<sup>17</sup>...et une détresse humanitaire... populaire comme ne l'avaient été jusque là que celle de certaines victimes de guerre<sup>18</sup>.

Les razzias meurtrières du Darfour et les hautes eaux du Tsunami ont laissé leur sédiment positif pour le système humanitaire. Pour les premières, ce fut la première évocation *in concreto* - même si très discrète et indirecte<sup>19</sup> - de la R2P. Pour le second, ce sera la mise en place d'un mécanisme d'alerte précoce dans l'Océan indien, et l'engagement de l'ASEAN sur la voie de l'action humanitaire. Et au même moment, la « Réforme humanitaire » des Nations Unies introduit un nouveau système de

---

<sup>13</sup> Des éléments précis permettent d'assurer que les frappes de l'OTAN étaient envisagées bien avant la fuite -très médiatisée - de centaines de milliers de Kosovars albanophones.

<sup>14</sup> En rapprochant cette affaire de celles du Rwanda et de Srebrenica, on pouvait constater que la communauté internationale en faisait trop peu, ou trop. En effet, les frappes de l'OTAN ont été décidées sans autorisation du Conseil de sécurité. Elles étaient donc illicites, même si on pouvait plaider leur légitimité.

<sup>15</sup> Il s'agit d'un affrontement Nord-Sud entre Musulmans (ceux du Nord étant plus anciennement convertis) et pratiquant des modes de vie différents (pasteurs semi-nomades au Nord, cultivateurs au Sud). Une épuration ethnique violente due à un facteur de potentialisation, la sécheresse, et un facteur déclenchant, le retour des *Djanjawids*, supplétifs du Nord Darfour utilisés par le Gouvernement du Soudan dans une autre crise : celle qui oppose le Sud, peuplés de Chrétiens et Animistes, au Nord Musulmans. Ces bons cavaliers vont lancer leur énergie à la course dans les terres cultivées du Sud Darfour, détruisant les cultures, pillant, violant, brûlant les villages.

<sup>16</sup> Devant la gravité de la situation au Darfour, le Conseil de Sécurité avait, dans sa résolution 1706, cité une résolution antérieure de peu - la 1674 - par laquelle il s'appropriait le concept de R2P.

<sup>17</sup> Le 25 Décembre 2004, un séisme sous-marin, au large de l'Indonésie déclenche un Tsunami sur l'île de Sumatra. Mais l'onde se propage à travers l'océan et les informations en boucle nous apprennent que les côtes de la Thaïlande ont été touchées, celles du Sud de l'Inde, celles du Sri Lanka, des Maldives, et finalement de la Somalie, du Kenya et de la Tanzanie. Le bilan est de plus de 250.000 morts ou disparus.

<sup>18</sup> Comme par exemple les Afghans, les Bosniaques, les Palestiniens.

<sup>19</sup> Les dons excèdent les besoins, d'autant que l'Inde refuse tout secours et que les dégâts ne s'étendent que sur une étroite bande littorale. MSF demande aux donateurs individuels de ne plus rien envoyer et interroge sur le repositionnement sur d'autres zones. Des organisations basculent leurs dons sur des actions de développement dans la même région...

coordination, les *clusters*<sup>20</sup>. En 2005, le monde humanitaire avançait sur la voie de la professionnalisation et même de la normalisation par l'adoption de certains standards, tout en professant des principes communs, désormais reconnus par les donateurs<sup>21</sup> comme les opérateurs.

Mais les années suivantes allaient ramener plus de modestie. La période qui nous intéresse a présenté des séquences assez marquées, malgré quelques légers chevauchements. La première peut être considérée comme une série d'échecs (I.1). Puis, le perfectionnement des outils a été assez rapide (I.2). Et les efforts se sont poursuivis au milieu des difficultés, non sans un certain appoint des mécanismes de la Sécurité collective (I.3).

## II.1. 2007 - 2009 : des « années noires » pour l'humanitaire.

Ce sont des années au cours desquelles l'action humanitaire a été discréditée ou tenue en échec.

### II.1.1. 2007 : l'affaire dite de « L'Arche de Zoé ».

L'affaire est connue pour le lourd dysfonctionnement d'une petite ONG française du même nom, au Tchad. Elle prétendait organiser, sans aucun professionnalisme<sup>22</sup>, l'accueil, en France, d'enfants du Darfour. Mais, cette petite structure que l'on pourrait dire « artisanale » et opportuniste<sup>23</sup> s'est retrouvée au cœur d'une crise qui la dépassait de loin : la crise de l'Est du Tchad, née d'un débordement sur ce pays des troubles du Darfour, et facilitée par les caractéristiques du Tchad lui-même<sup>24</sup>.

La mise en œuvre de la fameuse résolution 1706 exigeait une nouvelle force, la MINUAD, qui devrait être hybride avec une composante africaine bien marquée. Sa création avait été décidée par la résolution 1769 du 31 Juillet 2007, saluée comme salvatrice des populations darfouries. Une force des Nations Unies chargée d'opérer à la triple frontière du Soudan, du Tchad et de la RCA - la MINURCAT - avait également été créée le 25 Septembre. Mais sa faiblesse militaire appelait un soutien par une force européenne - essentiellement française -, l'EUFOR Tchad<sup>25</sup>, qui

---

<sup>20</sup> Secteur d'intervention par secteur d'intervention – santé, nutrition, abri, protection...-, et sur chaque terrain d'intervention, une coordination se met en place entre toutes les organisations, sous la présidence de l'agence des Nations Unies concernée.

<sup>21</sup> Selon la *Good Donorship initiative* (2003) et le *Consensus européen* (2007), l'Union européenne, étant, à travers ECHO, son Office humanitaire, un donateur de toute première importance.

<sup>22</sup> Incompréhension des structures familiales élargies africaines et de l'absence de pertinence de l'adoption dans ce cas, manque de clarté sur le régime de l'adoption internationale...De plus, les enfants n'étaient pas tous Darfouris, mais certains Tchadiens.

<sup>23</sup> On emploie ce terme pour les ONG créées à l'occasion d'une forte crise, alors que les levées de fonds sont plus faciles. Cette ONG précise a été créée à l'occasion du Tsunami par un pompier et une infirmière, impliqués dans la réponse massive au Tsunami. Cette urgence hors conflit leur avait sans doute donné l'impression fautive qu'il était facile d'évoluer dans le monde humanitaire.

<sup>24</sup> Un pays artificiel scindé entre Nord, Centre et Sud, des liens ethniques de part et d'autre d'une frontière tracée dans une zone semi-désertique ; l'éternel dynamisme des pasteurs et le recul de la civilisation du Sud sous leur pression.

<sup>25</sup> Appelée par le CS le 25 Septembre 2007, elle ne sera décidée que le 28 Janvier 2008 et elle n'atteindra sa pleine capacité que le 15 Septembre 2008 ([www.defense.gouv.fr/operations/terminees/eufor-tchad-rca-2008](http://www.defense.gouv.fr/operations/terminees/eufor-tchad-rca-2008))

participe de la politique européenne de défense. Mais le président tchadien ne voulait guère de cette EUFOR Tchad sur son territoire ... et l'Arche de Zoé, devint, selon les autorités tchadiennes, une organisation se livrant au trafic d'organes d'enfants africains... L'impact négatif dans l'opinion fut immense. Mais, qui plus est, la puissante opération de protection censée résulter de la conjonction [MINUAD (force hybride Afrique-Nations Unies) - MINURCAT- EUFOR Tchad], d'abord retardée, vit son efficacité réduite.

Parallèlement - faut-il y voir un symbole ? -, Nicolas Sarkozy, récemment élu Président de la République française, réorganise l'action humanitaire d'Etat d'une manière qui réduit le financement des ONG<sup>26</sup> par l'Etat français.

### II.1.2. 2008 : l'ouragan Nargis au Myanmar.

L'ouragan Nargis ayant ravagé la vallée de l'Irrawady, launte au pouvoir refuse toute aide occidentale, comme d'ailleurs celle des Nations Unies, puisqu'un navire affrété par le Programme Alimentaire Mondial se verra refuser le droit de décharger sa cargaison. Bernard Kouchner était alors Ministre des Affaires Etrangères. Lui qui, en sa qualité de médecin humanitaire avait, autrefois, formulé la doctrine de l'ingérence humanitaire, entend, désormais, en sa qualité de représentant de la République française, s'appuyer sur la responsabilité de protéger. Le Myanmar, dit-il, a la responsabilité première de protéger sa population, mais en cas d'impossibilité ou de mauvaise volonté, la communauté internationale peut s'y substituer. Bernard Kouchner espère obtenir un vote en ce sens au Conseil de sécurité ; mais le Gouvernement ne le soutiendra pas. Aucune proposition de résolution ne sera formulée... et très peu de secours parviendront, si ce n'est, symboliquement, de pays asiatiques.

### II.1.3. 2009 : l'agonie de Jaffna et l'expulsion du Darfour.

Cette année-là, la révolte tamoule du Sri Lanka s'achève après une trentaine d'années, dans un bain de sang. La péninsule de Jaffna est isolée du monde et presque aucun secours ne peut y parvenir. Les Tigres de l'Eelam Tamoul avaient mené des opérations sanglantes, fait régner la terreur dans la diaspora par leur racket ; mais là ils sont écrasés, et avec eux la population civile qui est doublement prisonnière. Quelques mois plus tard, encore, le CICR se verra interdire d'aller à Jaffna.

Et, presque dans le même temps, le Darfour, où tant de projets humanitaires étaient à l'œuvre dans des conditions difficiles, va se vider d'une grande partie d'entre eux, sur une décision du Président soudanais, Omar El Béchir. La Cour Pénale Internationale, saisie par le Conseil de sécurité, lance un mandat d'arrêt

---

<sup>26</sup> Sous son Ministre des Affaires Etrangères - qui n'est autre que Bernard Kouchner-, le service dédié à l'Action humanitaire disparaît, pour être remplacé par le Centre de Crise qui s'occupera tout autant des Français otages à l'étrangers, et dont la dotation sera très faible. Et le Président de la République incitera la Sécurité civile (Ministre de l'Intérieur) à se positionner plus fortement sur les actions de secours d'urgence à l'étranger.

international contre Béchir. Ce dernier -rejetant d'un même mouvement « l'occident » la CPI et l'humanitaire- expulse d'un seul coup 17 ONG internationales, invoquant, notamment, les mœurs de leur personnel. La MINUAD allait se trouver dépourvue de partenaires.

Le récit de cette séquence ne doit pas être mal interprété : il ne s'agit pas du crépuscule de l'action humanitaire. Depuis 2009, l'action humanitaire n'a cessé d'être prodiguée, dans différents types de contextes. Ce qui a changé depuis la séquence rapportée est de l'ordre du subjectif. Un sentiment d'adhésion universelle a disparu, et les difficultés croissent. Pourtant les efforts ne faiblissent pas, et il est fait appel à de nouveaux concepts.

## II.2. Une floraison de concepts humanitaires.

On doit revenir ici sur les deux voies que sont l'assistance et la protection, car toutes deux sont affectées. Si les Conventions de Genève comportent toutes les quatre les termes de « protection » ou « personnes protégées »<sup>27</sup> et attachent plus d'importance à l'immunité des personnes qu'aux secours matériels<sup>28</sup>, la médiatisation a, nécessairement, inversé les choses. Elle a diffusé des images d'enfants décharnés, de médecins se penchant sur eux, de files de civils en attente de distribution alimentaire, voire de déchargement de cargaison<sup>29</sup> ; par-là, elle a popularisé l'idée d'un humanitaire concret, matériel, de « services » humanitaires.

Cette importance accordée à l'assistance a conduit à des progrès rapides de cette dernière, largement amorcés avant la période qui nous intéresse mais encore perfectionnés durant celle-ci (I.2.1.). Les progrès de la protection sont, eux, plus caractéristiques de notre période (I.2.2.)

### II.2.1. Le parachèvement des progrès en matière d'assistance.

Au fil des années, se sont développés deux mouvements dans l'assistance humanitaire.

Le premier a été la recherche d'un **régime** commun, au nom de la similitude des activités d'assistance en conflit et hors conflit. L'effort a porté sur deux points.

Tout d'abord, l'assistance hors conflits ne bénéficie pas - à la différence de l'assistance en conflit - d'articles des Conventions et Protocoles de Genève prévoyant que le passage de l'assistance - et, donc, l'accès des victimes aux secours -, doit être autorisé par les Etats concernés. Mais lesdits articles eux-mêmes ne sont pas toujours respectés. Aussi, se pose la question : ceux qui sont en charge de l'assistance non couverte par le droit de Genève et de celle qui se heurte au non-respect de ce droit doivent-ils se résigner aux entraves ? Ou peuvent-ils intervenir malgré ceux qui veulent en priver les populations ? La question hante le monde

---

<sup>27</sup> Cf., notamment Art 13CGI ; Article 13 CGII ; Article 5 CGIII ; CG IV : Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre....

<sup>28</sup> Dans l'ensemble des quatre Conventions de 1949 et des deux protocoles de 1977, l'assistance n'est évoquée que dans une poignée d'articles sur quelque 600 au total.

<sup>29</sup> C'est l'image -autrefois célèbre- de Bernard Kouchner portant un sac de riz, à l'arrivée d'un navire sur les rivages de la Somalie, sous les caméras de CNN.



humanitaire depuis le Biafra. Depuis 1987, on lui a cherché une réponse devant l'Assemblée générale, l'Institut de Droit International, puis le Conseil de sécurité.

Par ailleurs, l'assistance hors conflit doit-elle se conformer aux caractères que le droit de Genève a dessinés pour l'assistance dans le conflit : avoir un caractère strictement humanitaire et être dispensée de manière impartiale ? De nombreux documents issus du milieu humanitaire ont convergé pour une réponse positive, autour - on l'a vu- des principes humanitaires<sup>30</sup>, qui veulent l'aide humanitaire, impartiale, neutre et indépendante.

Le second mouvement - que l'on évoquera rapidement, à seule fin d'illustrer le contraste avec la protection - est fait de **progrès de nature managériale**. A ceux qui avaient déjà façonné la professionnalisation de l'humanitaire avant notre période - évaluation exacte des besoins, gestion de projet<sup>31</sup>, financement mieux adapté, coordination des actions<sup>32</sup>, évaluation des résultats - sont venus s'ajouter les progrès d'une seconde génération.

Désormais, l'évaluation des besoins tient compte de la vulnérabilité relative des différentes victimes, de la résilience des communautés, et pour gagner du temps dans l'évaluation des besoins, on se sert de données dites « secondaires »<sup>33</sup>, antérieures au désastre<sup>34</sup>. Préconstituées, elles sont aussi affectées de coefficients de probabilité, si bien que quelques heures après une catastrophe, ou une reprise d'hostilités, on a déjà une idée de l'orientation à donner à la mission exploratoire. D'autres progrès concernent le contenu de l'aide elle-même : autant que possible monétaire pour ne pas désorganiser les marchés, et autant que possible par soutien aux structures médicales existantes. Des progrès importants concernent l'évaluation *ex post*. Au-delà des indicateurs de performance bruts - nombre de rations distribuées, nombre de séances de sensibilisation à l'hygiène organisées... -, on se penche sur les indicateurs d'impact à terme.

L'assistance, aujourd'hui n'est plus seulement la fourniture de biens et de services. Dans le montage de projet, des innovations conceptuelles, apparues avant l'époque qui nous intéresse, ont pris une ampleur considérable dans la dernière décennie. La principale est l'approche transversale - *mainstreaming* - qui permet d'introduire une dimension qualitative : le *mainstreaming* « environnement » permet de ne jamais perdre de vue cette considération, même dans l'établissement d'un camp de 500 000 personnes<sup>35</sup>.

## II.2.2. Le développement des outils de protection.

---

<sup>30</sup> Cf *supra* notes 4 et 21. Certains parlent de « *principled aid* ».

