

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



LES HYPOCRITES HUMANITAIRES : L'ABANDON DE LA NEUTRALITÉ PAR LES ONG

Maj P. Chartrand

JCSP 42

Exercise Solo Flight

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the Minister of National Defence, 2016.

PCEMI 42

Exercice Solo Flight

Avertissement

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2016.

EXERCISE *SOLO FLIGHT* – EXERCICE *SOLO FLIGHT*

**LES HYPOCRITES HUMANITAIRES : L'ABANDON DE LA
NEUTRALITÉ PAR LES ONG**

Maj P. Chartrand

“This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.”

Word Count: 6128

“La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.”

Compte de mots: 6128

LES HYPOCRITES HUMANITAIRES : L'ABANDON DE LA NEUTRALITÉ PAR LES ONG

Introduction

Lors de son discours dans le cadre du *National Foreign Policy Conference for Leaders of Nongovernmental Organizations*, le Secrétaire d'État des États-Unis, Colin Powell, cherchant à remercier les organisations non gouvernementales (ONG) présentes pour leurs durs labeurs à travers le monde, avait mentionné la nécessité d'entretenir de bonnes relations avec celles-ci puisqu'ils agissaient comme multiplicateur de force pour l'équipe de combat américaine.¹ Cette déclaration déclencha rapidement un tollé de protestations de la part de nombreuses ONG, furieuses d'être associées à la stratégie militaire américaine. Depuis, elle fut reprise à maintes occasions, par Médecins sans frontières (MSF) entre autres, pour rappeler que leur crédibilité, leur accès aux populations dans le besoin et la sécurité de leur personnel reposaient sur le principe de neutralité.²

La complexité grandissante des conflits qu'offre l'environnement contemporain semble pourtant exposer une nouvelle tendance où ce principe de neutralité tant défendu est maintenant ignoré et même reléguer au passé par plusieurs organisations civiles comme une approche désuète et inefficace pour pallier aux souffrances humaines. Afin d'expliquer cette approche émergente, cet essai cherchera à établir pourquoi les ONG impliquées dans les crises humanitaires complexes depuis la fin de la guerre froide ont abandonné le principe de neutralité, quelles actions ont permises de supporter leur choix et quels ont été les impacts et bénéfices de

¹ Colin L. Powell, (discours, Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Nongovernmental Organizations, Washington, DC, 26 octobre 2001), <http://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/5762.htm>.

² Nicolas de Torrente, « Humanitarian NGOs Must Not Ally With Military », *European Affairs*, 01 mai 2006, <http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/op-ed/humanitarian-ngos-must-not-ally-military>.

cette approche. Il sera ainsi possible de découvrir que les ONG ont volontairement abandonné le principe de neutralité afin de s'adapter à l'environnement contemporain en choisissant de se politiser. Cette décision a par contre créé un fossé entre elles sans pour autant démontrer clairement un meilleur accès aux populations vulnérables.

Dans le but de prouver cette position de façon cohérente, l'approche décrivant les buts, les moyens et les résultats des ONG sera employée. De plus, en raison du nombre impressionnant de conflits dans lesquels les ONG sont constamment impliquées et afin de limiter l'ampleur de la recherche, les exemples servant à prouver l'argumentation de cette recherche seront limités à quatre conflits majeurs, soit le conflit de la région des Grands Lacs en Afrique³, la guerre en Bosnie-Herzégovine⁴, la guerre d'Afghanistan de 2001-2014 et la guerre d'Irak de 2003-2011. L'ensemble de ces conflits couvre non seulement la majeure partie de la période depuis la fin de la Guerre froide jusqu'à aujourd'hui, mais permet d'illustrer une tendance au sein des ONG à travers différents types de conflits complexes, soit conflit ethnique, crise de réfugiés et contre-insurrection.

La première section de cet essai examinera tout d'abord le principe de neutralité qui est défendu par les ONG traditionnelles. Ses origines et son évolution jusqu'à sa définition actuelle seront aussi abordées afin d'établir une référence commune qui servira tout au long de ce

³ Dennis McNamara (Discours, Statement to the House Committee on International Relations, Sub-Committee on International Operations and Human Rights - Hearing on "Rwanda: Genocide and the Continuing Cycle of Violence", 5 mai 1998) [http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=42b81cd22&query=great lake crisis](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=42b81cd22&query=great%20lake%20crisis). Plusieurs dates sont avancées par nombre d'organisations lorsque vient le temps de discuter des dates exactes de cette crise. Par contre, il est généralement accepté que la crise des Grands Lacs en Afrique débuta en avril 1994 suite à la mort des présidents rwandais Juvénal Habyarimana et burundais Cyprien Ntaryamira alors que l'avion les transportant fut abattu. Il s'en suivit l'exode de centaines de milliers de réfugiés à travers le Rwanda, la Tanzanie et le Zaïre. Cette crise allait être soutenue par le génocide rwandais de 1994 et s'étendre jusqu'en 1996, causant la guerre du Zaïre de 1996 à 1998.

⁴ John R. Lampe, « Bosnian conflict : European history [1992–1995] », *Encyclopedia Britannica*, <http://www.britannica.com/event/Bosnian-conflict>. Le conflit de l'Ex-Yougoslavie comprend une série de guerres débutant dès 1991 et continuant tout au long de la décennie. Afin de limiter l'envergure des recherches, cet essai utilisera des exemples centrés sur la guerre de Bosnie-Herzégovine qui débuta le 7 avril à la suite de l'offensive de Sarajevo par les forces serbes bosniaques et qui prit fin le 14 décembre 1995 suivant la signature du traité de Dayton.

document. La seconde partie se penchera sur les raisons qui ont poussé bon nombre d'ONG à mettre de côté leur neutralité. Les obstacles aux financements et les difficultés reliées aux opérations dans l'environnement contemporain seront tout d'abord identifiées, pour ensuite discuter du dilemme entre la neutralité ou la moralité que plusieurs organisations ont eues à faire face. La troisième section consistera à expliquer les moyens ayant mené à l'abandon de la neutralité. Plus précisément, comment les ONG sont devenues des agents par procuration des gouvernements, leur approche pour garantir la protection de leur personnel et l'accès à certaines populations ainsi que leur implication dans l'établissement des institutions au sein des pays où elles opèrent. La dernière partie touchera les effets reliés à la renonciation de la neutralité. Il sera démontré comment cette tendance a créé une remise en question sur la validité des principes humanitaires ainsi qu'un désaccord d'envergure au sein des ONG. Enfin, il sera illustré comment cette approche a mené les ONG vers un nouveau rôle dans le processus de reconstruction d'une nation.

Le principe de neutralité : Évolution et définition

Il est possible de retracer les premières références au principe de neutralité aussi loin que 1863 à la suite d'une conférence internationale à Genève organisée par *l'International Committee for Relief to the Wounded*.⁵ Ce groupe comptant à peine cinq membres, dont Jean-Henri Dunant, cherchait à trouver une solution aux questionnements apportés par ce dernier dans son ouvrage *Un souvenir de Solferino*,⁶ rappelant les souffrances des soldats blessés qu'il avait rencontrés lors de sa visite dans cette ville d'Italie en 1859. Leurs efforts avaient permis de

⁵ International Committee of the Red Cross, « Treaties, States Parties and Commentaries : Resolutions of the Geneva International Conference. Geneva, 26-29 October 1863. », consulté le 26 avril 2016, <https://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/115?OpenDocument>. Cette organisation allait éventuellement être renommée en 1975 pour le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

⁶ Henry Dunant, *A Memory of Solferino*, édité et traduit par American Red Cross, Genève : International Committee of the Red Cross, 1959.

rassembler nombre de représentants provenant de différentes nations et organisations qui réussirent à s'entendre sur les propositions du comité.⁷ Parmi les recommandations adoptées, on y retrouvait entre autres l'obligation d'offrir la protection aux soldats blessés, la nécessité de les considérer comme étant neutres et la capacité d'employer des volontaires pour offrir de l'aide humanitaire sur les champs de combats.⁸ Ces recommandations allaient éventuellement mener à l'adoption de la première Convention de Genève en 1864.⁹

Bien que le rôle du CICR fût plutôt un de coordination à ses débuts, celui-ci évolua rapidement pour s'étendre aux activités sur le terrain en raison du besoin émergent d'un intermédiaire neutre pour traiter avec les forces belligérantes.¹⁰ C'est ainsi que le CIRC forgea sa réputation d'acteur sans intérêts politique, lui donnant un accès privilégié aux prisonniers de guerre lors des conflits majeurs ayant marqué le dernier siècle. Malgré cette application immuable du concept de neutralité, ce ne sera pas avant 1965 à Vienne que seront officiellement adoptés les Principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.¹¹

C'est au plus fort de la Guerre froide que cette approche apolitique joua un rôle de premier plan; elle réussit à offrir de l'aide aux populations dans le besoin aux quatre coins du

⁷ International Committee of the Red Cross, « Treaties, States Parties and Commentaries : Resolutions of the Geneva International Conference. Geneva, 26-29 October 1863. », 16 états et 4 organisations philanthropes y étaient représentées.

⁸ International Committee of the Red Cross, « Treaties, States Parties and Commentaries : Resolutions of the Geneva International Conference. Geneva, 26-29 October 1863. RECOMMENDATIONS », consulté le 26 avril 2016, <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=0E0385578E11B4ABC12563CD005152EB>.