<sup>31</sup> Avec les concepts d'indicateurs, qui se doivent d'être SMART, de *continguum* urgence-développement

<sup>32</sup> Destinée à assurer une meilleure couverture des territoires, sans double emploi, et autant que possible sans manque.

<sup>33</sup> C'est-à-dire ne résultant pas de l'organisation qui prépare une mission, mais reprises d'autres organismes.

<sup>34</sup> Le projet ACAPS – *Assesment capabilities* - , notamment opère comme une banque de données, recueillies sur les pays « à risques », soit naturels, soit de conflits. Ces données sont prétraitées, afin de faire apparaître les maillons faibles dans le système de santé, l'insécurité alimentaire, mais aussi les problèmes logistiques - en temps normal -, et les probabilités d'aggravation. On pourrait aussi évoquer des outils qui donnent aux victimes un accès en ligne pour signaler leurs besoins.

<sup>35</sup> Par exemple en fournissant du bois de chauffage pour que les personnes ne détruisent pas la forêt voisine.

La protection n'est pas une « découverte » récente, puisque l'idée est présente dans le DIH depuis le début. Mais on peut parler d'une sorte de « redécouverte » dès la fin des années 90, lorsqu'il devient évident que l'assistance ne sauve pas nécessairement. Dès l'affaire du Rwanda, MSF souligne la portée limitée de l'assistance<sup>36</sup>. Puis les effets nocifs éventuels d'une assistance matérielle - qui peut nourrir la guerre - seront signalés par Mary Anderson, qui souligne qu'il importe d'abord de « ne pas nuire »<sup>37</sup>. Les acteurs humanitaires ne se satisfont plus d'avoir nourri et soigné des personnes, si ces dernières sont victimes de violations graves de leurs droits.

Pourtant, la question de la protection est l'une des plus délicates de l'action humanitaire. Autant son contenu est clair lorsque l'on parle d'immunité ; autant la diversité des contextes d'emploi du terme complique les choses. Devant la multiplication des prétentions à la « protection », le CICR a eu le mérite d'entreprendre un vaste effort de concertation avec de nombreux acteurs non mandatés, outre, bien entendu, ceux qui sont mandatés. Et la définition retenue a le mérite d'être large et d'apporter de la cohérence : « *toutes les activités tendant à obtenir le respect absolu des droits des individus, conformément à la lettre et à l'esprit des sources pertinentes du droit (droits de « l'homme, « droit humanitaire et droit des réfugiés »* »<sup>38</sup> (d'autres traductions portent « plein respect »)

Le classement des activités ne correspond pas à un classement des droits (civils et politiques, économiques et sociaux), mais à une démarche extrême pratique en trois « utilités » de l'action :

- action responsive : s'attaquer aux abus (en les prévenant ou les arrêtant ou les limitant) ;
- action réparatrice : s'occuper de la victime (restaurer la dignité, fournir une assistance réparatrice, et soutenir les personnes vivant avec les effets des violations) ;
- action sur l'environnement du problème (construction d'un environnement qui permette le respect des droits, préviennent et transforment les causes des abus).

De fait, beaucoup d'activités peuvent être ainsi rattachées à la recherche directe du plein respect des droits, et notamment des droits civils et politiques<sup>39</sup>. Ces activités dépendent du *cluster protection*. De plus, des mesures de protection sont adoptées dans le cadre de missions d'assistance, afin d'éviter les effets négatifs potentiels<sup>40</sup>.

Mais, dans la décennie qui nous intéresse, des outils nouveaux ont été mis au point, pour une meilleure protection. Ils sont très divers, en raison même de

---

<sup>36</sup> “On n'arrête pas un génocide avec des médecins” déclaration devant la Commission des Droits de l'homme (<https://www.msf.fr/decouvrir-msf/notre-histoire> 1994)

<sup>37</sup> Mary Anderson “Do no harm. How Aid can support Peace or war” Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999

<sup>38</sup> La définition a été adoptée dans l'atelier convoqué par le CICR, en 1999, puis officialisée en 2002 par le IASC ou Comité permanent inter-agence, qui est l'organisme de coordination humanitaire entre les agences des Nations Unies, auquel participent divers acteurs extérieurs. Il a été instauré par la résolution 46/182 de 1991 de l'Assemblée générale. Le CICR y est invité permanent.

<sup>39</sup> Plaidoyer pour le respect, examen de la conformité des situations au droit, recueil de plaintes au sujet de violations, documentation sur les violations forment une chaîne logique. Est aussi une activité de protection celle du HCR et des Officiers de protection nationaux qui qualifient une personne comme ayant droit au statut de réfugié. On est ici en-deçà de la mise en œuvre, au stade de la reconnaissance du droit subjectif. D'autres activités sont également considérées comme liées au plein respect des droits, car elles sont liées à la preuve des droits : ainsi celles qui concernent l'enregistrement des actes d'Etat civil - comment un enfant non déclaré peut-il bénéficier de ses droits ? -, la tenue d'un registre foncier, l'enregistrement des personnes déplacées. Les activités de sensibilisation au droit et d'incitation à saisir la justice pour résoudre les litiges sont également considérées à juste titre comme concernant la mise en œuvre des droits.

<sup>40</sup> L'exemple emblématique est représenté par les mesures mises en place dans le cadre d'un projet hydraulique pour les femmes se rendant au puits ne se fassent pas agresser.

l'ouverture de la définition commune adoptée pour la protection, mais n'ont pas dissipé toute ambiguïté.

### II.2.2.1. Le CICR a promu plusieurs outils supplémentaires dans la période.

Le premier est **méthodologique**. Il vise à pallier la dispersion des acteurs de protection. Les *Standards professionnels de protection*<sup>41</sup> devraient permettre aux différentes organisations mandatées pour la protection de s'épauler mutuellement, de se signaler des situations, en fonction de leurs mandats respectifs.

D'autres outils sont plus juridiques. Le CICR a publié un *Guide interprétatif de la Participation Directe aux hostilités*<sup>42</sup>. Il s'agissait d'améliorer la protection fournie aux victimes des conflits par le DIH ; plus particulièrement de limiter les effets anti-protecteurs de la confusion croissante autour des civils porteurs d'armes, si nombreux aujourd'hui. Le Guide interprète la déchéance de protection<sup>43</sup> qui, selon le droit conventionnel frappe ceux qui participent directement aux hostilités, comme étant limitée à ceux qui appartiennent aux forces armées permanentes d'un groupe armé non étatique. Pour ceux qui n'ont qu'une participation temporaire, ils retrouvent, dès qu'elle prend fin, leur immunité de civils. Cela signifie qu'ils cessent rapidement d'être des cibles légitimes, mais doivent, éventuellement, faire l'objet des procédures répressives qui s'appliquent aux civils.

De plus, le CICR a conduit une étude approfondie sur le *Renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés*<sup>44</sup>. Il y apparaît que le manque de protection à envisager en premier concerne les personnes privées de liberté dans les conflits non internationaux. Et appelle à un renforcement du contrôle du respect du droit humanitaire.

### II.2.2.2. Les Nations Unies disposent d'un large éventail d'outils pouvant se rapporter à la protection.

L'apport des Nations Unies est riche, divers et, dès lors, difficile à analyser. D'un côté, l'organisation agit sur le terrain par ses opérations de maintien de la paix - souvent multidimensionnelles -, ainsi que par ses missions politiques<sup>45</sup>. De l'autre, elle a un pouvoir décisionnel, qu'elle peut renforcer en entraînant les Etats dans son sillage. Et pourtant, le spectre de la non-protection n'est jamais loin dans les crises. Aussi les Nations unies font-elles un usage immodéré du terme « protection ». Mais tous ces usages entrent-ils dans la définition CICR-IASC, vue ci-dessus ?

Sur certains volets, le doute n'est pas permis. Il s'agit d'abord des activités des Officiers de Protection déployés dans les missions de terrain. Ils doivent, selon des

---

<sup>41</sup> *Standards professionnels pour les activités de protection*, publiés en 2009, deuxième édition en 2013, accessibles sur [icrc.org /fre/assets/files/other/icrc-001-0999.pdf](http://icrc.org/fre/assets/files/other/icrc-001-0999.pdf).

<sup>42</sup> Cf *Guide interprétatif sur la notion de participation directe aux hostilités en droit international humanitaire*, publié en 2010 (disponible sur [www.icrc.org/fr/publication/0990](http://www.icrc.org/fr/publication/0990))

<sup>43</sup> L'expression ne figure pas en ces termes dans les Convention et Protocoles.

<sup>44</sup> Rendue publique en 2010 et qui a servi de base à une résolution en 2011, lors de la XXXI<sup>e</sup> Conférence de la Croix rouge et du Croissant rouge.

<sup>45</sup> Les Bureaux des Nations Unies - BINUCA, BNUB...- par exemple.

énoncés précis- —et ajustés de mission en mission<sup>46</sup>- surveiller le respect du droit des droits de l'homme<sup>47</sup>, du droit humanitaire, et parfois du droit des réfugiés. Ils sont en général invités à travailler en réseau avec les autorités nationales et souvent en réseau avec d'autres acteurs se consacrant à la protection.<sup>48</sup>. De même les *clusters*<sup>49</sup> fonctionnant sur le terrain reproduisent autant que possible la structure du *Cluster* général protection<sup>50</sup> - dont la mission d'ensemble est placée sous l'égide de la définition CICR-IASC. Ce *cluster* ci est divisé en thèmes sur lesquels sont conduit des projets de protection. Pour les représentants des agences qui président ces sous-*clusters* (ex : l'UNICEF pour les enfants), le rattachement institutionnel à la protection ne laisse pas de place à la contestation. Les projets ainsi coordonnés sont inspirés par un grand nombre de textes<sup>51</sup>. Pourtant, on ne peut que constater la diversité des types d'activités servant de thèmes à un groupe. Les activités très concrètes du sous-*cluster* Action Anti-Mines, n'ont souvent qu'un rapport assez indirect avec le *respect* des droits, comme on le verra ci-dessous.

Deux autres volets sont conçus pour protéger, mais ne dépendent pas du *cluster* protection, ni du Haut Commissariat aux droits de l'homme. Il s'agissait pourtant d'apporter de véritables progrès dans la **réactivité décisionnelle des instances internationales** face aux situations d'urgence menaçant les droits. La R2P, formulée dans la période précédente, a fait l'objet, à partir de 2009, d'une construction plus poussée, et un mécanisme complémentaire s'y est ajouté. Alors que la R2P concerne les acteurs politiques - Etats, Nations Unies, autres organisations internationales - , l'Initiative *Rights Upfront* concerne le personnel des Nations Unies elles-mêmes. Dans les deux cas - et malgré l'image trop répandue au sujet de la R2P -, il ne s'agit pas nécessairement de décider d'utiliser la force ; mais il s'agit au moins de décider d'agir dans le sens d'un respect des droits. L'activité concrète pourra être le fait de lancer une alerte, de rendre visite à une région de troubles. Si elle réussit, elle n'en aura pas moins préservé des droits. La finalité de l'action n'est pas moins favorable au plein respect du droit que dans la sensibilisation au recours à la justice.

En ce qui concerne la R2P, le Secrétaire Général Ban Ki Moon, qui a participé à l'interprétation restrictive de la responsabilité de protéger lors de l'affaire de l'Ouragan Nargis<sup>52</sup> - estimant que c'était la meilleure façon de donner sa chance à ce

---

<sup>46</sup> Souvent dans une branche civile d'une mission de paix multidisciplinaire.

<sup>47</sup> En faisant rapport au Haut Commissariat aux Droits de l'homme.

<sup>48</sup> Résolutions 1925 (2010, RDC). La 2155 (2014) sur la MINUSS au Soudan du Sud intègre ces officiers de protection civils à un véritable réseau, puisqu'ils doivent agir « *en étroite collaboration avec les organisations humanitaires, de défense des Droits de l'homme et de développement* »

<sup>49</sup> Structures de coordination présentées *supra*, note 20.

<sup>50</sup> Le *cluster* protection est présidé par le HCR. Il se subdivise en quatre secteurs de responsabilités présidés par des représentants des Nations unies : Violences basées sur le genre (UNFPA) , Protection de l'enfance (UNICEF), Logement et propriété foncière (UN Habitat) et Action contre les mines (UNMAS).

<sup>51</sup> Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ; la convention de l'Union Africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées (la convention de Kampala); les

Principes opérationnels de l'IASC sur les droits de l'homme et les désastres naturels, les Principes opérationnels de l'IASC sur la prévention des violences basées sur le genre en situation d'urgence, les principes opérationnels de l'IASC sur les enfants séparés et non accompagnés, et les Principes opérationnels de l'IASC sur le support psychosocial et la santé mentale.

<sup>52</sup> Il a alors mis en avant le fait que les catastrophes naturelles n'entraient pas dans le champ couvert par le R2P, alors qu'il aurait pu souligner la présence de populations minoritaires dans la zone frappée, ce qui aurait donné une autre allure à l'affaire et l'aurait fait se rapprocher du champ couvert par la R2P.

dispositif -, a eu à cœur de faire progresser la matière. C'est pourquoi, dès Janvier 2009, il a produit un rapport, *La Mise en œuvre de la responsabilité de protéger*<sup>53</sup> dans lequel il développait les trois « piliers » de l'opérationnalisation de la R2P. En même temps, il poussait à la dynamique à travers ses deux Conseillers spéciaux<sup>54</sup>. Ceux-ci auront l'occasion d'alerter sur des dynamiques inquiétantes, lors de l'ethnicisation du conflit en RCA, et pour les Rohingyas. Mais la R2P a un champ bien spécifique. Elle ne cherche à provoquer la garantie des droits que des seules personnes victimes ou en danger d'être victimes de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre, d'épuration ethnique ou encore des personnes qui appartiennent à un peuple victime ou en passe d'être frappé par un génocide.

Le dispositif issu de l'expérience du désastre du Sri Lanka<sup>55</sup> a un champ plus vaste. A son origine, on retrouve le SG Ban Ki Moon. Après deux enquêtes sur le fonctionnement interne des équipes des Nations Unies, il adopte en 2013 une Initiative qui est un appel au « courage moral », afin que chacun, face à des violations caractérisées prenne ses responsabilités, sans précautions diplomatiques et n'hésite pas à faire « remonter » l'information jusqu'au Conseil de sécurité. Ce véritable plan d'action interne aux Nations Unies se heurte, dit-on, à l'hostilité d'un certain nombre d'Etats membres. Un auteur estime que, de ce fait, elle est mise en œuvre de façon presque confidentielle<sup>56</sup>, mais le personnel développerait, dit-on, à l'interne une intense activité sur le thème.

Un troisième volet démontre que, malgré les progrès accomplis, le domaine de la protection demeure complexe et ses limites mal définies. Des activités qui protègent ne sont pas reconnues comme méritant d'être qualifiées de « protection » : il s'agit de ce que l'on appelle la **protection des civils par les missions de maintien de la paix**. Deux observations contradictoires s'imposent d'emblée. D'un côté, le CS charge très souvent, depuis près de vingt ans<sup>57</sup>, ces missions d'assurer la protection des personnes civiles ou des populations, selon des formules variables, dont l'étude complète ne peut trouver place dans cet article. De l'autre côté, le CICR<sup>58</sup> et de grandes ONG considèrent que l'on n'est pas ici dans le champ des activités de protection. S'agit-il du résultat d'une l'analyse des mécanismes juridiques ? Du produit d'une méfiance traditionnelle vis-à-vis des armées, issue de la période des conflits internationaux ? On encore d'un constat tiré de faiblesses des effectifs, de leur armement et de leur entraînement qui entraverait l'épanouissement de cette fonction ?

---

<sup>53</sup> Assemblée générale de l'ONU, Rapport du Secrétaire général, Doc. ONU, A/63/677, 12 janv. 2009 par l'Etat tout seul, par l'Etat avec le soutien de la communauté internationale, et par la communauté internationale en dernier recours.