⁹ ICRC, « History of the ICRC », consulté le 5 avril 2016, <https://www.icrc.org/eng/who-we-are/history/overview-section-history-icrc.htm>; International Committee of the Red Cross, « Treaties, States Parties and Commentaries : Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field. Geneva, 22 August 1864 », consulté le 26 avril 2016, <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/120?OpenDocument>.

¹⁰ ICRC, « History of the ICRC ».

¹¹ International Committee of the Red Cross, « Resolutions adopted by the XXth International Conference of the Red Cross », *International Review of the Red Cross*, N° 56 (novembre 1965), p. 573-574. Cette charte, qui regroupe les principes d'humanisme, impartialité, neutralité, indépendance opérationnelle, service volontaire, l'unité et l'universalité, servit dès lors comme code de conduite pour de nombreuses ONG œuvrant dans le domaine humanitaire.

monde là où les puissances occidentales n'osaient pas intervenir en raison des divisions géopolitiques. La nature non gouvernementale des ONG leur permet ainsi d'opérer malgré les pressions politiques.¹² Cette capacité de dépouiller tous intérêts nationaux des actions humanitaires allait grandement faciliter l'endossement en 1991 de la résolution 46/182 lors de l'Assemblée générale des Nations-Unies et ainsi reconnaître les principes humanitaires.¹³

Les concepts que l'on retrouve au sein des principes humanitaires, dont celui de neutralité, ont largement été acceptés et repris par diverses ONG œuvrant dans le domaine humanitaire. Entres autres, plus de 490 organismes ont choisi d'adhérer au Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG lors des secours aux sinistrés.¹⁴ Il en va de même pour le Projet Sphère qui, regroupant 18 organisations sur son conseil d'administration, a publié *La Charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire* dans le but d'établir 'l'un des ensembles de principes communs et de standards universels minimaux des domaines de l'intervention humanitaire.'¹⁵ Malgré cette diversification, tous ces textes se basent sur la définition originale des principes humanitaires tel que défini par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (UNOCHA) qui évoque que 'les acteurs humanitaires ne doivent pas prendre parti pendant les hostilités ou se lancer dans des polémiques de nature politique, raciale, religieuse ou

¹²David G. Chandler, « The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped A New Humanitarian Agenda », *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, n° 3, (août 2001), p. 680-681.

¹³Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), « OCHA d'une seule voix : les principes humanitaires », consulté le 5 avril 2016, p. 1, <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/120103OOM%20-%20Humanitarian%20Principles%20-%20French.pdf>. Les principes humanitaires de l'ONU comprennent l'humanisme, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Ce dernier fut rajouté en 2004 suite à la résolution 58/114 de l'Assemblée générale.

¹⁴ ICRC et International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief* (Genève : ICRC, 1994).

¹⁵ Le Projet Sphère, « Le Projet Sphère en quelques mots », consulté le 12 avril 2016, <http://www.sphereproject.org/sphere/fr/a-propos/>, Le Projet Sphère, « Organisations du Conseil d'administration », consulté le 12 avril 2016, <http://www.sphereproject.org/sphere/fr/a-propos/>.

idéologique.¹⁶ C'est donc pour cette raison que cet essai utilisera cette dernière pour les besoins de l'argumentation.

Pourquoi abandonner la neutralité?

Face à l'importance que semblent donner les ONG humanitaires au principe de neutralité de par leur accord aux différents documents énumérés précédemment, il est légitime de se questionner sur les raisons qui poussent nombre d'entre elles à mettre de côté ce concept tant débattu sur la place publique. Une analyse de leur mode de fonctionnement permet rapidement de constater que celles-ci sont esclaves de leur budget lorsque vient le temps d'accomplir des actions concrètes sur le terrain. À la fin de la Guerre froide, alors que leur nombre était drastiquement plus restreint, il était plus facile de récolter les fonds requis pour assurer le fonctionnement opérationnel. Depuis, ces dernières se sont multipliées exponentiellement passant d'environ 700 ONG pourvues du statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) en 1992 à 4189 aujourd'hui (Figure 1).¹⁷ Si l'on considère l'ensemble des ONG de toutes sortes cherchant à convaincre le public de leur bienfaisance, ce nombre dépasse maintenant le cap des 47 000.¹⁸

¹⁶ Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), « OCHA d'une seule voix : les principes humanitaires », p. 1.

¹⁷ « Le statut consultatif est accordé par l'ECOSOC sur recommandation du comité chargé des ONG de l'ECOSOC qui est composé de 19 États membres représentant équitablement les régions du globe, soit 5 provenant de l'Afrique, 4 de l'Asie, 2 de l'Europe de l'Est, 4 de l'Amérique latine et des Caraïbes et 4 de l'Europe de l'Ouest de de d'autres états. » Conseil économique et social des Nations Unies, « À votre service », consulté le 4 mai 2016, <http://csonet.org/index.php?menu=128>; Conseil économique et social des Nations Unies, « Introduction - Statut Consultatif auprès de l'ECOSOC », consulté le 4 mai 2016, <http://csonet.org/index.php?menu=132>; Conseil économique et social des Nations Unies, « Le Comité chargé des organisations non gouvernementales », consulté le 4 mai 2016, <http://csonet.org/index.php?menu=173>.

¹⁸ Conseil économique et social des Nations Unies, « À votre service ».

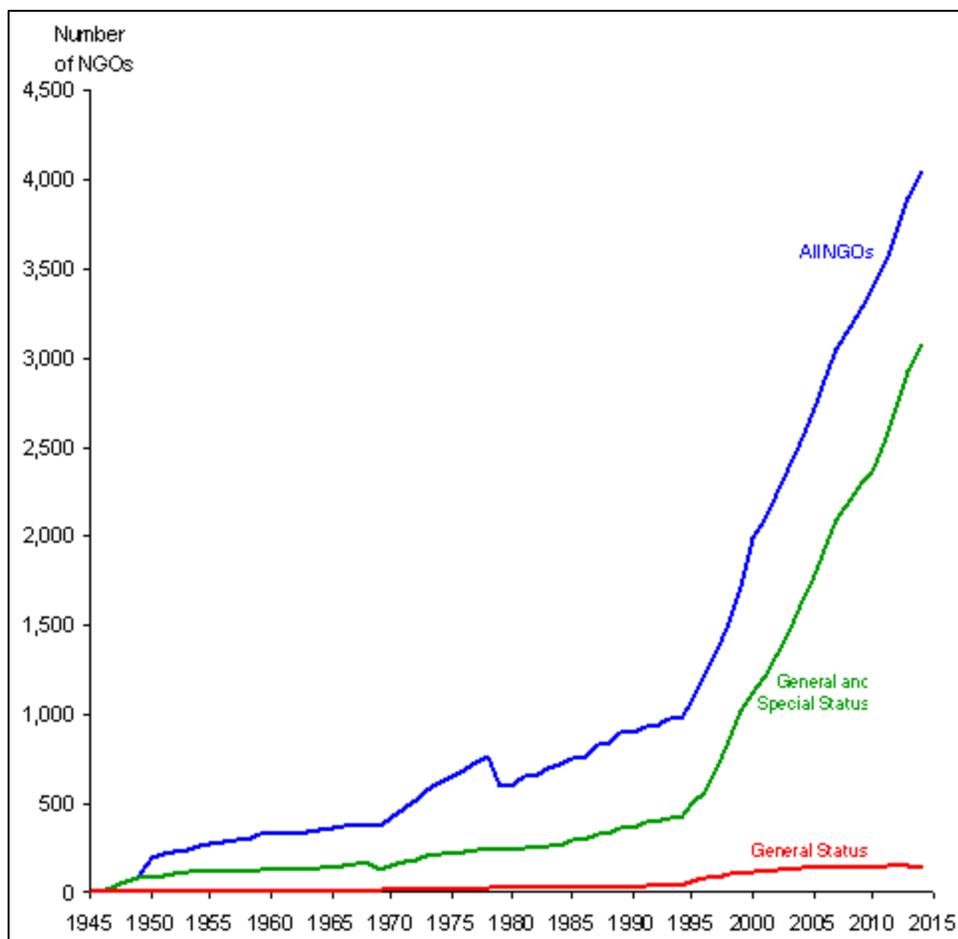


Figure 1 – Croissance des ONG dotées du statut consultatif de l'ECOSOC)

Source : City University London, *The Growth in the Number of NGOs in Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations*, <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/NGOS/NGO-GRPH.HTM#graph>.

La multiplication des ONG a ainsi engendré des difficultés budgétaires importantes en raison du partage accru des fonds limités provenant des dons privés. Afin de pallier à ce manquement, plusieurs se sont donc tournées vers le financement public. Il n'est donc pas rare que les fonds de certaines organisations puissent provenir jusqu'à 90 pourcent des nations les plus prospères sous la forme d'aide publique au développement (APD), qui sont normalement

reliées à des restrictions selon les intérêts politiques du pays donateur.¹⁹ Si les ONG les plus aisées sont en mesure de résister à cette tentation, les plus petites d'entre elles n'hésitent pas à en profiter au détriment du principe de neutralité. Lorsque *Mercy Corps* et *Save the Children* ont refusé une aide de sept millions de dollars pour l'Iraq en provenance de USAID leurs efforts de négociation pour le retrait des conditions ont été plombés par d'autres ONG, telles que *Co-operative Housing Foundation International*, qui ont sauté sur cette opportunité.²⁰

Un autre facteur ayant un impact significatif sur l'abandon de la neutralité est sans contredit la hausse des risques et difficultés reliées à l'environnement contemporain. L'effondrement du Bloc soviétique a vu l'émergence des conflits intraétatiques et d'états défailants. L'absence de gouvernements efficaces, l'instabilité et l'insécurité ont ainsi rendu les interventions humanitaires extrêmement précaires.²¹ Bien que les ONG les plus reconnues aient cherché à continuer leurs efforts sur le terrain, leurs actions ne les ont pourtant pas protégés comme c'était le cas autrefois; En raison de la polarisation entre les belligérants, l'aide est maintenant rarement vue comme neutre et les travailleurs humanitaires sont sujets d'actes d'obstructions, de menaces et de violence physique. Ceci s'illustre par le fait qu'en 2008, 260 travailleurs humanitaires furent tués, kidnappés ou blessés sérieusement, soit le nombre le plus élevé depuis que ces données sont compilées.²²

¹⁹ Laura C. Ball et Angela R. Febraro, *Civil-Military Relationships in Canada: NGOs, the Media, and Local Publics*, Toronto : Defence R&D Canada, 2010, p. 9-10; Antonio Donini, « The Bureaucracy and the Free Spirits : Stagnation and Innovation in the Relationship Between the UN and the NGOs », *NGOs, the UN, & Global Governance*, sous la direction de Thomas G. Weiss et Leon Gordenker (Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 1996), p. 89.