<sup>54</sup> L'un pour la Prévention du Génocide, et l'autre pour la R2P. Ceux-ci vont publier des « Cadres d'analyse » permettant de suivre un processus qui évolue dangereusement vers des comportements dramatiques et de donner l'alerte. Voir Léna Casiez-Piolot *La responsabilité de prévenir*, Thèse soutenue devant l'Université d'Aix-Marseille le 14 Novembre 2017.

<sup>55</sup> Les Etats membres, que ce soit au Conseil de sécurité, à l'Assemblée générale ou au Conseil des droits de l'homme, furent incapables de s'accorder sur une action commune. « *Were not able to agree on joint action* » (Ekkehard Strauss, The UN Secretary-General's Human Rights Up Front Initiative and the Prevention Of Genocide: Impact, Potential, Limitations, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*: Vol. 11: Iss. 3: 48-59) (2018).

<sup>56</sup> Strauss, Ekkehard (2018) The UN Secretary-General's Human Rights Up Front Initiative and the Prevention Of Genocide: Impact, Potential, Limitations, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*: Vol. 11: Iss. 3: 48-59

<sup>57</sup> Depuis la résolution 1270 sur la Sierra Leone (1999).

<sup>58</sup> Commentaire de 2016 sur les quatre conventions de 1949.

En termes de mécanisme juridique, on ne peut qu'acquiescer. Il est évident qu'une escorte -avec armes - de civils apeurés ne ressemble en rien à une démarche de diplomatie humanitaire qui débouche, par exemple, sur la libération d'un otage ou la renonciation à attaquer un hôpital. Dans ce dernier cas, il y a un exercice de conviction qui amène celui qui violait le droit ou s'apprêtait à le faire à se remettre dans l'observance de la règle. A l'inverse, dans le schéma de l'escorte, il y a - si tout se passe bien - tout simplement un obstacle matériel mis à la violation.

Mais, on objectera que la définition CICR-IASC n'inclut pas l'idée de conviction. Certes, elle prévoit le « plein respect » des droits. Mais s'agit-il de désigner l'action de celui qui respecte, ou simplement le fait que le titulaire jouit de son droit ? S'agit-il d'amener le débiteur d'une obligation à s'acquitter de celle-ci ? Ou s'agit-il d'arriver à une situation objective dans laquelle le sujet de droit n'est pas amputé de ses droits subjectifs ? Et, si l'on songe à des activités unanimement considérées comme relevant de la protection, telles que la protection des femmes violées ou la protection contre les mines, force est de constater que l'aspect « respect » du droit par l'auteur est absent. De plus, quant aux activités du secteur « Mines action », la plupart sont matérielles ; elles ne font pas appel au poseur de mines et encore moins à son adhésion au respect du droit. L'activité « *mine clearance* » comporte l'examen des lieux, l'établissement de cartes, le marquage du territoire. Le volet « destruction des stocks » est plus matériel encore. L'éducation aux risques des mines correspond davantage à l'éducation à l'hygiène, activité d'assistance, qu'à l'action en faveur du plein respect d'un droit. Mais tout ceci contribue à la vie et l'intégrité physique... tout comme la protection des civils des forces de paix.

Pour aller plus loin dans la qualification de la protection physique, il faudrait une étude complète de l'évolution des mandats<sup>59</sup>, qui devrait s'étendre aux forces multinationales ou coalisées autorisées par le CS. On signalera seulement que pendant la période qui nous intéresse, études et rapports internes et externes<sup>60</sup> se sont succédé sur le thème du mandat de protection des forces de l'ONU, mais n'ont pas dégagé une doctrine allant au-delà des « Lignes directrices d'Oslo » (2006)<sup>61</sup> : à côté de leur rôle en matière de paix, les forces armées ne peuvent jouer un rôle humanitaire qu'en dernier recours et sous contrôle civil. Pourtant, dans les faits, les choses tendent à évoluer lentement.

### II.3. Des percées humanitaires impossibles sans la Sécurité collective ?

Le point d'interrogation s'explique par l'incertitude qui porte sur le terme « percées », car on peut douter de certains progrès. En revanche, l'appel à divers mécanismes de sécurité collective comme à une sorte de *deus ex machina* s'est bel et

---

<sup>59</sup> Qui comprennent : accompagnement des convois (ce qui peut signifier dissuasion des attaques ou ouverture limitée du feu), protection des personnes se trouvant sous la menace immédiate de violences, sécurisation générale de l'environnement, et exceptionnellement combat avec un objectif bien précis. Il faudrait évoquer la MINUSIL en Sierra Leone qui a eu le premier véritable mandat de protection, la MINUAD, la MONUSCO en RDC, la FINUL du Liban, la MINUSS du Sud Soudan

<sup>60</sup> Par exemple, *Trends and challenges in humanitarian civil-military coordination* (HPG Working Paper 2012)

<sup>61</sup> Sur les « *Military & Civil Defense Assets* » (moyens militaires et de protection civile) adoptées par le IASC.

bien imposé devant certains blocages. Pour quel bien ? Avec quelle postérité... ? C'est toute la question.

En effet, malgré la mise en place des nouveaux outils évoqués, l'action humanitaire s'est poursuivie dans la douleur, sur des terrains devenant encore plus difficiles. L'inhumanité va croissant avec la généralisation des conflits internes. Dans ceux-ci, les civils se trouvent impliqués dans les combats, et doublement : en tant que guerriers et en tant que cibles. Et même le travail d'interprétation dû au CICR - qui permet de ne pas confondre participation directe occasionnelle et participation directe permanente<sup>62</sup>- ne suffit pas à répondre aux problèmes soulevés, lorsque plus personne n'est décidé à respecter des règles. Il suffit pour s'en convaincre de lire ce propos du Président du CICR : « *Ma visite en Syrie cette semaine m'a conforté dans mon opinion que les conflits dans la région s'imposent désormais comme une nouvelle normalité effrayante. Les batailles (...) ne cessent de gagner en intensité, sans que l'on se préoccupe de leur impact dévastateur sur les civils (...). Ces tactiques ne sont pas employées uniquement en Syrie mais dans toute la région (...). Ces dernières semaines, je me suis rendu dans différents pays du Moyen-Orient et j'ai été témoin du coût humain de la guerre indiscriminée. (...) Tout comme de nombreux humanitaires sur le terrain, je suis moi-même fatigué et écauré par les arguments vains qui sont avancés pour justifier les violations flagrantes commises contre les civils. Les vies humaines ont toutes la même valeur, que ce soit dans la Ghouta, à Damas, à Alep, à Mossoul, en Syrie ou au Yémen* ». <sup>63</sup>. Ces propos sont confirmés pour le Yémen par de récents communiqués des Nations Unies : « *les parties des deux côtés du conflit au Yémen ont perpétré - et continuent de perpétrer - des crimes de guerre et d'autres violations avec un 'mépris total' pour les souffrances de millions de civils* » <sup>64</sup>

Mais les conflits qui se déroulent au centre de l'Afrique ne sont pas en reste. Le Conseil de sécurité a pu, à propos de la jeune République de Soudan du Sud, prendre note des « *informations (...) selon lesquelles les parties au conflit font un usage aveugle d'armes à sous-munitions* » <sup>65</sup> (...) et souligner que « *toutes les parties au conflit sont responsables des souffrances du peuple sud-soudanais* » <sup>66</sup>. On relève également ce membre de phrase qui va contre tous les schémas traditionnels : « *dans les zones à risque de conflit élevé, particulièrement dans les écoles, les lieux de culte, les hôpitaux ...* » !

Élément encore aggravant, il arrive que « *les populations souffrent d'autant plus que les humanitaires sont empêchés de faire leur travail* » <sup>67</sup>. Outre l'impossibilité pour les acteurs humanitaires d'accéder aux victimes et, corrélativement, l'impossibilité pour les victimes d'accéder aux secours, se développe une forme particulièrement « efficace » de violation du droit humanitaire : l'atteinte aux structures médicales <sup>68</sup>. Et l'hostilité de principe envers toute aide allant à l'adversaire ajoute encore un facteur d'insécurité pour les acteurs humanitaires, déjà souvent mis

---

<sup>62</sup> Cf. supra I.2

<sup>63</sup> Peter Maurer, président du CICR, disponible sur [www.cicr.blog.lemonde.fr](http://www.cicr.blog.lemonde.fr), 16 Mars 2018.

<sup>64</sup> Un groupe d'enquêteurs des Nations Unies dont les conclusions couvrent la situation au Yémen de septembre 2014 à juin 2018, a effectué plus d'une douzaine de visites dans le pays et dans les États voisins (<https://news.un.org/fr/story/2018/08/1022202>) .

<sup>65</sup> (§14 Préamb 2155).

<sup>66</sup> (§ 5 du préambule de la rés 2155).

<sup>67</sup> Peter Maurer, président du CICR, disponible sur [www.cicr.blog.lemonde.fr](http://www.cicr.blog.lemonde.fr), 16 Mars 2018.

<sup>68</sup> Elles-mêmes, pourtant, spécialement protégées par le droit humanitaire.

en danger par le simple banditisme<sup>69</sup>. Enfin, l'insécurité est souvent accrue pour les employés locaux, parfois en porte-à-faux avec certains groupes locaux, pouvant chercher à faire pression sur eux. Dès lors, les conséquences indirectes de la guerre se font lourdement sentir. La Syrie se classe - pour ce qui est des déplacements - en tête de toutes les catastrophes recensées depuis 1950<sup>70</sup> Et, par exemple, au Yémen, la situation serait telle que les conséquences indirectes de la guerre deviendraient insurmontables. Le Secrétaire Général Adjoint et Coordinateur humanitaire, Mark Lowcock a déclaré devant le Conseil de sécurité « *Nous perdons la lutte contre la famine* »<sup>71</sup>

Pourtant, en 2011, il semblait bien que les mécanismes de Sécurité collective - mis au service de la responsabilité de protéger- avaient permis une action salvatrice : “*In 2011, history took a turn for the better. The Responsibility to Protect came of age; the principle was tested as never before [...] The results were uneven but, at the end of the day, tens of thousands of lives were saved [...] We demonstrated that human protection is a defining purpose of the United Nations in the twenty-first century [...] We also learned important lessons*”.<sup>72</sup>

Les leçons apprises de l'affaire de Libye conduiraient plutôt à penser - hélas ! - que l'affaire a été une occasion perdue. Alors que, dans un registre plus modeste, l'affaire syrienne permettait – paradoxalement - de définir un modèle d'assistance permettant de dépasser certaines limites dans le sempiternel problème de l'accès humanitaire.

### II.3.1. La Libye, occasion perdue pour l'assistance et la protection ?

L'affaire libyenne a failli être une étape particulière dans la protection des personnes, au sens large. Cette dernière expression permet de distinguer l'action conduite dans cette affaire, de celles qui sont couvertes par la définition CICR-IASC. Mais la perception générale de l'affaire cadrerait bien avec l'idée d'une préservation du droit à la vie.

Ce que l'on appelle le « printemps arabe » s'était manifesté par l'effondrement rapide de deux régimes dictatoriaux en un mois seulement : -ceux de Zine-el-Abidine Ben Ali en Tunisie, et Hosni Moubarrak en Egypte-. A Benghazi, deuxième ville de Libye, l'arrestation, le 16 Février 2011, d'un activiste des droits de l'homme engendra des manifestations lors d'un « jour de colère », réprimées par des tirs à balles réelles. Le 24 Février une milice hostile à Kadhafi s'emparait de Misrata, tandis qu'un « Conseil National de Transition » était créé le 26 Février à Benghazi.

---

<sup>69</sup> Notamment en raison de la valeur des véhicules, du matériel et des stocks.

<sup>70</sup> Dès la mi- 2014 - c'est-à-dire il y a quatre ans, après deux ans de guerre seulement ! -, elle s'était déjà classée en tête avec plus de 6,5 millions, soit davantage que la Colombie, le Soudan et la République démocratique du Congo. Au même moment, 3,5 millions de réfugiés l'avaient quittée, ce qui faisait 10 millions de déracinés sur une population de 22 à 23 millions.

<sup>71</sup> <https://news.un.org/fr/story/2018/09/1024272>

<sup>72</sup> En 2011, l'histoire prit un tournant favorable. La R2P vint à maturité, le principe fut testé comme jamais avant. Les résultats furent inégaux, mais à la fin des dizaines de milliers de vies furent sauvées. Nous avons démontré que la protection de l'être humain est un objectif qui caractérise les Nations unies]. Conférence à la « Stanley Foundation » sur la Responsabilité de Protéger, janvier 2012.



Au milieu des prises de positions indignées de la Société civile<sup>73</sup>, la réaction de la communauté internationale allait être inhabituellement rapide : le 26 février - soit après 10 jours de troubles seulement, mais après un revirement du représentant permanent de la Libye<sup>74</sup> ! -, le CS prend des sanctions (résolution 1970). Le 3 Mars, la Ligue arabe suspend la Libye et demande une zone d'exclusion aérienne, le 10 Mars, la France reconnaît le CNT comme véritable représentant de la Libye, le 11 c'est le tour du Conseil de l'Union européenne. Et, le 17 Mars le Conseil de sécurité *autorise* certains Etats membres « à *prendre toutes mesures nécessaires (...) pour protéger les populations et zones civiles menacées d'attaque en Jamahiriya arabe libyenne, y compris Benghazi* » (Résolution 1973§4).

### II.3.1.1. La question du fondement est complexe.

Même si cette affaire est connue pour avoir mis en œuvre la responsabilité de protéger, le CS n'a utilisé cette expression qu'à propos de la responsabilité incombant à l'Etat libyen lui-même. Quant à celle qui incombe à la communauté internationale, par substitution - paragraphe 139 -, elle n'est que suggérée. Certes, les deux préambules se situent dans l'ambiance de la R2P, *mentionnant les « attaques généralisées et systématisées (...) contre la population civile (qui) pourraient (1970) ou peuvent (1973) constituer des crimes contre l'humanité »*<sup>75</sup>, l'un de ces quatre cavaliers de l'Apocalypse dont le Document du Sommet veut conjurer la venue. Mais, de là à se fonder sur la R2P pour les décisions prises, il reste de la marge. La résolution 1970 s'en approche : elle ne mentionne pas expressément ce fondement pour annoncer le recours au Chapitre VII ; mais omet de dire que la situation en Libye constitue une menace à la paix... La résolution 1973, elle, plus classique, qualifie la situation en Libye en tant que menace à la paix, juste avant de mentionner le Chapitre VII. Et, dans les deux résolutions, pour désigner les carences de la Libye, les expressions « protection des populations » et « ses populations » -présentes dans les paragraphes 138 et 139 du Document du Sommet- ne sont pas reprises. On trouve plus volontiers la mention des « civils » ou de « la population civile ». : le CS a voulu se baser sur l'émergence très rapide d'un conflit armé en Libye<sup>76</sup>.

Mais le besoin de protection voisine dans les résolutions avec celui d'assistance. En effet, la représentation qui a servi de toile de fond était - dans l'émotion - une ville de Benghazi assiégée, bientôt affamée et possiblement réduite en cendres. Le thème de l'urgence de l'assistance court dans les deux résolutions. Dans sa résolution 1970 du 26 Février, le CS « *demande à tous les États Membres, agissant de concert et en coopération avec le Secrétaire général, de faciliter et d'appuyer le retour des*

---

<sup>73</sup> Human Rights Watch, International Crisis Group, Genocid Alert, Amnesty International....

<sup>74</sup> Celui-ci se désolidarise de Kadhafi et demande la saisine de la Cour Pénale Internationale.

<sup>75</sup> §7 de la résolution 1973.

<sup>76</sup> Ni le CICR ni le Procureur de la CPI n'ont évoqué une date pour son existence. Une date approximative est avancée par la Commission d'enquête instaurée par le Conseil des Droits de l'homme : le 24 Février (§ 65)

On se doit de mentionner une explication très différente fournie par un diplomate : l'expression « population » dans l'esprit libyen (officiel et/ou populaire ?) aurait eu pour effet d'exclure de la protection les personnes originaires d'Afrique sub-saharienne. Non comptabilisés dans la population, même en cas de résidence permanente, ils ne sont, pour certains, même pas inscrits sur les registres d'état civil, malgré leur naissance sur le territoire libyen. Cette raison éclaire curieusement le choix stratégique rapporté ci-dessus ; et l'on peut s'interroger sur l'acceptation d'une telle catégorisation par le Conseil de Sécurité. Toutefois, les événements relatifs à l'assistance, relatés *infra*, apportent un éclairage pratique, sinon une justification juridique.

agences humanitaires et de rendre accessible en Jamahiriya arabe libyenne une aide humanitaire (...Il) se déclare prêt à envisager de prendre d'autres mesures pertinentes, si nécessaire, pour y parvenir » (§ 26). Dans la résolution 1973, il se situe expressément dans le prolongement de ce paragraphe<sup>77</sup>. Le CS exige, donc, en bloc, des autorités libyennes de « protéger les civils et satisfaire leurs besoins élémentaires, et (...) garantir l'acheminement sans obstacle ni contretemps de l'aide humanitaire » (para 3 du dispositif).

### II.3.1.2. La réponse sera complexe

La réponse, complexe, prendra la forme d'une opération militaire<sup>78</sup> - ce qui signifie un second conflit, international cette fois-ci, et sous forme de frappes aériennes -, deux opérations d'évacuation des ressortissants étrangers, plusieurs opérations d'assistance, dont certaines accompagnées d'une protection militaire.

Le régime de l'opération de protection prévue est celui des opérations de sécurité collective, le § 139 du Document de 2005 exigeant le passage par le Conseil de sécurité. Donc, selon la Circulaire de Kofi Annan, ce conflit armé international entre la coalition et la Libye est soumis au droit des conflits armés. Et, dès lors, selon l'article 1<sup>o</sup> aux Conventions de 1949, la coalition doit « respecter et faire respecter » celui-ci. Or, sur plusieurs points, il n'en a rien été, c'est pourquoi on peut parler d'« occasion perdue ».

#### **Les défauts de protection concernent deux points.**

Le premier concerne les conditions atroces du lynchage de Mouammar Kadhafi, déjà vaincu et *hors de combat*. La jubilation des vainqueurs devant sa dépouille n'a d'égal - hélas ! - que, la complaisance avec laquelle les dirigeants de « la communauté internationale » ont accueilli la nouvelle. Or, « les atteintes portées à la vie et à l'intégrité corporelle, notamment le meurtre sous toutes ses formes, les mutilations, les traitements cruels, tortures et supplices » figurent dans la liste des comportements prohibés par l'article 3 commun. D'autre part, le droit humanitaire exige le respect de tous les morts. La règle est même coutumière<sup>79</sup>. Loin de « faire respecter » le droit international humanitaire par les vainqueurs, ceux qui avaient mandat de protéger « la population civile » se sont accommodés du spectacle de cette violence barbare.

Le second point concerne la population africaine sub-saharienne de Libye. La Commission internationale d'Enquête sur la Libye, constituée par le Conseil des Droits de l'homme avant les opérations de protection, a constaté des exactions de la part des groupes révolutionnaires de Misrata<sup>80</sup>. Originaires de Tawergha, la ville

<sup>77</sup> Rappelant le paragraphe 26 de la résolution 1970 (2011) dans lequel il s'est déclaré prêt à envisager de prendre d'autres mesures pertinentes, si nécessaire, pour faciliter et appuyer le retour des organismes d'aide humanitaire et rendre accessible en Jamahiriya arabe libyenne une aide humanitaire et une aide connexe (préambule)

<sup>78</sup> Elle-même découpée en plusieurs phases, avec diverses participations France, puis Etats-Unis, puis OTAN sous le nom *Unified protection*.

<sup>79</sup> « Chaque partie au conflit doit prendre toutes les mesures possibles pour empêcher que les morts ne soient dépouillés. La mutilation des cadavres est interdite » Règle 113 du Recueil de Droit international coutumier établi par le CICR, valable en conflit armé non international, comme en conflit armé international.

<sup>80</sup> « *“the Misrata thwar (revolutionary groups) have killed arbitrarily arrested and tortured Tawerghans across Libya. The murder, torture and cruel treatment and pillaging constitute a war crime”*. Voir le site du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme

depuis laquelle les forces étatiques lançaient des attaques pendant le siège de Misrata, les sub-sahariens se sont trouvés, après la révolution, dans une situation misérable, qui appelait - et appellerait encore- - des mesures de protection<sup>81</sup>.

### **Une assistance très particulière.**

Au milieu de deux conflits armés, un au sol (guerre civile), l'autre dans les airs (opération autorisée par la résolution 1973), l'accès au territoire libyen n'étant pas sans danger ; mais il était souhaité par les rebelles. Ces deux traits ont façonné l'assistance dispensée : sécurisée et déséquilibrée.

Il s'agit tout d'abord d'**une assistance sécurisée**. Rapidement, s'est imposée l'idée que l'assistance devait comporter une dose d'action militaire pour réussir. Et deux schémas ont été mis en place. Le premier pourrait être qualifié de « volet 'assistance' de l'opération *Unified Protector* ». Deux Etats, la Turquie et le Royaume Uni, ont envoyé des bâtiments de leur flotte pour **ravitainer les zones rebelles<sup>82</sup> exclusivement**. Et la Fédération des Emirats Arabes Unis a envoyé un convoi de camion dans le même esprit. Plus subtil était le second schéma, celui de l'Union européenne. Après deux opérations d'évacuation pour les ressortissants étrangers à la Libye - Pégasus<sup>83</sup> -, elle a agi dans le cadre de la PESD. L'Union a mis sur pied, par la décision 2011/210 du 1<sup>er</sup> avril 2011, une EUFOR unique en son genre, EUFOR Libya. Sa mission était de : « *fournir un appui à l'aide humanitaire dans la région* » (article 1.1)<sup>84</sup>. Pour cela, elle devait : 1° « *contribuer à assurer la sécurité des déplacements et l'évacuation des personnes déplacées* » ; 2° « *apporter son appui aux agences humanitaires dans leurs activités à l'aide de moyens spécifiques* ».

Il s'agissait donc de **ressources militaires offertes aux sauveteurs civils**. Un luxe de précautions avait été pris pour respecter ce caractère civil. L'opération devait être « *planifiée et conduite en collaboration étroite et en complémentarité avec OCHA qui coordonne la réponse humanitaire globale* » (art 8). L'esprit des Lignes Directrices des Nations Unies sur les « MCDA »<sup>85</sup>, qui n'envisage l'utilisation de ce type de force que sous commandement civil et « en dernier recours » avait été adapté au mieux. La décision 2011/210 organise, il est vrai, une force sous commandement militaire ; mais celle-ci ne devait être activée que sur « *demande formulée par OCHA* » -le Bureau de coordination humanitaire des Nations Unies- (art 1.1).

C'est une **assistance déséquilibrée** qui est fournie. Pour une fois, l'assistance était plus facile à délivrer en zone rebelle ! Les besoins de Misrata étaient clamés hauts et forts, tandis que ceux des personnes habitant en zone gouvernementale ne l'étaient pas. Les besoins étant mal connus, on estima qu'il y en avait peu en dehors

---

(www.ohchr.org).

<sup>81</sup> « *The dark-skinned Tawergha minority - former slaves brought to Libya in the 18th and 19th centuries - resided until recently in a coastal town of the same name 250km east of the capital Tripoli. With the rise to power of the rebels (...) their town sits empty - doors hanging open and homes burned; the sign leading to the city has been changed to New Misrata and its population told not to return* » (Libya: Rocky Road for Libya's Tawargha minority, IRIN, 13 décembre 2011. Voir également *Comment Tawergha est devenue une ville fantôme en Libye*. Courrier International, 13 avril 2018).

<sup>82</sup> La Royal Navy va envoyer une taskforce de 600 marines et d'au moins six navires en Libye cette semaine pour effectuer une mission de ravitaillement d'assistance médicale à la population des zones rebelles, a précisé le Times aujourd'hui ([www.Bruxelles2.eu](http://www.Bruxelles2.eu), le 3 avril 2011)

<sup>83</sup> Opération montée par l'office humanitaire ECHO et le Centre européen de Protection civile (depuis, fusionné avec ECHO). Elle a fait intervenir des avions d'un grand nombre de nationalités.

<sup>84</sup> Le terme « région » permettant de prendre en compte les frontières de la Libye avec ses voisins.

<sup>85</sup> Déjà évoquées *supra* note 61.

de Misrata<sup>86</sup>. Plus grave, la communauté internationale ignore les besoins des Africains sub-sahariens de Libye, qualifiés de mercenaires de Kadhafi dans les résolutions 1970 et 1973. On considéra que leurs besoins avaient été exportés<sup>87</sup>. Non seulement le nombre des fugitifs a été sous-estimé, mais les sub-sahariens installés de longue date en Libye n'ont pas été pris en compte. Pour accéder à eux, alors qu'ils étaient victimes de représailles, l'EUFOR aurait été utile. Et pourtant l'EUFOR n'a pas été activée - la SG Adjointe responsable d'OCHA ne l'ayant pas demandé - et a été clôturée le 10 Novembre 2011.

### II.3.2. En Syrie : des jalons en matière d'accès...en vue d'autres affaires ?

L'émiettement du territoire syrien entre le pouvoir et les différents groupes armés a sans doute atteint son maximum en 2014. Cet émiettement a ajouté, aux frontières, les lignes de front, rendant de plus en plus difficile l'accès des convois humanitaires à certaines zones. On invente, dès lors, la catégorie « personnes difficiles à atteindre ».

Les Nations unies ont tenté une percée de l'assistance grâce à la sécurité collective. Deux résolutions adoptées à peu de distance - la 2165 (14 Juillet 2014) et la 2175 (29 Août 2014, sur la protection des personnes civiles en situation de conflit armé) forment un ensemble cohérent qui s'offre comme modèle pour la suite. Ces deux résolutions se recoupent au sujet des « *situations dans lesquelles l'assistance humanitaire ne peut atteindre ceux qui en ont besoin, à cause d'actes de violence dirigés contre le personnel humanitaire* » (2175 § 6 c-), alors qu'est « *indispensable* » « *l'action ...de l'organisation des NU, ses institutions spécialisées et l'ensemble du personnel humanitaire et médical (...) pour atténuer les répercussions du conflit sur la population syrienne* »( résolution 2165, 6° alinéa). Le nœud est donc représenté par « *les répercussions (des attaques délibérées contre le personnel humanitaire) sur l'acheminement de l'aide humanitaire* » (résolution 2175, dernier alinéa du préambule).

Le fondement comme le dispositif méritent examen. **Le CS se fonde** sur le fait que, responsable principal du maintien de la paix et de la sécurité internationale, « *il se doit donc* » d'agir pour le droit humanitaire, formule qu'il n'avait employé qu'une fois jusque là, dans des conditions extrêmement dramatiques<sup>88</sup>. Or, écrit-il, « *le refus*

---

<sup>86</sup> A Misrata, le déblocage du port permet d'améliorer peu à peu l'approvisionnement humanitaire. Un bateau de l'Organisation internationale des migrations est parti de Benghazi le 20 mai, transportant 150 tonnes de nourriture, un hôpital de campagne et différentes équipes d'ONG ; il a évacué 600 personnes. Un autre navire du CICR est parti le 22 mai de la ville tenue par l'opposition libyenne et restera 10 jours au port pour servir de base pour les opérations à Misrata ([www.Bruxelles2.eu](http://www.Bruxelles2.eu), , 25 mai 2011

<sup>87</sup> « *Some of the worst effects of the crisis are now being exported to nearby countries. Niger and Chad, two of the world's poorest countries, must now face the burden of reintegrating thousands of their citizens who have been expelled or who fled the crisis.* ». (Appel à financement révisé, publié par OCHA, le 18 mai 2011)

<sup>88</sup> L'attentat de l'hôtel Canal à Bagdad le 19 Août 2003, où le Représentant spécial du SG, ancien SG Adj responsable des affaires humanitaires avait été tué. Le CS avait pris la rés 1502 sur la « *Protection du personnel des Nations Unies, du personnel associé et du personnel humanitaire dans les zones de conflit* » qui comportait cette phrase.

arbitraire<sup>89</sup> d'autoriser l'ouverture de tous les postes frontières concernés<sup>90</sup> constitue une violation du droit international humanitaire et un acte de non-respect des dispositions de la résolution 2139 ». En effet, quelques mois auparavant<sup>91</sup>, le CS avait, déjà, « exig[é] » l'ouverture des postes frontières. L'aggravation de la situation humanitaire qui se poursuit est une menace à la paix<sup>92</sup>

Le **dispositif** adopté est innovant. Il s'inscrit, pourtant, dans la logique des pouvoirs du Conseil et dans le prolongement d'une aspiration vieille de plusieurs décennies : le Conseil «*décide que les agences humanitaires des Nations unies et leurs partenaires d'exécution<sup>93</sup> sont autorisés à utiliser les routes franchissant les lignes de conflit (sic : lignes de front !) ainsi que les poste frontières de Bab el Salam, Bab el-Haoua<sup>94</sup>, Yaroubiyé<sup>95</sup> et Ramtha<sup>96</sup>, en sus de ceux déjà utilisés ....(..) afin de faire (...) que l'aide humanitaire (...) parvienne par les voies les plus directes aux personnes qui en ont besoin dans toute la Syrie* ». (§ 2)

On peut y lire une coercition non armée distincte de celle décrite à l'article 41, des mesures de **coercition non armée, mais directes**, à la différence de celles prévues à l'article 41 qui ne font qu'exercer une pression. Cette coercition n'est pas arbitraire. La résolution organise un régime de *surveillance* pour assurer la conformité des envois au droit humanitaire et «*superviser, avec l'assentiment des pays voisins de la Syrie concernés, le chargement dans les installations de l'ONU concernées, de tous les envois de secours humanitaires des agences humanitaires des Nations unies et de leurs partenaires d'exécution* » et organiser l'«*inspection (...) des envois par les autorités douanières concernés (...) avec notification de l'ONU aux autorités syriennes confirmant le caractère humanitaire de ces envois de secours* ». (§ 3). Dès lors, la Syrie n'a plus le pouvoir de refuser l'entrée sur son territoire et ainsi s'accomplit le rêve de tous ceux qui ont rêvé d'une ingérence humanitaire ! Mais elle se voit garantir par l'action des Nations Unies que ce ne sont pas des armes qui seront livrées.

Ce mécanisme développé pour la Syrie va bien plus loin que les résolutions contemporaines concernant d'autres crises, celle de RCA par exemple<sup>97</sup>. Et le dispositif a fonctionné, car le gouvernement syrien tenait à se démarquer de l'attitude des groupes armés - Daech en tête - qui, eux, n'ont pas laissé franchir les lignes de front comme y étaient invités.

Un dernier apport du dispositif est une sorte de mécanisme de garantie de la protection des travailleurs humanitaires, ouvertement présentée comme **protection**

---

<sup>89</sup> La qualification de « *refus arbitraire* » reprend une idée apparue dans l'étude du CICR sur la coutume à la règle 55 ([www.ICRC.org/droit/coutume](http://www.ICRC.org/droit/coutume))

<sup>90</sup> Le CS visait plus particulièrement deux postes frontières situés sur la frontière syro-turque, voie logique pour atteindre les régions d'Idlib et Alep, ainsi qu'un poste-frontière sur la frontière syro-jordanienne et un sur la frontière syro-irakienne.

<sup>91</sup> La résolution 2139 était du 22 Février 2014.

<sup>92</sup> La constatation d'une menace à la paix à propos de l'entrave à l'action humanitaire était apparue en 1992 à propos des affaires de Somalie et de Bosnie-Herzégovine.