²⁰ Barbara Brubacher, *NGOs and the Challenge of Maintaining Humanitarian Principles in Complex Humanitarian Emergencies*, INTRAC, 2004, p. 5.

²¹ *Ibid.*, p. 6.

²² Abby Stoddard, Adele Harmer et Victoria Di Domenico. « Providing aid in insecure environments : 2009 Update, Trends in violence against aid workers and the operational response », *HPG Policy Brief 34*, (avril 2009). Le ratio d'attaques en relation au nombre de travailleurs humanitaires déployé a augmenté de 61% en 2008. Le nombre de morts a aussi dépassé celui de soldats servants comme Casque bleu tués en service au cours de cette même période.

Confrontées aux risques accrus pour leur personnel, certaines ONG ont refusé de continuer leurs opérations. Tel fut le cas de MSF qui, après plus de 24 années en Afghanistan, se retira complètement du pays en 2004 suite à l'assassinat de cinq de ses membres par des militants anti-gouvernementaux.²³ D'autres ont eu à faire face à un dilemme moral des plus paradoxal; il y avait d'un côté le choix de demeurer dans les zones les moins à risque, mais de négliger les populations les plus menacées et de l'autre de continuer à fournir de l'aide au détriment de la sécurité de leur personnel. Refusant d'accepter ces options, plusieurs ont choisi de se prévaloir d'une protection en coopérant davantage avec certains belligérants, réfutant ainsi leur neutralité.

L'évolution de la scène géopolitique n'a pas seulement contraint les ONG à adapter leur *modus operandi*; celles-ci a en fait amorcé un processus de prise de conscience qui s'est rapidement propagé à travers l'ensemble de la communauté humanitaire. Les génocides commis en Bosnie et au Rwanda enclenchèrent le débat de la neutralité humanitaire alors que les moralistes affirmaient que ce concept impliquait un silence complice au sujet des atrocités commises.²⁴ L'approche employée par les ONG lors de ces conflits a souvent été considérée comme une des causes de leur prolongement en raison de leur support aveugle autant aux victimes qu'aux criminels comme ce fut pendant la guerre dans les Balkans alors que les enclaves humanitaires auraient bénéficié les factions armées dans la préparation de leurs opérations l'une contre l'autre.²⁵ Le cas de Srebrenica fut certainement l'un des pires exemples supportant cet argument; lorsque les convois humanitaires réussirent à pénétrer dans cette

²³ Volker Franke. « The Peacebuilding Dilemma : Civil-military Cooperation in stability Operations », *International Journal of Peace Studies*, Vol. 11, N° 2 (automne/hivers 2006), p. 11.

²⁴ Kenneth Anderson, « Humanitarian Inviolability in Crisis : The Meaning of Impartiality and Neutrality for U.N. and NGO Agencies Following the 2003–2004 Afghanistan and Iraq Conflicts », *Harvard Human Rights Journal*, Vol 17, (2004), p. 68-69.

²⁵ Neil Narang, « Assisting Uncertainty: How Humanitarian Aid can Inadvertently Prolong Civil War », *International Studies Quarterly* (2014), p. 2-3; Charles G Boyd, « Making Peace with the Guilty: The Truth about Bosnia », *Foreign Affairs*, Vol. 74, N° 5 (septembre/octobre 1995), p. 23.

enclave, les différentes agences, sous l'égide du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), décidèrent d'évacuer la population musulmane, facilitant du même coup la tâche de nettoyage ethnique entamé par l'armée serbe.²⁶

Une des plus grandes critiques envers les ONG vient par contre de leur rôle controversé relié à la livraison d'aide humanitaire à plus de deux millions de Rwandais dans les camps de réfugiés dans la région des Grands Lacs. Dès le début, les groupes de droit de la personne condamnèrent les organismes humanitaires pour avoir sauvé la vie des génocidaires Hutus, qui furent en mesure d'employer les camps de réfugiés comme échelon arrière pour se réorganiser avant de retourner au Rwanda pour compléter la tâche d'extermination.²⁷

Quoique l'abandon de la neutralité des ONG semble s'être fait délibérément afin de s'ajuster à l'environnement contemporain, il est possible de croire que ce changement de posture s'est plutôt fait en raison d'un constat d'échec engendré par les critiques de leur inefficacité. Malgré leurs intentions altruistes, les ONG ont souvent été considérées comme faisant partie du problème en se concentrant seulement sur leurs intérêts personnels. Par exemple, lorsqu'une équipe canadienne décida d'employer l'aide humanitaire coordonnée par la Force de stabilisation²⁸ comme moyen de pression auprès des dirigeants de la ville de Kotor Varos, une

²⁶ Matthew Leriche, « Unintended Alliance : The Co-option of Humanitarian Aid in Conflicts », *Parameters* (printemps 2004), p. 115; François Jean, *Life, Death and Aid : The Médecins Sans Frontières Report on World Crisis Intervention* (Londre et New York : Routledge, 1993), p. 93.

²⁷ David G. Chandler, « The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped A New Humanitarian Agenda », p. 697; David Rieff, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis* (New York : Simon & Schuster, 2002), p. 185. En plus de recevoir des vivres, les génocidaires employèrent les réfugiés innocents comme protection en les forçant à demeurer dans les camps. Une grande partie de l'aide fut aussi vendue sur le marché noir afin de générer des profits et ainsi renforcer leur légitimité.

²⁸ SFOR, «History of the NATO-led Stabilisation Force (SFOR) in Bosnia and Herzegovina », consulté le 27 avril 2016, <http://www.nato.int/sfor/docu/d981116a.htm>. Mieux connue sous l'acronyme SFOR, cette coalition commandée par l'OTAN fut déployée en Bosnie-Herzégovie en 1996 en remplacement de la Force de mise en œuvre (Implementation Force – IFOR) afin de faire respecter l'accord de Dayton.

ONG préféra être vu fournir de l'aide en octroyant un don important à la ville au lieu de supporter les efforts internationaux pour réintroduire les minorités ethniques.²⁹

Leurs actions semblent davantage contre-productives lorsqu'elles agissent indépendamment et sans concertation avec les autres acteurs présents dans les théâtres d'opérations alors que l'atteinte de buts communs devrait être privilégiée. L'intervention chaotique en réponse au mouvement massif de réfugiés suivant les atrocités au Rwanda illustre bien ce fait; alors que plus de cent organismes humanitaires étaient actifs, plusieurs d'entre eux n'informaient pas la communauté internationale, les forces militaires, ni même les autres ONG de leur présence ou de leurs activités. Le manque de planification combiné aux limitations aéroportuaires fit en sorte que des items non prioritaires arrivèrent avant le matériel essentiel, causant la mort de milliers de réfugiés en raison de l'insalubrité.³⁰ Lorsque ce 'cirque humanitaire'³¹ fut exposé au public, ces dernières n'eurent d'autres choix que d'adapter leur approche pour continuer à justifier leur pertinence.

Bien qu'il soit vrai que certaines ONG ont amplement été la cible de critiques en raison de leurs décisions prises en silo et du manque d'objectivité de leur démarche, ceci ne peut justifier des changements généralisés aussi drastiques que l'abandon de la neutralité au sein de la communauté humanitaire. En effet, l'accroissement exponentiel du nombre d'organismes de bienfaisance a non seulement dilué la quantité limitée de fonds disponibles, mais a aussi contribué à une compétition parfois malsaine pour l'obtention de contrat. La hausse des risques

²⁹ Ministère de la défense nationale. *Dispatches, Lessons Learned for Soldiers : Lessons Learned in Civil-Military Cooperation (CIMIC), Vol. 5, No 3* (Ottawa : MDN Canada, 1999), p. 22.

³⁰ Daniel L. Byman, « Uncertain Partners : NGOs and the Military », extrait de *Survival*, Vol. 43, N° 2 (été 2001), p. 1; John Eriksson, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996, p. 30. David Rieff, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, p. 183-184. Il faut être prudent de ne pas généraliser l'inefficace des ONG lors de cette crise; La performance de plusieurs d'entre elles fut impressionnante de par leur bonne collaboration. Par contre, dans plusieurs cas c'était l'inverse; Certaines ONG avaient envoyé du personnel mal équipé et entraîné, d'autres ont choisi de s'occuper de secteurs ou besoins précis et ont échouées, d'autre refusaient tout simplement de coopérer.