<sup>93</sup> Les ONG.

<sup>94</sup> Tous deux situés sur la frontière syro-turque.

<sup>95</sup> Situé sur la frontière syro-iraquienne.

<sup>96</sup> Situé sur la frontière syro-jordanienne.

<sup>97</sup> La résolution 2134 sur la RCA est contemporaine de la 2139 sur la Syrie. Mais alors que la 2139 identifie déjà les postes frontières à ouvrir, la 2134 se borne à « *Exige[r]* des autorités de transition ainsi que de toutes les milices et parties au conflit », qu'elles ménagent aux organisations humanitaires et à leur personnel l'accès sans délai, sûr et sans entrave aux zones où se trouvent les populations dans le besoin, afin qu'ils puissent leur apporter rapidement l'aide humanitaire nécessaire (§ 26)

**au deuxième degré des populations civiles**<sup>98</sup>. La garantie devrait passer par deux éléments : les mandats des **opérations de paix**<sup>99</sup>, dont la fonction de protection est encore une fois soulignée ; **et un système de veille dans** les rapports du Secrétaire général. Ces rapports - sur la situation d'un pays, ou encore sur la protection des civils - devront contenir des d'informations sur la sécurité du personnel humanitaire et des personnels des Nations Unies, et au besoin un **signalement spécifique** des « *situations dans lesquelles des actes de violence contre le personnel humanitaire empêchent l'assistance humanitaire d'atteindre ceux qui en ont besoin* » (résolution 2175, § 6, point d).

### II.3.3. Au Soudan du Sud : la protection physique par les casques bleus.

La MINUSS, créée au moment de l'indépendance<sup>100</sup> au motif que la situation menaçait la paix internationale et la sécurité dans la région, allait démontrer son utilité pour la population en 2013, lorsque les combats allaient éclater entre les forces gouvernementales et celles de Riek Machar. Les civils qui ne prenaient pas part au combat se sont trouvés au milieu de violences extrêmes qui firent en quelques mois dix mille morts et plus d'un million de déplacés<sup>101</sup>. Des dizaines de milliers d'entre eux se sont précipités sur les sites de la MINUSS pour y trouver refuge. Or le mandat de la force ne comportait pas un tel volet, mais plutôt une contribution à la protection des civils par les conseils prodigués au gouvernement, la collecte d'informations et les bons offices. Cet afflux s'est avéré être durable et puissant, d'autant plus que les villes ont changé de mains à plusieurs reprises, et que, à chaque fois, la peur changeait de camp. Au bout d'un an, les personnes réfugiées sur les sites de la MINUSS étaient au nombre 100.000 ; en Août 2015, on les estimait à 200.000. Prise de cours sur le principe - car sa doctrine était celle d'un accueil en dernier ressort et pour une faible durée - et sur le plan logistique, la MINUSS a dû s'adapter. En mai 2014, la résolution 2155 a revu son mandat pour **donner une base juridique à ces « P.O.C. sites »** -ou sites de protection des civils- qui ont vu le jour sur six principales bases de la MINUSS. Le texte insiste sur la substitution nécessaire : « *en particulier là où le gouvernement sud-soudanais est incapable d'assurer une telle sécurité ou ne le fait pas* » (§ 4 a) ii).

D'après un rapport du printemps 2018, les protégés sont toujours environ 200.000, ce qui ne signifie pas que leur présence soit stable, car elle varie en fonction des événements militaires. Malgré de mauvaises conditions de vie<sup>102</sup> et des incidents

<sup>98</sup> Dans la résolution 2175 qui est quasi-législative.

<sup>99</sup> Qui doivent être conçus de manière à ce qu'ils puissent (...) « *le cas échéant et au cas par cas, contribuer à créer un environnement sûr* », propice au déroulement de l'action humanitaire dans le respect des principes humanitaires (résolution 2175, § 6, point a).

<sup>100</sup> Résolution 1996 (2011).

<sup>101</sup> Selon *Report of the Secretary-General on South Sudan*, S/2014/158, 6 March et International Crisis Group (2014) *South Sudan: A Civil War by Any Other Name*. Crisis Group Africa Report No. 217, Brussels: ICG, ainsi que Conor Foley *What are the Human Rights obligations of UNMISS to those sheltering on his Protection sites?* <http://www.accord.org.za/conflict-trends/human-rights-obligations-unmiss-sheltering-protection-sites/> 16 Août 2016.

<sup>102</sup> Selon MSF (*Médecins Sans Frontières*) les conditions de vie seraient "abysmal, with water and food in continuing short supply, and most people confined to low-lying areas, which have become swamps of infestation and disease" (...) People in the camps "suffer from violence, malnutrition and cholera", with "wires and barricades designed to keep violence out, and the people inside" (*Médecins Sans Frontières* (2014) 'The Struggle to Protect Civilians in South Sudan', Available at:

fréquents - bombardements ou rixes à l'intérieur -, le dispositif aurait sauvé beaucoup de vies<sup>103</sup>. Il semblerait que les consignes *Rights Upfront*<sup>104</sup> aient été pour beaucoup dans l'acceptation de ce nouveau rôle par la MINUSS.

Ce demi succès ne suffit pas à occulter les difficultés rencontrées, ni au Soudan du Sud, ni ailleurs. Parfois, elles viennent de la nature des crises, au sujet desquelles le milieu humanitaire développe également une analyse conceptuelle. « Crises prolongées » et « urgences complexes » aggravent les conditions des secours, comme ce fut le cas en 2010 à deux reprises. Le Pakistan, touché par d'énormes inondations, était déjà déstabilisé depuis longtemps par sa proximité avec l'Afghanistan, la diversité de ses populations et ses problèmes de gouvernance. Haïti, frappé par un fort séisme traînait ses problèmes de gouvernance depuis de décennies...ce qui n'a pas empêché l'Etat d'essayer de prendre le contrôle de l'assistance.

A chaque fois, les « leçons apprises » ailleurs ont une utilité indéniable, mais limitée. Ainsi, les formes de protection et d'assistance se renouvellent-elles au fil des besoins, qui tendent à s'aggraver... pour les travailleurs humanitaires comme pour les civils. Malgré ses drames, la décennie a vu « l'humanitaire » faire face, comme possible. Mais peut-on déjà savoir comment il va évoluer dans les temps à venir ?

### III. Un futur difficile à cerner.

Un sentiment paradoxal peut ressortir du survol de cette décennie. D'un côté, non seulement l'action humanitaire a des moyens et méthodes de plus en plus précis et efficaces, mais encore elle est de plus en plus ambitieuse. En effet, elle développe la volonté de protéger, c'est-à-dire d'assurer le plein respect des droits des personnes auxquelles elle répond, et aussi l'espoir de réduire des risques de catastrophes. De l'autre, elle rencontre des situations de plus en plus violentes qui non seulement ressemblent de moins de moins à la pleine jouissance des droits de chacun, mais encore empêchent les acteurs humanitaires de les rejoindre.

Si le futur est difficile à cerner, l'idée même d'un futur pour l'humanitaire n'est pas discutée. Le bien-fondé d'une activité en faveur de la vie, de l'intégrité physique et de la dignité fait d'un consensus. C'est pour aménager ce futur que le SG Ban Ki Moon a lancé un processus sur plusieurs années, qui a culminé à Istanbul les 23 et 24 Mai 2016.

Le futur de l'humanitaire a, ainsi, fait l'objet d'une étude large et approfondie (II.1) qui pose peut-être plus de questions qu'elle n'en résout. On peut en effet, à sa lumière, esquisser des hypothèses sur les acteurs qui formeront le paysage humanitaire dans les années à venir (II.2) mais force est bien de constater que les principes humanitaires sont sous tension (II.3).

---

<http://www.msf.org/article/struggle-protect-civilians-south-sudan>.

<sup>103</sup> International Crisis Group (2014a) op. cit., pp. 29–30.

<sup>104</sup> Cf ci-dessus I.2.2.

### III.1. Un futur scruté avec méthode : le Sommet humanitaire mondial.

Ban Ki Moon, qui avait choisi ce processus pour terminer son mandat, l'avait organisé dans une logique participative, et en vue d'un résultat à la fois souple et individuellement contraignant.

#### III.1.1. Une logique participative.

Au cours des années 2014 et 2015, et des premiers mois de 2016, tous les Etats, toutes les « Agences » humanitaires<sup>105</sup> des Nations Unies, toutes les organisations internationales universelles et régionales, toutes les organisations humanitaires, toutes les organisations de la « société civile » et tous les citoyens du monde ont été conviés à participer à une vaste consultation sur l'humanitaire, dont le champ matériel allait bien au-delà de ce qu'on appelle l'action humanitaire. Les organisations humanitaires étaient des acteurs privilégiés à la seule condition de consacrer du personnel - fut-ce à temps partiel - au processus. Ainsi, 23000 entités de 153 pays ont-elles travaillé pendant deux ans. Les simples citoyens, eux, pouvaient participer par voie électronique.

L'approche est large ; et il est d'ailleurs intéressant de constater combien elle diffère, selon la présentation qui en est faite. Deux de ces présentations convergent sur une vision technique : celles de la diplomatie française - « *le Sommet doit être l'occasion d'identifier des pistes de réforme de l'action humanitaire, afin de répondre à la multiplication des crises et à l'explosion des besoins* »<sup>106</sup> - et d'ECHO - le sommet « *a rassemblé la communauté internationale pour réformer l'organisation de l'aide humanitaire* »<sup>107</sup>. Mais les Nations Unies, elles, considèrent que le Sommet « *marque (...) un tournant majeur dans la manière dont la communauté internationale travaille à prévenir les souffrances humaines* »<sup>108</sup>, l'entreprise visant à capitaliser sur l'élan de l'adoption des objectifs du développement durable en 2015 « *afin que personne ne soit laissé de côté* »<sup>109</sup>.

Le processus était d'abord organisé autour de quatre thèmes<sup>110</sup> et comportait, outre des contributions en lignes rendues possibles à tous et les réunions de travail organisées par différents acteurs sur des thèmes choisis librement, huit réunions géographiques, avant les quatre réunions thématiques de Genève, organisées début 2016. Il s'agit donc d'une entreprise extrêmement large, son champ géographique et son champ personnel, qui inclut « intervenants communautaires (issus des populations affectées, et leurs organisations communautaires locales), partenaires associés (secteur privé, militaires, organismes de bienfaisance, fondations), et

---

<sup>105</sup> Terme employé pour désigner les institutions spécialisées et les organismes subsidiaires .....

<sup>106</sup> <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/actualites-et-evenements/evenements/article/premier-sommet-humanitaire-mondial>.

<sup>107</sup> Fiche-info d'ECHO, l'Office humanitaire de l'Union européenne sur le Sommet.

<sup>108</sup> Fiche « Sommet mondial sur l'action humanitaire » (sic) sur le site des Nations unies ([un.org/fr/conf/whs/index.shtml](http://un.org/fr/conf/whs/index.shtml)).

<sup>109</sup> Ce qui reprend un des Objectifs du Développement durable adoptés en 2015.

<sup>110</sup> 1) Effectivité de l'action humanitaire 2) Réduction de la vulnérabilité et gestion des risques 3) Transformation de l'action humanitaire par l'innovation 4) Répondre aux besoins des personnes dans le conflit.



instituts de recherche (*think tanks* et universitaires<sup>111</sup>) »<sup>112</sup>. Et avant le Sommet, les Etats ont fait connaître leurs positions.

La philosophie de ce pré-sommet était de recueillir les opinions et les requêtes. Le SG, dont le rôle était central, a ensuite établi une sorte de synthèse. A ce stade, il élargit le champ au-delà des quatre thèmes initialement ouverts à la consultation. L'apport du Secrétaire général qui entend reprendre tout le processus, est important, mais peut-être trop large. Appelant à placer l'humanité au cœur des décisions mondiales, il résume celle-ci, dans son *Agenda pour l'humanité*, comme représentant *la sécurité, la dignité et le droit à prospérer des peuples*<sup>113</sup>. Et là, il propose un Programme d'Action pour l'humanité selon lequel devraient être endossées cinq responsabilités, qui ne sont pas toutes liées directement à la réponse dans l'urgence à la détresse<sup>114</sup>. La contribution de l'UE est plus concrètement ciblée<sup>115</sup> sur l'action humanitaire.

Le Sommet lui-même a rassemblé 9 000 participants de 173 États, dont 55 étaient représentés par leurs chefs d'État ou de gouvernement, des milliers de représentants de la société civile - et pas uniquement des ONG humanitaires<sup>116</sup>, alors que MSF International venait de se retirer du processus -, et de nombreux représentants du secteur privé.

### III.1.2 Un contenu résumé par la formule : s'engager à agir pour défendre l'humanité<sup>117</sup>.

Plutôt qu'un Document adopté par Consensus par une salle fervente, dont l'enthousiasme va progressivement s'évaporer - scénario du Document de 2005 qui introduisait la responsabilité de protéger - , Ban Ki Moon a préféré conclure lui-même, par un modeste « résumé » et un communiqué politique, une réunion ponctuée d'engagements unilatéraux. Pris en séance, ces engagements de représentants d'Etats, de chefs d'entreprises, d'acteurs de la société civile, portant sur le Programme d'Action proposé par le SG ont été rejoints par d'autres déposés sur une plateforme en ligne. Les engagements sont unilatéraux mais convergent, au moins partiellement, puisque chaque promettant peut s'engager sur tout ou partie du Programme d'Action. Et la plateforme devrait contribuer à la transparence et au suivi.

Le résultat le plus marquant correspond à la cinquième « responsabilité » identifiée par le SG : investir dans l'humanité. Les experts consultés avaient évalué à

<sup>111</sup> Dont le réseau NOHA, formé de douze Universités européennes enseignant un Master en Action humanitaire, qui a tenu des réunions à Aix-en-Provence, Varsovie, Dublin et Uppsala.

<sup>112</sup> Fiche-Info ECHO « Sommet humanitaire mondial » ([www.ec.europa.eu/echo/factsheets\\_fr](http://www.ec.europa.eu/echo/factsheets_fr)).

<sup>113</sup> Dans son rapport « *Une seule humanité, des responsabilités partagées* ».

<sup>114</sup> Prévenir et faire cesser les conflits ; Respecter les règles de la guerre ; Ne laisser personne de côté ; Travailler autrement pour mettre fin aux besoins ; Investir dans l'humanité.

<sup>115</sup> I Action fondée sur les principes (réaffirmer les valeurs hum, assurer l'accès, mettre la protect au cœur de l'aide) II Action effective (Financement suffisant, implication du niveau local, partenariat avec les acteurs du développement).

<sup>116</sup> The international medical organisation, [Médecins Sans Frontières](http://www.msf.org) (MSF or Doctors Without Borders), [announced today](#) that it is not going to the World Humanitarian Summit. In a statement, MSF said it was pulling out "with disappointment", after months of preparatory discussions. MSF believes the summit may let those most responsible for spiralling humanitarian need – governments – off the hook. The summit has lost its way and become, in MSF's opinion, "a fig-leaf of good intentions". (Dépêche IRIN 5 Mai 2016).

<sup>117</sup> Titre du résumé établi par le SG en sa qualité de Président du Sommet.

environ 15 milliards de dollars le manque de fonds pour les secours humanitaires alors dispensés à quelque 120 millions de personnes, selon le système de financement qui datait de 1991<sup>118</sup>. Par ailleurs, au cours du processus qui a précédé le Sommet, une revendication était nette : celle d'un renforcement des financements en faveur des acteurs du « Sud ». Aussi, le Sommet, a-t-il lancé, dans le cadre de la « Cinquième responsabilité », la « Grande négociation » - *the Grand Bargain*. Il s'agit de trouver un surcroît de financement dans un cercle d'Etats volontaires. Ici encore, le dispositif est souple. Les Etats peuvent s'engager sur tout ou partie de 51 engagements répartis en 10 thèmes, qui, tous réunis, dénotent une forte volonté de changement. Le thème numéro 6 est, même, intitulé « *une révolution dans la participation : inclure ceux qui reçoivent l'aide dans la prise des décisions qui affectent leurs vies* ». Dans le même esprit, le thème numéro 8 prévoit de réduire les financements « ciblés » par le donateur - et donc réduire le pouvoir de ce dernier-, ainsi que d'assurer l'impartialité des évaluations de besoin. Dans l'idée générale d'ouvrir le financement vers les opérateurs humanitaires du Sud, il est prévu d'augmenter le financement des acteurs nationaux et locaux (thème 2), tout en simplifiant les obligations de faire rapport sur l'usage des fonds (thème numéro 9). Les liens entre acteurs du développement et de l'urgence doivent être renforcés (thème 10), ce que devrait favoriser la programmation conjointe pluriannuelle (thème numéro 7), ainsi que l'accroissement de l'aide d'urgence en espèces (thème numéro 3).

Un bilan établi après un an montre un certain succès au niveau du nombre de donateurs qui se sont engagés dans le *Grand Bargain*. A ce moment, ils étaient 59 Etats ou organisations internationales (dont l'UE qui joue un rôle de poids en ce domaine). A eux tous, ils représentent ensemble 88% de l'aide humanitaire. Cependant, peu d'Etats non membres de l'OCDE participent au *Grand Bargain* ; la désoccidentalisation des financements n'est donc pas réalisée. Et d'autre part, au niveau du suivi, si des progrès ont été accomplis sur les points faisant l'objet d'engagements, c'est de manière inégale. Les Etats ont, en moyenne, mentionné, dans leurs rapports, des progrès sur 40% de leurs engagements<sup>119</sup>. Une réunion générale annuelle a été mise en place : la Grande négociation se poursuit.

A travers le Sommet humanitaire mondial, on peut percevoir certains aspects qui pourraient annoncer de futurs changements. Certains aspects du paysage humanitaire semblent en évolution, ce qui n'est pas étranger à une certaine tension au niveau des principes humanitaires.

### III.2. Un paysage humanitaire en voie de changement.

Le consensus de surface sur l'aide humanitaire n'a jamais été aussi conflictuel<sup>120</sup> dans le fond. L'ensemble du processus du Sommet nous apprend beaucoup. Ce sont notamment les rapports synthétisant les idées postées, et les P.V. des réunions régionales qui inspirent le plus de commentaires. Si, dans la dernière ligne droite

---

<sup>118</sup> Depuis la Résolution AG 46/182 (1991) A l'époque, le montant total du financement de l'humanitaire était de 2 moins de milliards de dollars. Il est maintenant de 25 milliards de dollars.

<sup>119</sup> *The Grand Bargain One Year After the World Humanitarian Summit* (Global Public Policy Institute and Inspire Consortium); cf., également, le site du IASC, Comité permanent Inter Agences.

<sup>120</sup> Même s'il l'a toujours été quelque peu depuis le Biafra. Cf Marie-Josée Domestici-Met (dir) *Aide humanitaire internationale, un Consensus conflictuel* Economica. Paris 1996.

avant Istanbul, un certain rééquilibrage s'est produit, notamment avec les prises de position des Etats donateurs et de l'Union européenne, il n'en reste pas moins vrai que ce recueil de positions est extrêmement précieux, car il aide à esquisser les changements possibles, notamment à propos des acteurs.

### III.2.1 La dimension internationale remise en question ?

Elle l'est, mais pas seulement dans le cadre du suivi du Sommet mondial humanitaire.

#### III.2.1.1. Dans le cadre du Sommet humanitaire mondial : la localisation

Certaines positions, émises dans la phase du pré-sommet insistent sur le rôle que devraient jouer les associations humanitaires locales dans les secours et le développement des sociétés qui les voient naître. Elles demandent à être davantage financées. C'est ainsi qu'est apparu le thème de la « localisation » de l'aide.

Par ailleurs, pour certains responsables, comme le Président turc, la question ne porte pas tant sur le développement des petites structures locales que sur un rééquilibrage mondial qui affecterait l'aide humanitaire comme d'autres thèmes. La tournée opérée par Recep Tayyip Erdoğan au lendemain du « printemps arabe » était à lire dans ce contexte. A Istanbul, en Mai 2016, il a formé le vœu que ce Sommet humanitaire mondial marque un tournant, à partir duquel il sera possible de porter secours, de manière différente<sup>121</sup>, et que le Programme d'action pour l'humanité permette d'aboutir à un « monde plus équitable ».

Dans le débat, le thème de la localisation s'est vu objecter la difficulté pour les acteurs humanitaires locaux de conserver leur indépendance dans des pays en guerre ou connaissant une mauvaise gouvernance. Une formule de Jean-Yves Le Drian, Ministre français de l'Europe et des Affaires Etrangères, lors de la Conférence Nationale humanitaire du 22 Mars 2018, à Paris, semble résumer la vision des grands acteurs : « *aussi local que possible et aussi international que nécessaire* ».

#### III.2.1.2. Dans le cadre de la Fédération internationale des sociétés de croix rouge et croissant rouge : la primauté de l'Etat territorial dans les secours.

Le drame de l'ouragan Nargis, évoqué ci-dessus en première partie, n'est pas à mettre sur le compte du seul caprice de la junte militaire du Myanmar. De nombreux pays du Sud ont alors manifesté leur soutien aux militaires.

Au même moment, la FICR et ses Sociétés nationales membres travaillaient à un dossier qui révélait le caractère sensible des secours internationaux en cas de catastrophe. En effet, les secours humanitaires fournis en dehors des conflits armés ne sont pas régulés par le droit international humanitaire. Après plusieurs efforts

---

<sup>121</sup> Dépêche AFP.

infructueux dans le cadre de l'Assemblée Générale des Nations Unies, le Conseil des Délégués de la FICR avait, en 2001, créé un Programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes (IDRL)<sup>122</sup>, destiné à explorer les normes juridiques nécessaires au bon déroulement des secours, notamment internationaux. Le thème, ratifié en 2003 par la XXVIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge - réunion de l'ensemble du Mouvement du même nom -, avait pris de l'ampleur, avec la consultation de toutes les Sociétés nationales.

Or celles-ci, qui sont très proches à la fois des populations et des autorités nationales<sup>123</sup>, ont, pour un grand nombre, manifesté - avec leurs Etats - leur réticence face à l'idée de normes contraignantes. Que celles-ci facilitent la venue d'organismes étrangers sur le territoire d'un Etat frappé par la catastrophe, fut-ce pour aider, a semblé gênant à beaucoup d'Etats et de Sociétés nationales du Sud...et donc à une majorité de participants. La réticence a été si forte que le texte, finalement adopté en 2007 par la XXIX<sup>e</sup> Conférence, ne se présente que comme des *Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe* («Lignes directrices IDRL»). Simple guide, et non Convention contraignante, le texte exprime, de plus, une philosophie souverainiste : la réglementation nationale des secours internationaux.

C'est, donc, à quelques mois de là que l'Ouragan Nargis a frappé, et que des sauveteurs Français et onusiens se sont présentés devant les ports birmanais... en vain. Mais il ne suffisait pas de refuser les secours internationaux. La Conférence de la Croix Rouge et du Croissant Rouge avait demandé aux Etats de développer leur dispositif juridique interne pour prévoir le statut juridique des secours, et, notamment, de la logistique de ceux-ci. Un long travail devait alors normalement s'engager à propos de chaque Etat entre les autorités, la Société nationale et la Fédération Internationale. En 2011, alors qu'était adoptée une « loi-type » pour la transposition des Lignes directrice dans chaque pays, la XXX<sup>e</sup> Conférence du Mouvement saluait les progrès déjà accomplis dans un nombre satisfaisant d'entre eux. Et, en 2012, le Programme changeait de dénomination, afin de couvrir, non seulement la réponse à la catastrophe et les secours initiaux, mais aussi la prévention et la préparation aux événements adverses, en un mot la « réduction du risque de catastrophes »<sup>124</sup>. A cette fin, en 2013, la FICR s'engageait à développer la résilience des Communautés face aux catastrophes naturelles, ainsi que la capacité des Sociétés nationales<sup>125</sup>.

En 2016, une vingtaine de pays fréquemment frappés par les catastrophes naturelles avaient adopté un ensemble complet de normes internes sur les secours internationaux, et d'outils sur la réduction des risques. Et d'autres étaient en contact étroit avec la FICR pour parvenir au même résultat.

---

<sup>122</sup> International Disaster Relief Law.

<sup>123</sup> De par leur statut, qui stipule l'unicité de la Société nationale dans chaque Etat, en même temps que son indépendance, il est vrai...

<sup>124</sup> Ainsi que pour transférer l'accent, des acteurs - encore bien souvent internationaux - vers l'action humanitaire en soi (voir FICR *Changement de dénomination* Typefi Mars 2012, [www.ifrc.org](http://www.ifrc.org))

<sup>125</sup> Cet engagement était fait en avance sur l'adoption, en 2015, des ODD. Comme pour le Sommet humanitaire, le processus a comporté une phase participative.

C'est alors que fut transmis, à l'Assemblée générale des Nations Unies, un texte relevant d'une philosophie différente : un projet d'articles destiné à devenir une Convention sur la Protection des personnes en cas de catastrophe. Le projet était en préparation dans le cadre de la Commission du Droit International, depuis 2007 –qui se trouve être la date d'adoption des Lignes directrices IDRL ! -. Les débats à l'intérieur même de la CDI avaient révélé des réticences quant à la possibilité pour d'autres Etats de proposer leur aide à l'Etat affecté, et quant à l'obligation de ce dernier d'accepter les secours extérieurs<sup>126</sup>. Le Projet d'articles soumis en 2016 à l'Assemblée générale<sup>127</sup> s'efforce d'établir un équilibre entre la souveraineté de l'Etat affecté et la possibilité de secourir :

*Article 7 Obligation de coopérer*

En appliquant le présent projet d'articles, les États doivent, selon qu'il y a lieu, coopérer entre eux, avec l'Organisation des Nations Unies, avec les composantes du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et avec les autres acteurs prêtant assistance.

*Article 8 Formes de coopération en réponse aux catastrophes*

La coopération en réponse aux catastrophes inclut notamment l'aide humanitaire, la coordination des opérations de secours et communications internationales et la mise à disposition de personnel de secours, d'équipement et de biens et de ressources scientifiques, médicales et techniques. (...)

*Article 10 Rôle de l'État touché*

1. L'État touché a le devoir d'assurer la protection des personnes et la fourniture de secours sur son territoire, ou sur tout territoire relevant de sa juridiction ou sous son contrôle.
2. L'État touché a le rôle principal en ce qui concerne la direction, le contrôle, la coordination et la supervision de tels secours.

*Article 11 Obligation de l'État touché de rechercher de l'assistance extérieure*

Dans la mesure où une catastrophe dépasse manifestement sa propre capacité de réponse, l'État touché a l'obligation de rechercher l'assistance, selon qu'il y a lieu, d'autres États, de l'Organisation des Nations Unies et d'autres acteurs susceptibles de lui prêter assistance.

*Article 12 Offres d'assistance extérieure*

1. En cas de catastrophe, les États, l'Organisation des Nations Unies et tout autre acteur susceptible de prêter assistance peuvent offrir leur assistance à l'État touché.
2. (...)

*Article 13 Consentement de l'État touché à l'assistance extérieure*

1. La fourniture de l'assistance extérieure requiert le consentement de l'État touché.
2. Le consentement à l'assistance extérieure ne saurait être refusé arbitrairement.
3. Lorsqu'une assistance extérieure lui est offerte conformément au présent projet d'articles, l'État touché doit, dans la mesure du possible, faire connaître dans les meilleurs délais sa décision au sujet de l'offre d'assistance.

*Article 14 Conditions de fourniture de l'assistance extérieure*

L'État touché peut poser des conditions à la fourniture de l'assistance extérieure (...)

La transmission de ce projet n'en a pas moins réveillé les réticences, notamment parmi les Etats du Sud fréquemment affectés par les catastrophes naturelles. Un certain nombre de leurs sociétés nationales se sont réunies au printemps 2016, au siège de la Fédération internationale de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, pour manifester leur préférence pour le Programme du Droit relatif aux catastrophes<sup>128</sup>, plus teinté de « localisation ».

Les tendances rapportées ci-dessus posent une question.

### III.2.2. Quel espace pour les grandes ONG occidentales ?

<sup>126</sup> Annuaire de la CDI, 2011, Chapitre 9, §§ 278 à 283.

<sup>127</sup> Par le document A/71/10.

<sup>128</sup> La nouvelle appellation de l'IDRL depuis 2012.

Les grandes ONG nées dans les pays occidentaux dans les années 70, 80, 90, qui ont tenté de bouleverser l'indifférence par leur *sans frontiérisme* et, plus tard, développé des techniques d'intervention et de gestion de plus en plus sophistiquées, sont-elles toujours aussi à l'aise dans le monde actuel ? Pendant longtemps, elles ont été les vedettes médiatiques de l'humanitaire, tout en accomplissant un travail remarquable. Celles qui s'étaient dressées contre le CICR se sont assagies. Toutes, d'ailleurs, n'ont pas eu ce trajet complexe, car certaines sont venues du monde du développement. Et les relations avec le Mouvement sont devenues de plus en plus étroites, avec des fertilisations croisées<sup>129</sup>.

La coexistence avec les autres acteurs ne présente pas une dynamique aussi favorable. Il est un peu tôt pour savoir quel sera l'impact sur leurs financements de l'impératif de « localisation » qui est ressorti du Sommet mondial. L'objectif est d'atteindre très vite un seuil de 25% des financements pour les ONG « locales ». De plus, les temps peuvent sembler difficiles aux ONG qui, par idéologie, se défient des financements privés - à l'heure où le SHM parie sur ces derniers -. En tout cas, il est certain que ces grandes ONG ont conscience d'une évolution<sup>130</sup>.

Il est au moins un point de certitude : les conditions de travail de ces organisations sont rendues plus difficiles par l'impact des législations anti-terroristes adoptées par les Etats à la demande des Nations Unies. Depuis le 11 Septembre 2001, les NU ont appelé les Etats à se doter d'une législation contre le financement du terrorisme<sup>131</sup>. La surveillance des mouvements de fonds fait l'objet de recommandations du GAFI (Groupe d'Action financière)<sup>132</sup>. Celui-ci a identifié les ONG, les organisations caritatives et, plus généralement les organismes à but non lucratif, comme étant particulièrement vulnérables à des abus par les groupes terroristes. Il a décrit trois types de scénarios d'exploitation par les groupes terroristes<sup>133</sup>. Le Conseil de sécurité s'en est fait l'écho dans la résolution 2161<sup>134</sup>. Et de nombreux Etats ont adopté des législations qui peuvent affecter le travail des ONG sur plusieurs points : transferts bancaires (salaires, aide en espèce...), choix des employés locaux....

Le bon sens suggère une exemption pour les organisations humanitaires. Mais celle-ci ne va pas de soi aux yeux de tous. Les NU ont adopté une Stratégie contre le terrorisme qui envisage bien des exemptions humanitaires, mais sans rapport avec l'action humanitaire<sup>135</sup>.

---

<sup>129</sup> Beaucoup d'« anciens » de NRC, OXFAM, MSF ou autres ont rejoint le CICR Et bien des positions du CICR ont été adoptées par des ONG.

<sup>130</sup> Voir Pierre Micheletti, *Humanitaire. S'adapter ou renoncer* Marabout, 2008. Pierre Micheletti est un ancien président de Médecins du Monde.

<sup>131</sup> Résolution CS 1373.

<sup>132</sup> En Anglais, FATF Financial Action Task Force, Groupe créé en 1989 après le G7 de Paris pour aider les Etats dans la lutte contre le blanchiment de l'argent « sale » par l'établissement de standards, à reprendre sous forme de législation interne. Après le 11 Septembre de 2001, le GAFI s'est également occupé des circuits de financement du terrorisme.