³¹ David Rieff, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, p. 183.

opérationnels a aussi sa part de responsabilité; l'aggravation d'actes de violence envers les travailleurs humanitaires a fait en sorte que ceux-ci s'attendent maintenant à une certaine protection autre que la bonne foi des belligérants. Enfin, la complexité des crises modernes à pousser plusieurs ONG à remettre en question leurs interventions et à plutôt considérer une approche holistique aux problèmes rencontrés.

Pris indépendamment, ces trois éléments n'auraient probablement pas eu le même impact; certaines ONG auraient vraisemblablement été en mesure de surmonter ces défis sans abdiquer leur neutralité. Par contre, lorsque ces difficultés sont réunies comme c'est maintenant le cas dans l'environnement contemporain, la majorité se retrouve devant une impasse les forçant à renier un de leur principe fondateur. Devant ces faits, on peut donc affirmer que la motivation pour l'abandon du principe de neutralité est bel et bien le résultat d'un choix volontaire de la part des ONG pour s'adapter à la nouvelle réalité des crises humanitaires complexes et continuer à desservir les populations les plus à risque.

Les moyens ayant menés à l'abandon de la neutralité

Depuis la fin des années 1980, les ONG ont joué un rôle grandissant alors qu'elles étaient perçues comme une solution novatrice et rentable aux problèmes persistant des gouvernements inefficaces des pays en développement. Cette tendance s'est accentuée à la fin de la Guerre froide, apportant une quantité importante de ressources et d'efforts pour améliorer les capacités des organisations humanitaires.³² Toutefois, il n'est pas sans savoir que les différents gouvernements nationaux ont longtemps cherché à employer les ONG comme émissaires de leur bienfaisance. Les milliards de dollars distribués sous la forme d'APD sont normalement assujettis à des conditions liées aux intérêts nationaux des pays donateurs (Figure 1).

³² David Lewis, « Nongovernmental Organizations, Definition and History », *Encyclopedia of Civil Society*, 2009, p. 3.

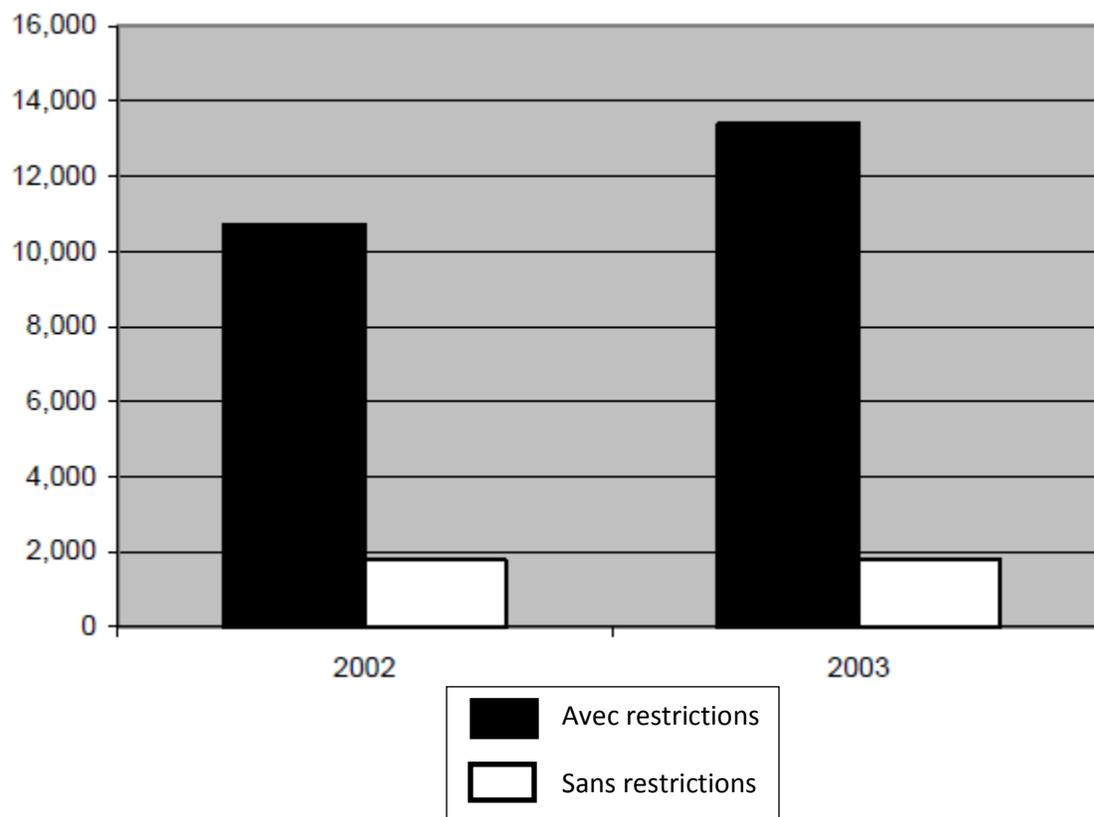


Figure 2 – Dons reçus par ActionAid (UK) provenant de sources gouvernementales britanniques. (en mille Livres)

Source : Catherine Agg, « Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations : Is the “Golden Age” of the NGO Behind Us? », p. 14.

Certains pays, comme la Grande-Bretagne, exigent même que les bénéficiaires prouvent que leurs actions contribuent aux objectifs et priorités de l'administration.³³ Bien que cette approche affecte indéniablement la neutralité des ONG, elle semble pourtant être tolérée tant et aussi longtemps que cette union demeure hors de la vue des belligérants sur le terrain.

Les interventions militaires en Iraq et en Afghanistan suivant les attentats de septembre 2001 ont par contre modifié de façon importante la relation entre les gouvernements et les organismes humanitaires. La priorité du financement ayant décalé vers le support à la démocratie

³³ Catherine Agg, « Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations : Is the “Golden Age” of the NGO Behind Us? », *Civil Society and Social Movements Programme Paper N° 23*, juin 2006, p. 14.

et la bonne gouvernance au détriment de la pauvreté, les gouvernements occidentaux, États-Unis en tête, n'hésitèrent pas à presser les ONG à s'aligner à leurs politiques étrangères.³⁴ Malgré les critiques de cette approche, plusieurs d'entre elles continuèrent de travailler conjointement avec leur bienfaiteur, en agissant à titre d'exécutantes des projets autorisés, afin de demeurer dans leur faveur. Les différents programmes du gouvernement afghan sont un exemple de cette coopération alors que les organismes humanitaires cherchaient à demeurer impliqués dans le processus de reconstruction financé par les pays donateurs. Leur participation était tellement répandue qu'en 2008, plus de 80% des activités des ONG dans le pays étaient reliées à des programmes gouvernementaux.³⁵

L'expérience des équipes de reconstruction provinciale (ERP) en Afghanistan représente un autre exemple flagrant de collaboration; sous l'expertise des représentants de *USAID*, certains projets supportant les objectifs militaires furent exécutés à l'aide d'ONG sous-contractée.³⁶ Bien que ces équipes aient contribué aux efforts humanitaires, elles cherchaient à atteindre les buts politiques de leur pays contributeur en améliorant la sécurité et la gouvernance dans les zones de conflit.³⁷

Bien qu'une grande majorité des ONG réussissent à maintenir une distance entre elles et les forces militaires lors des crises complexes, ceci ne les empêche pas de s'impliquer dans le redressement des nations en conflit. Ces projets, même s'ils sont jugés neutres aux yeux de ces organisations, jouent un rôle déterminant dans la transformation d'une nation. Dès que l'aide

³⁴ InterAction, *Foreign Assistance in Focus: Emerging Trends* (InterAction, 2003), cite dans Catherine Agg, « Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations : Is the "Golden Age" of the NGO Behind Us? », *Civil Society and Social Movements Programme Paper N° 23*, juin 2006, p. 9.

³⁵ Stephen Cornish et Marit Glad. *Civil-military relations: No Room for Humanitarianism in comprehensive approaches*, Norway : The Norwegian Atlantic Committee, 2008, p. 19.

³⁶ Oskari Eronen, « PRT Models in Afghanistan : Approaches to Civil-Military Integration », *CMC Finland Civilian Crisis Management Studies*, Vol. 1, N° 5 (2008), p. 17.

³⁷ Russel L. Honoré et David V. Boslego. « Forging Provincial Reconstruction Teams », *National Defense University Press*, Issue 44 (1st Quarter 2007), p. 86.

humanitaire glisse dans le domaine de la reconstruction sociale, politique, culturel et physique d'une société, celle-ci n'est plus neutre ni impartiale.³⁸ La construction d'une route, d'une école ou d'un puits aura des conséquences, même involontaires, sur l'environnement politique à long terme de la nation hôte; ce qui importe, ce n'est pas la perception de la population au sujet des liens entre les groupes humanitaires et les forces militaires, mais bien celle des groupes terroristes et insurgés qui comprennent correctement que ces organisations contribuent à mettre en place une nation où ils n'ont plus leur place. Alors qu'en Iraq la population sunnite voyait leurs privilèges diminuer aux dépens des Shiites,³⁹ en Afghanistan, ce sont les valeurs et la culture talibane qui étaient menacées par les concepts occidentaux tels que l'éducation et les droits des femmes.⁴⁰

Alors que dans certains cas, l'implication politique des ONG est plus une conséquence de second ordre de leur activité, d'autres démontrent une approche beaucoup plus activiste des organismes humanitaires. Lors de telle situation, celles-ci n'hésitent pas à s'impliquer directement dans les politiques internes des nations. Ainsi, les organismes des droits humains, tels qu'*International Crisis Group* (ICG), ont longtemps fait pression afin que l'aide économique en Bosnie soit conditionnelle au respect du traité de Dayton.⁴¹ Lors de telles actions, le but est bien entendu la recherche du bien commun en forçant la main aux dirigeants récalcitrant pour qu'ils respectent les ententes établies, aux risques de perdre le support de leur citoyen.

³⁸ Kenneth Anderson, « Humanitarian Inviolability in Crisis : The Meaning of Impartiality and Neutrality for U.N. and NGO Agencies Following the 2003–2004 Afghanistan and Iraq Conflicts », p. 20.

³⁹ *Ibid.*, p. 21-22.

⁴⁰ Ashley Jackson et Antonio Giustozzi. *Talking to the other side : Humanitarian engagement with the Taliban in Afghanistan*, Londres : Humanitarian Policy Group, 2012, p. 18.

⁴¹ David G. Chandler, « The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped A New Humanitarian Agenda », p. 700; International Crisis Group. *Aid and Accountability : Dayton Implementation* (Sarajevo : ICG, 1996), p. 10.

Il existe tout de même des occasions où les agissements des ONG ont un objectif beaucoup plus égoïste et contre-productif; lors de la crise des Grands Lacs, en raison de la compétition existante pour le financement entre les différentes organisations, certaines ont cherché à influencer la Force multinationale en fournissant des nombres relativement plus élevés dans les camps de réfugiés. L'intention derrière cette approche servait à supporter des partis politiques sur le terrain et des gouvernements nationaux avec lesquels elles entraînaient des relations incestueuses.⁴²

L'implication au sein de la politique interne et dans les projets de reconstruction ne sont pas les seuls moyens employés par les organismes humanitaires pour mettre de côté leur neutralité; les craintes grandissantes au sein des diverses ONG pour leur sécurité suite à une diminution de la marque de respect que portent plusieurs belligérants envers la neutralité de ces dernières⁴³ étaient suffisantes pour que certains acteurs humanitaires se prémunissent de la protection additionnelle offerte par des forces militaires professionnelles. Bien que MSF reconnait les lacunes de s'associer aux forces et les menaces au principe de neutralité que cela représente, elle reconnaît la nécessité des interventions militaires lors de crises humanitaires complexes pour réinstaurer les bases de la sécurité humaine, chose que les ONG ne sont pas conçues pour accomplir.⁴⁴ Il n'était donc pas rare lors du conflit Balkan dans les années 1990 de voir certaines organisations coopérer avec les forces occidentales. Aujourd'hui, le CICR autorise

⁴² Donna Winslow, « Strange Bedfellows : NGOs and the Military in Humanitarian Crises », p. 46; James Appathurai et Ralph Lysyshyn, « Lessons Learned from the Zaire Mission », *Canadian Foreign Policy*, Vol. 5, N° 2 (hivers 1998), p. 97.

⁴³ Byman, Daniel L. « Uncertain Partners : NGOs and the Military », p. 107.

⁴⁴ Barbara Brubacher, *NGOs and the Challenge of Maintaining Humanitarian Principles in Complex Humanitarian Emergencies*, p.6

maintenant, lorsque nécessaire, l'escorte de ses convois humanitaires par des troupes armées, tant que leur mission demeure la protection des cargaisons et non la distribution des biens.⁴⁵

Malgré les ressources des forces militaires modernes, celles-ci sont parfois incapables de maintenir une présence continue sur un vaste territoire, laissant les ONG faire face par elles-mêmes aux volontés des autres forces belligérantes. Il est commun par ailleurs que ces dernières en résultent à des violations délibérées des lois internationales à l'endroit des travailleurs humanitaires pouvant prendre différentes formes incluant les menaces verbales et physiques, le banditisme, les enlèvements et les assassinats. Ces obstructions ne sont généralement pas le résultat de simples actes criminels indépendants, mais bien d'une stratégie coordonnée vers l'obtention de buts politiques.⁴⁶ Bien que peu d'ONG soient prêtes à l'avouer ouvertement, certaines d'entre elles n'hésitent donc pas à négocier directement avec les factions armées afin de se prémunir d'une certaine immunité dans les zones contestées. Lors du conflit afghan, il n'était pas rare que différentes agences humanitaires acceptent de payer des taxes aux Talibans locaux et se soumettent à leurs exigences pour obtenir l'autorisation d'opérer dans le secteur.⁴⁷ Lorsque questionnée à ce sujet, la plupart d'entre elles refusent par contre de confirmer ces faits préférant adopter la politique du *don't ask, don't tell* sur les activités de leur personnel sur le terrain.⁴⁸

⁴⁵ *Ibid.*, p. 8; International Committee of the Red Cross, « Resolutions of the Council of Delegates », *International Review of the Red Cross*, N° 297 (novembre/décembre 1993), p. 494-495.

⁴⁶ Feinstein International Famine Center et International Alert, *The Politicisation of Humanitarian Action and Staff Security : The Use of Private Security Companies by Humanitarian Agencies*, Boston : Tufts University, 2001, p. 2.

⁴⁷ Ashley Jackson et Antonio Giustozzi. *Talking to the other side : Humanitarian engagement with the Taliban in Afghanistan*, p. 14-15. Le niveau de taxation imposé aux ONG pouvait varier selon les leaders Talibans en place et selon leur besoin. Ainsi, les madrasas et les projets sociaux pouvaient être exemptés alors que d'autres étaient taxés une somme de 10 à 20 pourcent des montants investis. D'autres conditions pouvaient être demandées telles que de fournir des soins médicaux aux insurgés, de la nourriture, des véhicules, des abris et même l'embauche de personnels sélectionnés par les Talibans.

⁴⁸ Victoria Metcalfe, Alison Giffen et Samir Elhawary, *UN Integration and Humanitarian Space : An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group* (London/Washington D.C., Overseas Development Institute, 2011), p. 31-32.

Quoique les arguments apportés semblent illustrer que les ONG aient volontairement poursuivi l'abandon de la neutralité, il est justifié de croire que c'est en fait les gouvernements occidentaux qui, à l'aide de la militarisation et politisation de l'aide humanitaire, ont mené à l'effritement de ce principe. Cette tendance se serait implantée dès la fin de la Guerre froide suite à l'intensification des crises humanitaires complexes et l'apparition des opérations de paix de troisième génération. Dans le cadre de ces interventions, les forces militaires étaient non seulement impliquées dans des opérations typiques de renforcement de paix, mais elles étaient aussi impliquée par défaut dans la distribution d'aide humanitaire et l'administration publique jusqu'à ce que les autorités civiles soit en mesure d'occuper ce rôle.⁴⁹ Dans le cadre des opérations en Bosnie, il était fréquent pour les troupes militaires de supporter les efforts humanitaires. Au début, bien que la Force de protection des Nations-Unies (FORPRONU) était seulement responsable de coordonner les routes à emprunter pour les convois humanitaires, son implication accrut éventuellement pour inclure l'escorte armée de ceux-ci.⁵⁰

L'expérience de la Bosnie a ainsi permis de réaffirmer l'importance opérationnelle pour les forces militaires occidentales de gagner l'appui de la population. Cette stratégie, communément surnommé 'Conquérir les cœurs et les esprits' (*Winning Hearts and Minds*) fut amplement employée en Iraq et en Afghanistan alors qu'il existe un fort consensus au sein de l'administration américaine qu'il est possible d'obtenir des dividendes militaires et politiques par l'implication des soldats dans les activités humanitaires et de développements.⁵¹

⁴⁹ Volker Franke, « The Peacebuilding Dilemma : Civil-military Cooperation in stability Operations », extrait de *International Journal of Peace Studies*, p. 3.

⁵⁰ Karen Koning AbuZayd, « Conflict and cooperation in Bosnia », *Refugee Participation Network*, Issue 23 (janvier-avril 1997), p. 8.

⁵¹ Jenny McAvoy et Joel R. Charny, Civil-military relations and the US armed forces, extrait de *Humanitarian Exchange*, N° 56 (janvier 2013), p. 6. Ces dividendes incluent la création de relations au sein des communautés, l'obtention d'information au sujet de la population ou des activités des insurgés, permettre le positionnement de troupe pour faciliter les interventions et étendre la légitimité de la nation hôte en gagnant la loyauté des locaux et des élites locales.

L'approche pangouvernementale, qui est aujourd'hui considérée comme la marche à suivre lors d'interventions dans les états défailants est pourtant loin de faire l'unanimité; plusieurs ONG ont affirmé que ces actions des gouvernements ont fait en sorte de diminuer l'espace humanitaire dans lequel elles pouvaient opérer, brouillant ainsi les perceptions des populations dans les nations où elles sont présentes et, par extension, leur neutralité. Toute intervention politico-militaire comprenant un aspect humanitaire stigmatise immédiatement les travailleurs humanitaires et les met en danger. Ce stigma demeure présent longtemps après le départ des troupes militaires.⁵²

Il n'existe aucun doute que l'implication des forces militaires dans le domaine de l'aide humanitaire et son détournement politique par les gouvernements occidentaux ont eu un impact significatif sur les conflits contemporains. Par contre, cet élément à lui seul ne peut être tenu responsable sur le changement de perception qu'on put avoir les populations envers les ONG. Plusieurs d'entre elles n'ont pas hésité à collaborer avec les agences gouvernementales et à se plier aux conditions imposées afin d'obtenir leur part des fonds APD. Leur implication dans la gestion des différents programmes a aussi eu une part de responsabilité dans cette évolution. Certaines organisations humanitaires, bien que leurs actions semblent légitimes à travers les yeux des nations occidentales, viennent directement en conflit avec les valeurs et cultures de belligérants qui y voient une offensive envers leur mode de vie. D'autres ont par contre consciemment choisi de s'impliquer politiquement au sein des conflits pour supporter le bien commun. Enfin certaines ont simplement choisi d'ignorer le tabou de la coopération militaire et se sont associées à une faction impliquée dans le conflit pour atteindre leur objectif principal qui est de desservir les populations vulnérables.