<sup>133</sup> Des organisations terroristes peuvent, selon le GAFI : se présenter comme des organisations humanitaires ; exploiter des entités légitimes pour éviter le gel des avoirs ; dissimuler ou opacifier le détournement clandestin de fonds destinés à des organisations légitimes vers des groupes terroristes (Recommandation 8).

<sup>134</sup> « Considérant que les États Membres doivent empêcher les terroristes d'utiliser à des fins illégales les organisations non gouvernementales, les organisations à but non lucratif et les organisations caritatives, et demandant à ces organisations de prévenir et de contrecarrer, selon qu'il conviendra, toute exploitation de leur statut par des terroristes » (Résolution CS 2161 du 14 Juin 2014)

<sup>135</sup> Voyages religieux.

Le GAFI a revu sa recommandation n°8 en acceptant l'idée d'analyse des risques et de proportionnalité des mesures<sup>136</sup>. Et l'Union européenne a manifesté la prise de conscience que l'on pouvait attendre d'elle : elle a exclu les « *activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales* » du champ d'application de sa Directive du 15 Mars 2017.<sup>137</sup> Mais les *organisations humanitaires impartiales* vont-elles rester le modèle ?

### III.3. Les principes humanitaires sous tension.

Il n'existe pas aujourd'hui, pour les principes humanitaires, de remise en question aussi frontale que celle à laquelle les fondateurs de MSF ont pu se livrer après l'affaire du Biafra. Il s'agissait d'une contestation radicale de la démarche de confidentialité du CICR, dans leur esprit, liée à la neutralité et à une certaine « collusion » avec les Etats. Mais en fait, la vision était fautive<sup>138</sup>, et, depuis, le malentendu s'est dissipé. L'idée d'entrer tout de même sur le territoire des Etats qui refusent l'aide humanitaire pour leurs rebelles n'est plus dans la doctrine d'aucune ONG, même si elle ressurgit de temps à autre<sup>139</sup>. Mais, au fil des années, et des événements, d'autres types de défis sont apparus pour les principes humanitaires. On doit bien admettre que certaines tendances les mettent sous forte tension.

La définition esquissée en introduction de cet article laisse apercevoir le rôle des principes humanitaires, dans un domaine très vaste où s'activent des opérateurs très nombreux et des donateurs divers. Dans ce contexte, les principes jouent depuis quelques décennies un rôle de pivot du système. De quels principes s'agit-il ? Le Mouvement de la Croix rouge et du Croissant rouge s'articule autour de sept principes reconnus par ses 190 Sociétés nationales, leur Fédération et le CICR. Mais, parce trois d'entre eux -unicité, universalité et bénévolat- concernent davantage des sociétés nationales que des organisations internationales, c'est sur un socle de quatre principes que s'est fait le consensus il y a quelque 25 ans, lors de l'adoption du code qui les explicite. Celui-ci a été suivi par de nombreuses autres manifestations d'allégeance, comportant parfois un enrichissement du libellé, dans des documents qui portent sur des aspects plus particuliers, notamment des standards opérationnels<sup>140</sup>.

Pourtant, sur les quatre principes qui ont reçu la reconnaissance de toute la communauté humanitaire - humanité, impartialité, neutralité et indépendance -, seuls les deux premiers apparaissent dans les articles-clé des Conventions et Protocoles qui traitent de l'aide humanitaire, et de l' « *organisme humanitaire impartial* » . Serait-ce

---

<sup>136</sup> *Les pays devraient examiner la pertinence de leurs lois sur les OBNL qu'ils ont identifiés comme vulnérables. Ils devraient leur appliquer des mesures ciblées et proportionnées, selon une approche basée sur les risques, pour les protéger.*

<sup>137</sup> Paragraphe 38 du préambule de la Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil, relative à la lutte contre le terrorisme, et destinée à cadrer les législations nationales. Lors de son élaboration, la délégation du CICR auprès de l'Union européenne avait fortement insisté en ce sens.

<sup>138</sup> Le CICR explique que la neutralité est une méthode de travail, mais que le véritable principe qui inspire son action est l'impartialité.

<sup>139</sup> Comme le démontre l'adoption de la résolution 2165 sur la Syrie (ci-dessus I.3.2)

<sup>140</sup> C'est ainsi que la Charte humanitaire du Projet Sphère a introduit « *l'impératif humanitaire* » qui ajoute au principe d'humanité, l'idée d'obligation d'aider, au nom du droit des personnes à être aidées

parce que les deux autres principes sont moins essentiels ? Et quelles peuvent être les conséquences de ces défis pour les organisations engagées envers ces principes ?

### III.3.1. Des défis hiérarchisés ?

Pour le CICR, la neutralité et l'indépendance sont « *en grande partie des moyens permettant d'accéder à toutes les communautés qui ont besoin d'aide ; par contre, l'humanité et l'impartialité, qui représentent l'essence même de la philosophie humanitaire, sont des valeurs qui ne souffrent aucun compromis* »<sup>141</sup>. C'est ce qui avait créé le malentendu, à propos du Biafra et après. Maintenant, toutes les organisations que l'on dit « *principled* » ou « *dunantiennes* »<sup>142</sup> partagent cette hiérarchie, ce qui ne les empêche pas d'être très jalouses de leur indépendance.

Mais aujourd'hui, si les défis concernent d'abord les principes les plus extérieurs, ceux qui touchent à l'insertion des acteurs humanitaires dans la société (II.3.1.1), les principes qui concernent l'aide elle-même ne sont plus totalement à l'abri (II.3.1.2).

#### III.3.1.1. Les défis posés à la neutralité et l'indépendance.

Ce sont ceux qui viennent d'une tentative de politiser l'action humanitaire, de se servir de celle-ci à des fins de pouvoir. L'aide humanitaire est devenue trop importante pour ne pas exciter convoitises et hostilité.

**Les menaces sur la neutralité tiennent normalement aux relations avec les belligérants.** Mais on peut en dire autant de la relation avec les tenants d'une position politique donnée. Tous ont compris le mécanisme de dramatisation autour de l'humanitaire, et le levier qu'il peut représenter pour promouvoir une position donnée. Les exemples sont nombreux. Jean-Christophe Rufin a décrit, dans *Le piège humanitaire*<sup>143</sup>, l'usage qui peut être fait du thème humanitaire pour obtenir le soutien à une politique, et le faux semblant que peut constituer l'action humanitaire d'Etat pour camoufler l'inaction sur le fond. On a beaucoup écrit sur le « *soft power* » occidental qui s'est mis en place dans le Nouvel ordre mondial, autour de la symbolique chute du mur de Berlin. Et l'on a analysé une certaine communication sur les besoins humanitaires, comme destinée à avoir un impact politique.

On ne saurait ignorer le phénomène ; et l'affaire du Kosovo évoquée plus haut en est une illustration. Sur un fond de détresse, surexposer sa représentation peut servir de levier sur l'opinion et permet d'obtenir un effet politique. En l'espèce, l'effet est allé jusqu'à l'indépendance, obtenue en 2008. Cependant, l'aide humanitaire, quant à elle, répondait à des besoins réels.

La période examinée donne à réfléchir sur quelques points, qu'on livrera de façon rapide. S'agissant, encore une fois de l'OTAN, mais dans un registre plus modeste, on cite les PRT - *Provincial reconstruction teams* - chargées de mener des actions d'assistance et de développement, en support de la supposée - et espérée - reprise de contrôle par le gouvernement afghan, à l'époque de la FIAS, de 2009 à 2014.

<sup>141</sup> Claudia Mc Goldrick *L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR* in RICR Edition française 2011/3.

<sup>142</sup> Du nom d'Henry Dunant.

<sup>143</sup> Jean-Christophe Rufin *Le piège humanitaire* J.-Cl. Lattès 1986 (et 1994 pour le dernier chapitre)



Certains auteurs sont allés très loin, disant que la neutralité était morte<sup>144</sup> au nom de la « *confusion croissante entre les objectifs politiques, militaires et humanitaires des gouvernements donateurs occidentaux* » et de « *la (...) connivence des organisations humanitaires* ». Ceci étant, le mandat de la FIAS était la stabilisation, et les PRT visaient à la faciliter ; la critique était donc mal dirigée. Il serait plus judicieux d'évoquer un manque d'indépendance.

Sur l'autre côté de l'échiquier politique, la neutralité de l'action humanitaire est contredite par le comportement des groupes armés qui contrôlent un territoire et se servent de structures dites humanitaires pour transférer ou accaparer des fonds<sup>145</sup>, ou encore utilisent la distribution de vivres pour tenir les habitants sous leur coupe. On voyait, depuis pas mal de temps, des groupes armés avoir leurs services de contact avec les humanitaires, chercher à les orienter, voire les sélectionner<sup>146</sup>. Avec Daech et Al-Qaïda, on a vu des organisations « humanitaires » mener le combat avec leurs armes spécifiques, servir à faciliter des transferts de fonds, à faire voyager des volontaires et, peut-être, à recruter des naïfs (ves) prié(e)s de venir aider, soigner, lutter pour le bien.

Et parce que les occidentaux n'ont pas - ou plus - le monopole de l'affichage du cœur, les drames du Moyen Orient, aujourd'hui, ont permis et permettent encore des exercices de communication impliquant des enfants, après certains épisodes de frappe. Les guerres nées du printemps arabe ont aussi permis l'émergence d'organismes concurrents des Sociétés nationales du Croissant rouge. En Syrie, le Croissant rouge a gardé ses liens avec le gouvernement<sup>147</sup>, tandis qu'émergeait une organisation locale<sup>148</sup> active uniquement en zone rebelle.

**L'indépendance** signifie que l'action humanitaire a une valeur en soi, est une finalité en soi, et ne saurait être utilisée - instrumentalisée, comme aiment à dire les ONG françaises - pour un autre but, même légitime. C'est dans cette perspective que le Comité IASC des Nations Unies, face à la coexistence des forces internationales avec les acteurs humanitaires sur les terrains de conflit ou de post-conflit a rajouté un principe spécifique : coordination de l'aide par des civils, dans les lignes directrices sur les MDCA sus-évoquées.

Pour autant, l'ONU ne se montre pas excessivement respectueuse de l'indépendance de l'humanitaire. On n'insistera pas longuement sur une certaine atteinte à l'**indépendance d'action des ONG**, en raison des activités de coordination exercées sur le terrain<sup>149</sup>, ou grâce à son rôle dans la « consolidation » des Appels de

---

<sup>144</sup> David Rieff, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, Simon & Schuster, New York, 2002; Kurt Mills, « *Neo-humanitarianism: the role of international norms and organizations in contemporary conflict* », in *Global Governance : A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 11, N° 2, p. 161. La citation est de Claudia Goldriek qui, elle-même, fait référence à ces lourdes critiques sans les reprendre à son compte.

<sup>145</sup> Hypothèse visée par les mesures inspirées par le GAFI mentionnées ci-dessus, II.2.

<sup>146</sup> Le SPLA du Sud Soudan avait refusé un « agrément » à des ONG internationales au début des années 2000.

<sup>147</sup> Le Croissant rouge syrien est intervenu, par exemple, pour aider les civils évacués d'Alep Est en décembre 2016. Puis il est intervenu auprès d'habitants de la Ghouta orientale assiégé en Novembre 2017 et Février 2018, avec le CICR.

<sup>148</sup> Les Casques blancs, organisation de protection civile ne travaillait qu'en zone rebelle. Ses volontaires ont été envoyés en Turquie pour être formés à la fouille des décombres, l'extraction des survivants et aux premiers secours avec l'aide de l'ONG turque AKUT.

<sup>149</sup> Par exemple, le bénéfice de la résolution 2165 sur la Syrie était réservé à « ses partenaires d'exécution » dans le cadre d'une opération dénommée « *Whole of Syria* ».

fonds. Mais il y a plus. L'organisation mondiale a une telle gamme d'activités qu'elle **n'isole pas l'humanitaire**, l'espace humanitaire, **de ses autres domaines autant que le voudrait le principe d'indépendance**. On a vu, déjà, que le Sommet mondial, dans une des « responsabilités » sur lesquelles il demandait des engagements, évoquait le fait de « *Mettre fin au besoin* ». Aux yeux de certains, c'est « pure folie »<sup>150</sup>, tant l'entreprise est disproportionnée avec une aide d'urgence. Sans aller jusque là, on se doit de noter qu'il y a là une volonté d'annexer l'aide humanitaire, pour la « bonne cause », celle du développement.

Plus encore, dans le cadre de ce qu'on appelle le NEXUS<sup>151</sup>, il s'agit de consolider et pérenniser la paix en faisant usage de tout : techniques de sécurité collective, outils de développement, outils de protection des droits de l'homme. Et l'action humanitaire n'est pas oubliée. L'idée est généreuse, mais elle fait un peu peur : elle fait penser à cette suggestion émise sur une plateforme, lors du processus du Sommet mondial, selon laquelle la localisation géographique de l'aide devrait servir à aider les zones allant dans le « bon sens » lors de la reconstruction. Dès lors, on introduirait une certaine conditionnalité et rien ne garantit que les principes conduisant l'action humanitaire puissent être appliqués, notamment pas l'impartialité.

### III.3.1.2. Des défis posés à l'humanité et à l'impartialité ?

Selon le Commentaire des Conventions de 1949, l'aide répond au **principe d'humanité**, si son activité vise à « prévenir et alléger la souffrance humaine » afin de « protéger la vie et la santé et assurer le respect de la personne humaine »<sup>152</sup>. Il y a peu de contestation sur ce point et un sentiment d'unanimité est assez répandu<sup>153</sup> ; il existe même des expressions qui vont encore au-delà du principe, jusqu'à l'impératif humanitaire<sup>154</sup>. Le risque réside plutôt dans le refus ou l'entrave à l'aide, qui est en général le fait des pouvoir politiques.

On doit tout de même citer une déclaration récente d'un dirigeant d'organisation caritative syrienne de La Ghouta qui manifeste une autre approche. Après la chute de la zone, il réagissait à une livraison d'aide française, transportée par un avion russe, de manière *a priori* peu empreinte du principe d'humanité : plutôt que voir transporter de l'aide par les Russes, il faut mieux ne rien recevoir<sup>155</sup>. Il manifestait un certain sens de l'honneur interdisant tout secours par l'ennemi, même pour les plus

<sup>150</sup> Marc Du Bois, qui ajoute que l'humanitaire peut tout au plus jouer un rôle de filtre pour les besoins les plus criants (*The new humanitarian basics* 12 July 2018 <https://odihpn.org/blog>).

<sup>151</sup> Voir la résolution CS 2286 (2016) et le rapport du Secrétaire général Guttierrez S/2018/43.

<sup>152</sup> Commentaire de l'article 3 commun, 2016, § 811 (traduction CNCDH du texte qui pour l'instant n'existe qu'en Anglais).

<sup>153</sup> "I have no doubt in my mind that the values of compassion, the values placed on human life are universal" Interview d'Hugo Slim, de l'Université d'Oxford par [Jérémie Labbé](#) d'IPI le 13 avril 2013 <https://theglobalobservatory.org/2013/04/interview-with-hugo-slim-humanitarian-expert>.

<sup>154</sup> « toutes les personnes touchées par une catastrophe ou un conflit armé ont droit à une protection et une assistance qui leur garantiront les conditions de base pour vivre avec dignité. Nous sommes convaincus que les principes décrits dans la Charte humanitaire sont universels (...) Nous affirmons la primauté de l'**impératif humanitaire** : il faut agir pour prévenir ou alléger la souffrance humaine résultant d'une situation de catastrophe ou de conflit armé, et rien ne peut prévaloir sur ce principe » (Charte humanitaire du Projet Sphère)

<sup>155</sup> Il visait une livraison de marchandises humanitaires envoyées par la France, avec l'utilisation d'un avion gros porteur russe (Le Monde 1<sup>o</sup> juillet 2018).

vulnérables autour de lui. Ceci relève d'une approche philosophique étrangère aux principes humanitaires, tels qu'ils existent jusqu'ici.