⁵² Stephen Cornish et Marit Glad. *Civil-military relations: No Room for Humanitarianism in comprehensive approaches*, p. 17.

En raison du nombre croissant d'ONG sur le terrain et de la diversification de leur activité, que ce soit la simple distribution de vivre jusqu'à l'organisation d'élection, on ne peut s'attendre à ce que les populations infligées puissent faire la différence entre chacune d'entre elles. Bien que ce ne soient pas toutes les organisations qui ont employé l'ensemble de ses approches, il n'en demeure pas moins que celles-ci ont toutes contribué à brouiller la perception de la population par le fait qu'elles ont participé ou supporter de prêt ou de loin des activités politisées. Devant ces faits, il est donc possible d'affirmer que la politisation des ONG au sein des conflits dans lesquelles elles opèrent est l'approche principale qu'elles ont employée, consciemment ou non, pour abandonner le principe de la neutralité.

Les effets des décisions des ONG

Il n'y a aucun doute que l'industrie de l'aide humanitaire a subi des transformations importantes depuis l'unipolarisation politique suivant la fin de l'ère soviétique. Les bornes de l'espace humanitaire⁵³ en ont certainement été victime en raison de la politisation des ONG lors des crises humanitaires complexes. Mais quel fut l'impact de cette nouvelle approche sur les ONG? Est-ce que cela leur a permis de maintenir leur accès aux populations vulnérables et de continuer à les desservir?

Il est clair que les moyens employés par les ONG au cours des 25 dernières années ont créé un fossé au sein de la communauté humanitaire alors plusieurs organisations réputées ont remis en question le concept de neutralité, le jugeant maintenant comme non éthique et dépassé. Ces dernières considèrent généralement ce principe approprié dans un environnement neutre, ce qui n'est plus le cas lors des crises humanitaires complexes modernes qui sont plutôt de nature

⁵³ Cynthia Brassard-Boudreau et Don Hubert, « Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access », *The Journal of Humanitarian Assistance* (novembre 2010), <https://sites.tufts.edu/jha/archives/863>. L'emploi du terme 'espace humanitaire' débuta au début des années 1990 lorsque l'ancien président de MSF, Rony Brauman, l'employa pour décrire l'environnement dans lequel les organismes humanitaires pouvaient opérer indépendamment des programmes politiques.

prédatrices.⁵⁴ Ainsi, la priorisation de l'aide aveugle au détriment de l'ingénierie politique et sociale d'une nation a été condamnée par plusieurs compétiteurs du CICR qui le considère comme une simple œuvre de charité détaché de la réalité.⁵⁵

Le dilemme d'abandonner la neutralité ou non par certaines ONG a graduellement vu naître différentes écoles de pensée. Certaines organisations, bien qu'elles admettent que la nature de leurs interventions n'est plus neutre, tentent tout de même de maintenir une certaine neutralité opérationnelle afin de maintenir leur accès aux populations tout en assurant leur sécurité.⁵⁶ D'autres, comme MSF ont préféré miser sur l'approche basée sur les droits de la personne qui, tout comme l'approche compréhensive, cherche dorénavant à adresser les causes plus profondes des crises au lieu de simplement fournir de l'aide immédiate et à court terme. Comme l'affirmait Alain Destexhe, ancien secrétaire général de MSF, les actions humanitaires sont nobles lorsque jumelées à la justice et à des actions politiques. Sans elles, tout est voué à l'échec.⁵⁷

Est-ce que cette révolution a permis un meilleur accès aux civils impliqués malgré eux dans les conflits? Les faits semblent pointer dans l'affirmatif; en effet, les dernières décennies ont vu une hausse marquée d'intérêt de la part des donateurs privés et des pays contributeurs envers les ONG. Le financement total dédié à l'assistance humanitaire a plus que quintuplé depuis les années 1990, atteignant plus de seize milliards de dollars en 2010 ou environ 8% de

⁵⁴ Laura C. Ball et Angela R. Febraro, *Civil-Military Relationships in Canada: NGOs, the Media, and Local Publics*, p. 11; Janice Gross Stein, « In the Eye of the Storm: Humanitarian NGOs, Complex Emergencies and Conflict Resolution », *Peace and Conflict Studies*, Vol. 8, N° 1 (mai 2001), <http://www.gmu.edu/programs/icar/pes/Stein81PCS.htm>.

⁵⁵ David G. Chandler, « The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped A New Humanitarian Agenda », p. 695.

⁵⁶ Barbara Brubacher, *NGOs and the Challenge of Maintaining Humanitarian Principles in Complex Humanitarian Emergencies*, p.13.

⁵⁷ David G. Chandler, « The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped A New Humanitarian Agenda », p. 696.

l'APD totale.⁵⁸ Cette augmentation de fonds a eu un effet direct sur le nombre d'acteurs humanitaires présents dans les zones de conflits, dont l'estimation globale les chiffrait à plus de 240 000 en 2005,⁵⁹ et par conséquent a permis une plus grande accessibilité aux populations à risque.

Bien qu'il soit vrai que le nombre de travailleurs humanitaires tués a atteint un sommet en 2008,⁶⁰ un examen approfondi identifie une corrélation faible entre ces attaques et la politisation de l'aide humanitaire.⁶¹ En fait, les ONG possèdent maintenant un rapport de force beaucoup plus imposant qu'auparavant; leur expansion sans précédent et leur politisation leur a permis de s'impliquer dans un nombre grandissant de programmes, allant de l'aide conventionnelle jusqu'à la reconstruction et la gouvernance. Elles sont maintenant en mesure de s'aventurer en plein cœur des pires conflits alors que cela leur était impossible dans le passé.⁶²

Les critiques de la politisation ont par contre tendance à affirmer que c'est plutôt l'inverse qui s'est produit et que les organismes humanitaires font maintenant face à une diminution de l'espace humanitaire dans laquelle elles peuvent œuvrer. Bien que les puristes, avec leur tête le CICR et *Save the Children (UK)*, avouent qu'il existe des défis de taille au

⁵⁸ Sarah Collinson et Samir Elhawary. « Humanitarian space: a review of trends and issues », *HPG Report 32*, (avril 2012), p. 10; Julia Steets, Julia, Urban Reichhold et Elias Sagmeister. *Evaluation and review of humanitarian access strategies in DG ECHO funded interventions*, Berlin : Global Public Policy Institute, juin 2012, p. 16.

⁵⁹ Abby Stoddard, Adele Harmer et Katherine Haver. *Providing aid in insecure environments : trends in policy and operations*, Londre : Overseas Development Institute, 2006, p. 23. Cette estimation provient d'une étude conduite auprès de 66 organisations comprenant les Nations-Unies, le CICR et nombre d'ONG. En se fiant aux informations fournies par ces dernières, il a été possible de déterminer qu'entre 1997 et 2005, le nombre de travailleurs humanitaires est passé de 136204 à 241654, soit une augmentation de 77%.

⁶⁰ Abby Stoddard, Adele Harmer et Victoria Di Domenico. « Providing aid in insecure environments : 2009 Update, Trends in violence against aid workers and the operational response. ». Voir la référence 22.

⁶¹ Ibid., p. 17; Deepayan Basu Ray, « The challenges of providing aid in insecure environments », *Voice out loud*, N° 10 (décembre 2010), p. 4. Les trois quarts des attaques contre les travailleurs humanitaires entre 1998 et 2006 ont eu lieu dans seulement sept pays, soit le Soudan, l'Afghanistan, la Somalie, le Sri Lanka, le Tchad, l'Iraq et le Pakistan, avec une pointe de violence concentrée majoritairement dans les trois premiers pays. En excluant ces trois pays, le taux d'attaque dans le reste du monde a diminué, passant de 2.7 victimes par 10000 travailleurs (2003-2005) à 2.4 (2006-2008).

⁶² Sarah Collinson et Mark Duffield. « Paradoxes of presence Risk management and aid culture in challenging environments », extrait de *Humanitarian Policy Group* (mars 2013), p. 5.

maintien de la neutralité, ces dernières sont catégoriques en affirmant que les actions humanitaires doivent demeurer complètement isolées de toutes actions politiques.⁶³ Cette avenue a déjà fait ses preuves dans le passé alors qu'il a été démontré que les organisations adhérant strictement à la neutralité, l'impartialité et l'indépendance tout en maintenant un dialogue continu avec tous les belligérants d'un conflit ont été en mesure d'arriver plus rapidement sur le terrain, de rester plus longtemps et d'accéder plus facilement à des secteurs difficiles d'accès.⁶⁴ Il n'est donc pas surprenant que certaines agences aient décidé de renouveler leur engagement avec les principes humanitaires en argumentant qu'un retour à l'ancien modèle est le seul moyen d'éliminer toutes confusions et perception erronée que les activités des ONG sont en symbiose avec les objectifs politiques des états contributeurs.⁶⁵

Afin d'établir leur raisonnement, les ONG prônant la neutralité affirment que la politisation de l'industrie humanitaire les ont aussi conduit vers une occidentalisation qui est de plus en plus problématique. Ceci peut en effet être illustré par le fait que la majorité des 29 plus grandes ONG proviennent de l'Amérique du Nord et de l'Europe de l'Ouest et près de 90% de leur financement tire leur origine de 15 nations occidentales.⁶⁶ Ce rapprochement peut, aux yeux de certaines factions, sembler incestueux lorsque ces agences cherchent à implanter des programmes reliés à la gouvernance ou aux droits de la personne, particulièrement s'ils sont fondés sur des principes occidentaux, tels que l'éducation des femmes en Afghanistan. Il n'y a aucun doute que cette collaboration devint un obstacle important aux ONG pour accéder aux

⁶³ Barbara Brubacher, *NGOs and the Challenge of Maintaining Humanitarian Principles in Complex Humanitarian Emergencies*, p.11.

⁶⁴ Julia Steets, Julia, Urban Reichhold et Elias Sagmeister. *Evaluation and review of humanitarian access strategies in DG ECHO funded interventions*, p. 31.

⁶⁵ Sarah Collinson et Samir Elhawary. « Humanitarian space: a review of trends and issues », p. 17.

⁶⁶ Abby Stoddard, « Collateral Damage : Internationalized Counterinsurgency and Its Toll on Humanitarian Action », *In the Eyes of Others: How People in Crises Perceive Humanitarian Aid* sous la direction de Caroline Abu-Sada (États-Unis : MSF-USA, 2012), p. 149.

populations civiles lorsque les Talibans réussirent à réaffirmer leur dominance dans les zones contestées.⁶⁷

Un autre argument avancé par les puristes de la neutralité estime que lorsqu'il existe une perception que les ONG agissent au nom d'un gouvernement contesté ou d'une force d'occupation, il en découle un risque accru d'actes de violence à l'endroit des travailleurs humanitaires. Même si cette tendance peut être argumentée, il n'en demeure pas moins que les organismes humanitaires chercheront à se protéger davantage. Ainsi, suite aux incidents survenus contre les ONG entre 2006 et 2008, 82 résultèrent dans la suspension, le retrait ou la relocation des activités dans 15 pays, dont l'Afghanistan et l'Iraq.⁶⁸ Dans d'autres cas, la présence ne signifie pas nécessairement la proximité; malgré l'augmentation du nombre d'employés humanitaires déployés sur le terrain, ceux-ci sont limités dans leur déplacement et dans leur capacité d'accéder à leur clientèle cible afin de minimiser leur exposition aux risques.⁶⁹ Ces exemples ne font que renforcer l'argument que l'accès aux populations s'est détérioré dans les dernières années.

Il n'existe aucun doute que les ONG jouent un rôle beaucoup plus important dans les conflits modernes que par le passé; les ressources auxquelles elles ont accès leur permettent de s'impliquer davantage dans le processus de reconstruction des nations affaiblies et par conséquent de s'attaquer non seulement aux problèmes immédiats qui affligent les victimes, mais aussi aux sources mêmes des conflits. Elles sont maintenant présentes dans la majorité des

⁶⁷ Julia Steets, Julia, Urban Reichhold et Elias Sagmeister. *Evaluation and review of humanitarian access strategies in DG ECHO funded interventions*, p. 26.

⁶⁸ Cynthia Brassard-Boudreau et Don Hubert. « Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access ».

⁶⁹ Sarah Collinson et Mark Duffield. *Paradoxes of presence Risk management and aid culture in challenging environments*, p. 14-15, 17. Il est de plus en plus commun pour les organismes humanitaires de s'installer à l'intérieur de fortifications similaires à des bases militaires et de diminuer la durée des rotations de leur personnel afin de mieux les protéger. Ces décisions viennent aussi en partie des restrictions imposées par les compagnies d'assurance pour minimiser les risques de poursuites judiciaires.

zones de guerre, peu importe leur intensité, ce qui leur permet d'avoir un impact direct sur un plus grand nombre de citoyens affectés.

Cette nouvelle formule ne s'est tout de même pas faite sans sacrifices; la discordance dans leurs discours fait en sorte qu'elles n'ont plus un front aussi unifié qu'auparavant, ce qui a mené à l'occasion vers une dégradation de leur influence auprès des mêmes gouvernements qui les supportent et de certaines factions armées sur le terrain. L'Afghanistan et l'Irak représentent des exemples flagrants des difficultés d'accès aux populations et des risques accrus aux travailleurs humanitaires causés par la politisation des ONG. Devant ces résultats mitigés, il semblerait donc trop tôt pour considérer l'abandon de la neutralité comme un succès ou un échec.

Conclusion

À l'aide de l'analyse des buts, des moyens et des résultats, cet essai avait comme objectif de démontrer pourquoi les ONG ont mis de côté le principe de neutralité lors de leurs interventions dans les crises humanitaires complexes depuis la fin de la Guerre froide, quelles avenues furent employées par celles-ci pour arriver à leur fin et quels en furent les effets. Afin de supporter l'argumentation, les exemples apportés ont été tirés de quatre conflits majeurs ayant marqué les 25 dernières années, soit la guerre de Bosnie, la crise des Grands Lacs, la guerre d'Afghanistan de 2001 à 2014 et la guerre d'Irak de 2003 à 2011.

Suivant une brève historique et l'identification d'une définition acceptée de la neutralité, il fut possible d'examiner, à travers les difficultés émergentes, les raisons qui ont mené plusieurs ONG à transgresser cette chasse gardée qu'est la neutralité. La discussion identifia par la suite les intermédiaires qui ont permis aux organismes humanitaires de délaissé ce principe d'action humanitaire. En dernier lieu, les conséquences de leur décision furent abordées.

L'examen des arguments apportés a permis de déterminer que la complexité accrue des conflits modernes a apporté une gamme de défis, dont la multiplication des acteurs humanitaires et la hausse des risques opérationnels, auxquels les ONG n'étaient pas adaptées. L'évolution des crises a aussi poussé nombre d'organismes vers une prise de conscience envers la valeur et l'efficacité de leurs démarches antérieures. Dans le but de s'ajuster à cette nouvelle réalité, les organisations ont adopté différentes approches afin d'assurer leur pertinence. Certaines ont préféré collaborer avec des agences gouvernementales, incluant les forces militaires, afin de garantir leur protection alors que d'autres se sont plutôt impliquées à différents niveaux dans l'approche compréhensive prônée par les nations occidentales. Peu importe l'option choisie, toutes ces avenues ont contribué à l'érosion de la neutralité dans les théâtres d'opérations. Si leur approche semble avoir démontré un certain succès, il n'en demeure pas moins que des résultats mitigés continuent de faire douter de l'efficacité de leurs décisions.

Suite à l'analyse des conclusions principales mentionnées dans cet essai, il est possible d'affirmer que les ONG ont volontairement choisi d'abandonner le principe de la neutralité afin de s'adapter à l'environnement contemporain et de maintenir leur accès aux populations vulnérables. Afin d'atteindre cet objectif, ces dernières se sont impliquées davantage dans les politiques internes des conflits dans lesquelles elles sont présentes, entraînant une politisation de ces organisations. Le résultat de cette approche demeure par contre mitigé; en effet, une discordance s'est maintenant installée entre les ONG s'impliquant dans l'approche compréhensive et celle prônant le maintien de l'ensemble des principes des actions humanitaires. Bien que cette évolution des ONG ait facilité l'accès aux populations vulnérables dans certains théâtres, l'inverse est aussi vrai dans d'autres conflits, tel qu'en Afghanistan et en Irak, ce qui sème le doute envers cette approche.

Bien qu'il ait été possible de constater que les efforts humanitaires sont en pleines progressions, le débat au sujet de la neutralité continue de faire rage et demeure des plus controversé au sein de cette communauté. Il est clair que les ONG partagent toutes un objectif commun, soit d'éliminer la souffrance des innocents. Par contre, elles n'ont pas seulement la responsabilité d'apporter de l'aide en accord avec les principes d'actions humanitaires, elles doivent aussi chercher à devenir superflus avec le temps et de faciliter les solutions durables, lorsque possibles.⁷⁰ Puisque la neutralité a tendance à se distancer de l'approche pan gouvernementale, est-ce possible que celle-ci contribue maintenant plus que jamais à soutenir le paradoxe humanitaire?

⁷⁰ Julia Steets, Julia, Urban Reichhold et Elias Sagmeister. *Evaluation and review of humanitarian access strategies in DG ECHO funded interventions*, p. 77.