Quant au **principe d'impartialité**, il veut que les activités d'un organisme d'aide ne soient empreintes d'aucune considération liée à l'appartenance des personnes qui sont dans le besoin, ni même à leur conduite - éventuellement méritoire, ou au contraire, punissable. La condition d'impartialité à laquelle doit répondre l'organisme humanitaire impartial est exigeante. L'impartialité est une limite que s'imposent les organismes humanitaires. Elle va à l'encontre de l'instinctive « loi de l'oppression minimale »<sup>156</sup>, qui pourrait pousser à aider le côté le plus faible, puisque l'organisme humanitaire impartial s'interdit de considérer le groupe auquel appartient la victime. C'est ce principe qui commande que l'aide soit distribuée seulement selon les besoins (Nouveau Commentaire Conventions de 1949 (2016), §1139). Il est proclamé avec force par le CICR, et par ECHO en sa qualité de bailleur partenaire. Et l'importance accordée aux techniques d'évaluation des besoins permet de dire que c'est là la démarche de l'ensemble du système humanitaire basé sur les principes.

Les « nouveaux acteurs » suivent-ils tous ce principe ? Selon le Commentaire des Conventions de 1949, certains acteurs sont exclus en raison de leur nature ou de leur activité : les acteurs économiques et les organismes d'Etat<sup>157</sup>. Le texte n'est pas très développé, mais il semble que ces acteurs soient supposés ne pas pouvoir ne pas avoir des intérêts... autres. La question s'est posée à propos de certaines organisations à base religieuse qui, à la différence d'autres, ne voient la possibilité d'aider qu'à l'intérieur de leur communauté. Si des explications ont pu être trouvées<sup>158</sup>, il n'en reste pas moins que, désormais les organisations fonctionnant selon les principes humanitaires voisinent avec d'autres qui n'ont pas les mêmes lignes de conduite.

### III.3.2. Le défi posé aux organisations régies par les principes humanitaires.

Pour Yves Daccord, Directeur Général du CICR, les défis ne doivent en aucun cas susciter le retrait. Il déclarait, le 1<sup>er</sup> Juin 2015, à propos Yémen : « *dans une situation*

---

<sup>156</sup> Mentionnée par Bernard Kouchner et Mario Bettati dans « Le devoir d'ingérence », comme ce qui pousse à aider le plus faible. Denoël 1987

<sup>157</sup> Les acteurs économiques et les organismes d'Etat. Ils ne peuvent être considérés comme organismes impartiaux, quand bien même ils fourniraient des prestations humanitaires (id, respectivement §§1159 et 1141

<sup>158</sup> Interview par Jérémie Labbé *what about this notion of impartiality, (...), the idea that humanitarian aid should be directed where the needs are, and without any discrimination, considering each human life as equal, and that priority should be given only according to the needs of the population (...) I'm thinking about Islamic charities that are playing an increasing role (...) but that are also it seems motivated to bring help, assistance, protection to their fellow Muslims, which is legitimate as it is. But is it compatible with this idea of impartiality, in your view?*

Réponse de Hugo Slim “*the majority of people in serious need of humanitarian action and aid tend to be Muslim populations. So, I mean I think it's perfectly legitimate and important that Muslim aid agencies and humanitarian organizations reach out very clearly to their own constituencies*”. And anyway, I don't think that there is anything wrong if you are meeting the needs of a community who have needs. I think it would be wrong if you are selecting people on the basis of religion, because that would be a violation of impartiality (1e13avril2013 <https://theglobalobservatory.org/2013/04/interview-with-hugo-slim-humanitarian-expert>)

*comme celle qui prévaut aujourd'hui au Yémen, particulièrement complexe et dangereuse, où l'accès est un défi majeur, il est clair que peu d'acteurs humanitaires internationaux peuvent ou souhaitent se rendre là où les besoins sont les plus grands. Et malgré les pressions énormes qui pèsent sur un paysage humanitaire en rapide évolution, cette situation est précisément de celles où il est plus crucial que jamais de mener une action de proximité pour soulager les souffrances des personnes les plus durement touchées, des deux côtés des lignes de front ; et où le facteur humain est l'aspect le plus essentiel de l'action humanitaire »*

Alors se pose une autre question : celle du moyen d'aller au plus près, sur les terrains en question. Il ne s'agit plus, comme au Biafra - ou encore en Afghanistan à l'époque des Soviétiques - de refus par un gouvernement ; mais le refus risque, ici, d'émaner de tous ceux qui comptent dans une société<sup>159</sup>.

C'est alors qu'apparaît le thème dit de « **l'acceptation** » - souvent désignée sous son nom « *franglais* » d'*acceptance*. Il s'agit, pour les acteurs humanitaires, d'être acceptés comme légitimes sur un terrain où l'aide humanitaire est nécessaire, mais où tous les vecteurs ne sont pas jugés appropriés, et où l'acuité du besoin n'aide pas nécessairement à convaincre les interlocuteurs. L'acceptation d'organisations marquées du sceau de l'Occident est recherchée par différentes voies : partenariat avec les associations locales - pour le CICR les Croissants rouges locaux -, responsabilités hiérarchiques plus importantes du « personnel local »<sup>160</sup>, discussions avec des acteurs jugés infréquentables par les services de sécurité étatiques.

Le CICR est rôdé à l'usage de l'outil de la neutralité. Il lui appartient « *d'être capable de démontrer - sur le plan pratique et non pas sémantique - la valeur ajoutée de son approche neutre et indépendante, ainsi que la valeur du DIH* ». Pour atteindre ce but, « *le CICR a principalement besoin de créer une base de soutien plus large par le biais d'un dialogue avec des parties prenantes plus diversifiées (...)* Se soustraire à cette nécessité l'exposerait au risque d'être marginalisé par les États, les forces militaires, les sociétés civiles ou les organisations d'inspiration religieuse ». <sup>161</sup>

La voie est étroite ! Et les « parties prenantes » prises en compte sont significatives.

C'est que, dans le même temps, **d'anciens tabous** perdent de leur force : les contacts avec les milieux d'affaires<sup>162</sup>, le rôle des religieux - dont le CS veut se faire des alliés en RCA par exemple<sup>163</sup>. De même, les organisations humanitaires religieuses ne sont pas refusées, parce que religieuses<sup>164</sup>. Il est vrai que « *sur la plupart des terrains d'intervention, les populations ne partagent pas la vision du*

---

<sup>159</sup> « *La position morale d'organisations comme la nôtre qui agissent sur le terrain est en train de changer. On ne nous perçoit plus automatiquement comme des « bons gars » dévoués à l'humanitaire. Les attentes envers nous ont changé* » (Interview au Temps de Genève, le 24 Juillet).

<sup>160</sup> Qui, de plus en plus, est envoyé comme « expatrié » sur un terrain autre que celui de sa naissance et de son premier emploi.

<sup>161</sup> Claudia Mc Goldrick, *L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR* in RICR Edition française 2011/3.

<sup>162</sup> Yves Daccord explique que la rencontre des « grands patrons » par le président du CICR est désormais indispensable pour obtenir un infléchissement de leurs pratiques, en faveur des activités humanitaires.

<sup>163</sup> Il s'agit de l'Archevêque de Bangui, de l'Imam et d'un Pasteur évangélique.

<sup>164</sup> "I don't know that religion is by nature partial ... Christian organizations have reached out widely beyond Christian communities; Jewish organizations have reached out widely beyond Jewish communities; Muslim organization... I think we have British organizations like Islamic Relief in many places" (Hugo Slim).

*monde - individualiste, égalitaire, et laïque, voire athée - des occidentaux et de leurs ONG sans frontéristes »*<sup>165</sup>.

Faut-il aussi prévoir que le caractère civil de l'action humanitaire, lui aussi, devienne facultatif, comme le craignait la Commissaire européenne à l'Aide humanitaire, en 2011, lorsqu'elle voulait empêcher l'ouverture de la « boîte de Pandore »<sup>166</sup> ? Même si les « P.O.C. sites » n'apportent pas toute satisfaction, notamment sur le plan de l'efficacité de la protection<sup>167</sup>, ils ne présentent pas les vices que l'on attribuait au lien militaire-humanitaire. Aussi le Département des Opérations du Maintien de la Paix a adopté en avril 2015 un document, qui pourrait préparer de nouveaux sites militaires pour la « P.O.C. »<sup>168</sup>.

## IV. Conclusion

Plusieurs auteurs ont choisi d'extrapoler à partir de tendances naissantes concernant les organismes d'aide pour décrire l'avenir. Dès 2011, une proche du CICR considérait comme « *probable qu'une coexistence croissante s'instaurera entre, d'une part, les différents types d'aide tels que les initiatives dirigées par le secteur privé, le déploiement de moyens militaires, l'aide bilatérale interétatique, les actions globales conçues par les Nations Unies et, d'autre part, l'action humanitaire neutre et impartiale. Les États occidentaux perdront à terme leur monopole sur le financement humanitaire* ».

Quant au versant « localisation », de ce futur, un auteur anglais, ex-acteur humanitaire, Hugo Slim, l'appelait ainsi de ses vœux en 2013 : « *je pense que le plus important est que nous trouvions les moyens de renforcer les capacités (...) afin que les premiers à répondre soient les communautés, les organisations locales de la Croix rouges locales, les églises locales, les réseaux islamiques locaux* ». <sup>169</sup>. Cette localisation frapperait-elle déjà en France ? On a pu relever que, sur le territoire français, les migrants sont plus aidés par de petites associations de base<sup>170</sup> souvent caritatives, que par les grandes ONG... et qu'ils sont parfois même pris en charge par des paroisses catholiques !

Faut-il vraiment extrapoler à partir des acteurs ? Les acteurs ne sont-ils pas l'émanation de leur époque ? Le sans-frontiérisme de l'Après Biafra - et donc de

---

<sup>165</sup> Voir Pierre Micheletti *Humanitaire. S'adapter ou renoncer* Marabout 2008.

<sup>166</sup> Rapporté sur [www.bruxelles2.eu](http://www.bruxelles2.eu) fin mai 2011.

<sup>167</sup> Caelin Briggs explique que les troupes se concentrent trop sur les personnes qui sont à l'intérieur des sites, et - vu leurs effectifs insuffisant - apportent peu de protection à l'extérieur.

<sup>168</sup> Selon Caelin Briggs, *Protection of Civilians (POC) sites and their impact on the broader protection environment in South Sudan* Janvier 2017 (<https://odihpn.org/magazine/protection-civilians-poc-sites-impact-broader>).

<sup>169</sup> *I think the most important thing is that we find ways to enable local humanitarian capacities so that local agencies, local community groups, local Red Cross organizations, local churches, local Islamic networks, are able to be the first responders in some way* Interview d'Hugo Slim, de l'Université d'Oxford par [Jérémie Labbé](mailto:Jeremie.Labbé@IPI.org) d'IPI le 13 avril 2013 <https://theglobalobservatory.org/2013/04/interview-with-hugo-slim-humanitarian-expert>

<sup>170</sup> « *The response by established humanitarian actors was late, patchy and inadequate for tens of thousands of refugees, asylum-seekers and irregular migrants whose basic needs were not met (...)* Fortunately, across Europe citizens responded to fill many of the gaps in assistance and protection left by states and by established humanitarian agencies" (<http://calaisaction.blogspot.co.uk/2017/10/what-happened-when-calais-action-spoke.html>.)

l'Après-68 - était quelque part un existentialisme anticapitaliste et antimilitariste<sup>171</sup>. La fusion avec l'héritage d'Henry Dunant, ce citoyen de Genève, profondément Chrétien Protestant, s'est fait sur des valeurs humanistes communes<sup>172</sup>. Et l'humanitaire a consolidé son idéologie dans l'action.

Mais, où en est l'aide ? On ne peut qu'être frappé par sa dynamique propre. On constate une action humanitaire extraordinairement inventive et audacieuse qui n'a cessé de créer des voies pour assister et protéger. Et devant elle s'ouvrent encore bien des chantiers pour affiner les concepts qui naissent au rythme de la pratique.

D'un autre côté, par antithèse, se dressent des obstacles à la limite du supportable sur certains terrains, non seulement dans le grand Moyen Orient, non seulement dans le centre de l'Afrique, mais encore au Myanmar, où les événements de 2017 et 2018 rappellent ceux de 2008, à une plus grande échelle. Et entre les deux, le travail humanitaire avance mieux qu'on ne croirait. A Cox Bazar, pour l'assistance aux réfugiés Rohingya, en seulement cinq mois, est sorti de terre le camp de Kutupalong, plus grand que la ville de Lyon et géré par le HCR. Et en Europe, pour la protection des mineurs migrants isolés, le HCR, l'UNICEF, l'OIM et l'Union travaillent sur un programme d'établissement de données devant permettre un suivi protecteur. ....

Comme bien souvent, l'humanitaire frôle le pire.....*E pur, si muove*...Puisse-t-il le faire toujours dans l'impartialité...

## V. Bibliographie

Caelin **Briggs**, *Protection of Civilians (POC) sites and their impact on the broader protection environment in South Sudan*, Janvier 2017. (<https://odihpn.org/magazine/protection-civilians-poc-sites-impact-broader>)

Françoise **Bouchet-Saulnier**, Le consentement à l'accès humanitaire : une obligation déclenchée par le contrôle du territoire et non par les droits de l'État, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 96, 2014-1, pp. 167-178

Marie-José **Domestici-Met**, *L'inexécution du Droit humanitaire. Diagnostic et remèdes ?* in R Le Bœuf et O Le Bot (Dir) *L'inapplication du droit*. Actes du Colloque de l'UMR 7318, 13 Octobre 1917 7318,

Marie-José **Domestici-Met**, Mettre en œuvre la responsabilité de protéger, avec humanité. In A-L Chaumette et J-M Thouvenin. *La responsabilité de protéger dix ans après*. Pédone, 2013.

Marc **Dubois**, *The new humanitarian basics* 12 July 2018 (<https://odihpn.org/blog/new-humanitarian-basics>) (Humanitarian practice network).

---

<sup>171</sup> Cf Marie-José Domestici-Met, *Retour sur le sans-frontiérisme* in G Gharbonier (dir) *La frontière* P.U.A.M.M. Collection Cosmopolitismes, 2015.

<sup>172</sup> Pierre Micheletti, admettant qu'il fallait « s'adapter », au-delà des tabous, soulignait la valeur intrinsèque de trois aspects de l'idéologie occidentale : l'auto-critique, l'individualisme et l'acceptation de l'autre, comme doté d'une égale dignité. On pourrait ajouter : le souci des plus petits, ce qu'ECHO traduit par son souci de financer l'aide dans les « crises oubliées ».

Conor **Foley**, *What are the Human Rights obligations of UNMISS to those sheltering on his Protection sites?* ,<http://www.accord.org.za/conflict-trends/human-rights-obligations-unmiss-sheltering-protection-sites/> 16 Août 2016

Claudia **Mac Goldrick**, *L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR R.I.C.R.*, Vol 93, 2011/3, p 87.

Victoria **Metcalfe**, Simone Haysom, Stuart Gordon *Trends and challenges in humanitarian civil-military coordination* (HPG Working Paper 2012).

Pierre **Micheletti**, *S'adapter ou disparaître*. Marabout 2008

Ben **Parker**, *'Is the Grand Bargain a Big Deal? A Deal to Sort Out Emergency Funding Meets with a Mixed Response'*, IRIN, 24 May 2016, <http://www.irinnews.org/analysis/2016/05/24/grand-bargain-big-deal>

Ekkehard **Strauss** (2018) *The UN Secretary-General's Human Rights Up Front Initiative and the Prevention Of Genocide: Impact, Potential, Limitations*, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*: Vol. 11: Iss. 3: 48-59