BIBLIOGRAPHIE

- AbuZayd, Karen Koning. « Conflict and cooperation in Bosnia », extrait de Refugee Participation Network, Issue 23 (janvier-avril 1997), p. 7-10.
- Agg, Catherine. « Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations : Is the “Golden Age” of the NGO Behind Us? », extrait de *Civil Society and Social Movements Programme Paper* N° 23, juin 2006.
- Anderson, Kenneth. « Humanitarian Inviolability in Crisis : The Meaning of Impartiality and Neutrality for U.N. and NGO Agencies Following the 2003–2004 Afghanistan and Iraq Conflicts », extrait de *Harvard Human Rights Journal*, Vol 17, (2004).
- Appathurai, James et Ralph Lysyshyn. « Lessons Learned from the Zaire Mission », extrait de *Canadian Foreign Policy*, Vol. 5, N° 2 (hivers 1998), p. 93-105.
- Ball, Laura C. et Angela R. Febraro. *Civil-Military Relationships in Canada: NGOs, the Media, and Local Publics*, Toronto : Defence R&D Canada, 2013.
- Boyd, Charles G. « Making Peace with the Guilty: The Truth about Bosnia », extrait de *Foreign Affairs*, Vol. 74, N° 5 (septembre/octobre 1995), p. 22-38.
- Brassard-Boudreau, Cynthia et Don Hubert. « Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access », extrait de *The Journal of Humanitarian Assistance* (novembre 2010), <https://sites.tufts.edu/jha/archives/863>.
- Brubacher, Barbara. *NGOs and the Challenge of Maintaining Humanitarian Principles in Complex Humanitarian Emergencies*, INTRAC, 2004.
- Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), « OCHA d'une seule voix : les principes humanitaires », consulté le 5 avril 2016, <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/120103OOM%20-%20Humanitarian%20Principles%20-%20French.pdf>.
- Byman, Daniel L. « Uncertain Partners : NGOs and the Military », extrait de *Survival*, Vol. 43, N° 2 (été 2001), p. 97-114.
- Canada. Ministère de la défense nationale. *Dispatches, Lessons Learned for Soldiers : Lessons Learned in Civil-Military Cooperation (CIMIC)*, Vol. 5, No 3, Ottawa : MDN Canada, 1999.
- Chandler, David G. « The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped A New Humanitarian Agenda », extrait de *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, n° 3, (août 2001), p. 678-700.
- Collinson, Sarah et Mark Duffield. « Paradoxes of presence Risk management and aid culture in challenging environments », extrait de *Humanitarian Policy Group* (mars 2013).

Collinson, Sarah et Samir Elhawary. « Humanitarian space: a review of trends and issues », extrait de *HPG Report 32* (avril 2012).

Cornish, Stephen et Marit Glad. *Civil-military relations: No Room for Humanitarianism in comprehensive approaches*, Norway : The Norwegian Atlantic Committee, 2008.

Conseil économique et social des Nations Unies, « À votre service », consulté le 4 mai 2016, <http://csonet.org/index.php?menu=128>.

Conseil économique et social des Nations Unies, « Introduction - Statut Consultatif auprès de l'ECOSOC », consulté le 4 mai 2016, <http://csonet.org/index.php?menu=132>.

Conseil économique et social des Nations Unies, « Le Comité chargé des organisations non gouvernementales », consulté le 4 mai 2016, <http://csonet.org/index.php?menu=173>.

Davies, Thomas Richard. « La transformation des ONG internationales et leurs effets sur l'aide au développement », extrait de *Revue internationale de politique de développement*, N° 3 (2012), consulté le 22 mars 2016, <http://poldev.revues.org/949> ; DOI : 10.4000/poldev.949.

de Torrente, Nicolas. « Humanitarian NGOs Must Not Ally With Military », extrait de *European Affairs*, 01 may 2006, <http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/op-ed/humanitarian-ngos-must-not-ally-military>.

Donini, Antonio. « The Bureaucracy and the Free Spirits : Stagnation and Innovation in the Relationship Between the UN and the NGOs », extrait de *NGOs, the UN, & Global Governance*, sous la direction de Thomas G. Weiss et Leon Gordenker, Boulder, CO : Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 83-101.

Dunant, Henry. *A Memory of Solferino*, édité et traduit par American Red Cross, Genève : International Committee of the Red Cross, 1959.

Eriksson, John. *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996.

Eronen, Oskari. « PRT Models in Afghanistan : Approaches to Civil-Military Integration », extrait de *CMC Finland Civilian Crisis Management Studies*, Vol. 1, N° 5 (2008).

Feinstein International Famine Center et International Alert, *The Politicisation of Humanitarian Action and Staff Security : The Use of Private Security Companies by Humanitarian Agencies*, Boston : Tufts University, 2001.

Franke, Volker. « The Peacebuilding Dilemma : Civil-military Cooperation in stability Operations », extrait de *International Journal of Peace Studies*, Vol. 11, N° 2 (automne/hivers 2006), p. 5-25.

Honoré, Russel L. et David V. Boslego. « Forging Provincial Reconstruction Teams », extrait de *National Defense University Press*, Issue 44 (1st Quarter 2007), p. 85-89.

ICRC, « History of the ICRC », consulté le 5 avril 2016, <https://www.icrc.org/eng/who-we-are/history/overview-section-history-icrc.htm>.

ICRC et International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief*, Genève : ICRC, 1994.

International Committee of the Red Cross, « Resolutions adopted by the XXth International Conference of the Red Cross », extrait de *International Review of the Red Cross*, N° 56 (novembre 1965), p. 570-598.

International Committee of the Red Cross, « Resolutions of the Council of Delegates », extrait de *International Review of the Red Cross*, N° 297 (novembre/décembre 1993), p. 488-501.

International Committee of the Red Cross, « Treaties, States Parties and Commentaries : Resolutions of the Geneva International Conference. Geneva, 26-29 October 1863. », consulté le 26 avril 2016, <https://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/115?OpenDocument>.

International Committee of the Red Cross, « Treaties, States Parties and Commentaries : Resolutions of the Geneva International Conference. Geneva, 26-29 October 1863. RECOMMENDATIONS », consulté le 26 avril 2016, <https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Article.xsp?action=openDocument&documentId=0E0385578E11B4ABC12563CD005152EB>.

International Committee of the Red Cross, « Treaties, States Parties and Commentaries : Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field. Geneva, 22 August 1864 », consulté le 26 avril 2016, <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/120?OpenDocument>.

International Crisis Group. *Aid and Accountability : Dayton Implementation*, Sarajevo : ICG, 1996.

Jackson, Ashley et Antonio Giustozzi. *Talking to the other side : Humanitarian engagement with the Taliban in Afghanistan*, Londres : Humanitarian Policy Group, 2012.

Jean, François. *Life, Death and Aid : The Médecins Sans Frontières Report on World Crisis Intervention*, Londres et New York : Routledge, 1993.

Lampe, John R. « Bosnian conflict : European history [1992–1995] », extrait de *Encyclopedia Britannica*, <http://www.britannica.com/event/Bosnian-conflict>.

Le Projet Sphère, « Le Projet Sphère en quelques mots », consulté le 12 avril 2016, <http://www.sphereproject.org/sphere/fr/a-propos/>.

Le Projet Sphère, « Organisations du Conseil d'administration », consulté le 12 avril 2016, <http://www.sphereproject.org/sphere/fr/a-propos/>.

Lewis, David. « Nongovernmental Organizations, Definition and History », extrait de *Encyclopedia of Civil Society*, 2009.

Leriche, Matthew. « Unintended Alliance : The Co-option of Humanitarian Aid in Conflicts », extrait de *Parameters* (printemps 2004), p. 104-120.

McAvoy, Jenny et Joel R. Charny. Civil–military relations and the US armed forces, extrait de *Humanitarian Exchange*, N° 56 (janvier 2013), p. 5-7.

McNamara, Dennis. Discours, [Statement](#) to the House Committee on International Relations, Sub-Committee on International Operations and Human Rights - Hearing on "Rwanda: Genocide and the Continuing Cycle of Violence", 5 mai 1998, [http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=42b81cd22&query=great lake crisis](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=42b81cd22&query=great%20lake%20crisis).

Metcalf, Victoria, Alison Giffen et Samir Elhawary. *UN Integration and Humanitarian Space : An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group*, London/Washington D.C., Overseas Development Institute, 2011.

Narang, Neil. « Assisting Uncertainty: How Humanitarian Aid can Inadvertently Prolong Civil War », extrait de *International Studies Quarterly* (2014), p. 1-12.

Powell, Colin L. Discours, Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Nongovernmental Organizations, Washington, DC, 26 octobre 2001, <http://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/5762.htm>.

Ray, Deepayan Basu. « The challenges of providing aid in insecure environments », extrait de *Voice out loud*, N° 10 (décembre 2010), p. 4-5.

Rieff, David. *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, New York : Simon & Schuster, 2002.

SFOR, « History of the NATO-led Stabilisation Force (SFOR) in Bosnia and Herzegovina », consulté le 27 avril 2016, <http://www.nato.int/sfor/docu/d981116a.htm>.

Simmons, P.J. « Learning to Live with NGOs », extrait de *Foreign Policy*, N° 112. (automne, 1998), p. 82-96.

Steets, Julia, Urban Reichhold et Elias Sagmeister. *Evaluation and review of humanitarian access strategies in DG ECHO funded interventions*, Berlin : Global Public Policy Institute, juin 2012.

Stein, Janice Gross. « In the Eye of the Storm: Humanitarian NGOs, Complex Emergencies and Conflict Resolution », extrait de *Peace and Conflict Studies*, Vol. 8, N° 1 (mai 2001), <http://www.gmu.edu/programs/icar/pcs/Stein81PCS.htm>.

Stoddard, Abby, Adele Harmer et Victoria Di Domenico. « Providing aid in insecure environments : 2009 Update, Trends in violence against aid workers and the operational response », extrait de *HPG Policy Brief 34* (avril 2009).

Stoddard, Abby. « Collateral Damage : Internationalized Counterinsurgency and Its Toll on Humanitarian Action », extrait de *In the Eyes of Others: How People in Crises Perceive Humanitarian Aid* sous la direction de Caroline Abu-Sada, États-Unis : MSF-USA, 2012, p. 143-153.

Stoddard, Abby, Adele Harmer et Katherine Haver. *Providing aid in insecure environments : trends in policy and operations*, Londres : Overseas Development Institute, 2006.

Winslow, Donna. « Strange Bedfellows : NGOs and the Military in Humanitarian Crises », extrait de *The International Journal of Peace Studies*, Vol. 7, N° 2 (Autumn/Winter 2002), p. 33-55.