



OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES



L'AVENIR DES ONG SERA-T-IL POLITIQUE ?

Compte-rendu du Stand UP de l'humanitaire organisé le 4 février 2016

FÉVRIER 2016

*Ce compte-rendu n'est pas une reprise in extenso des propos.
Seuls comptent les propos effectivement tenus par les différents intervenants.*



Save the Children



Compte-rendu du 7^e Stand UP de l'humanitaire organisé à l'IRIS le jeudi 4 février 2016 autour d'Antoine Peigney, directeur des relations et opérations internationales de la Croix-Rouge française, Françoise Sivignon, présidente de Médecins du Monde, Christian Troubé, journaliste, directeur de l'Agence Rue Principale et de l'ensemble du public présent. Le débat était animé par Michel Maietta, chercheur associé à l'IRIS, spécialiste des questions humanitaires et la synthèse des débats fut faite par Stéphanie Stern, chercheuse associée à l'IRIS.

STAND UP D'ANTOINE PEIGNEY

La dimension politique de l'humanitaire depuis la création des ONG

Au début du 20^e siècle, *Oxfam*, *Save the Children* et *Care* ont été créées suite à l'absence de réponse des Etats face à des situations de vulnérabilité et de détresse. Ces premières ONG complétaient l'action des premières Sociétés de Croix-Rouge qui agissaient essentiellement aux côtés des services de santé des forces armées et restaient donc cantonnées aux secours aux blessés militaires sur le champ de bataille.

L'histoire de *Médecins Sans Frontières* (MSF) marque le renforcement du rôle politique des ONG. Deux raisons permettent d'expliquer ce phénomène :

- **L'identité politique des fondateurs des ONG françaises créées à la suite de MSF**, dans les années 1970-1980. Ces personnalités, issues de la société civile, sont marquées politiquement et affichent leurs opinions, globalement de gauche et d'extrême gauche. Ce positionnement s'explique par leurs itinéraires personnel, syndical, politique et militant. A cette époque, la valeur humaniste semble être portée par des idées de gauche.
- **Le mode opératoire des ONG sans-frontiéristes**. Ce mode opératoire repose sur une transgression des frontières et sur un affichage politique volontaire au profit d'une minorité opprimée (au cours des conflits post-décolonisation). Une posture activiste dénonciatrice des Etats s'associe à ce mode opératoire.

Depuis les années 1990, le poids politique des ONG est plus prégnant. Trois raisons permettent d'expliquer cette évolution :

- **L'élargissement du spectre opérationnel.** Avant les années 1990, l'essentiel des actions des ONG s'effectuait dans le cadre de conflits. Or, à partir années 1990, le spectre d'intervention des ONG s'élargit aux catastrophes naturelles. Ce nouveau champ opérationnel accentue le rôle politique des ONG : le concept de neutralité s'atténue en raison du rôle central joué par les Etats dans la gestion des catastrophes naturelles. Les ONG acceptent donc volontairement d'être des auxiliaires de ces derniers. Ce rôle d'auxiliaire s'est notamment renforcé dans le cadre de la crise Ebola où elles ont accepté de se coordonner avec la Guinée, le Libéria et la Sierra-Léone.
- **L'entrée des ONG dans le champ de l'aide au développement.** Les ONG sont passées du continuum urgence/reconstruction/réhabilitation/ au continuum urgence/développement. En effet, les crises devenant chroniques et s'étalant sur le temps long, les ONG doivent être capables d'agir à la fois sur les crises mais aussi en tant qu'acteurs du développement. En devenant acteurs du développement, elles accentuent leur rôle d'auxiliaires des Etats, tout en reconnaissant leur rôle central tant au niveau de la mise en place des projets qu'au niveau de leur pérennité : obligation de mise en place de politiques sanitaires, d'accès à l'eau et d'éducation. Les ONG complètent ainsi leur action.
- **L'engagement des ONG dans un rôle de plaidoyer.** Dans les années 1970-1980, les ONG étaient dans une logique de dénonciation. A partir des années 1990, elles entrent dans une logique de plaidoyer qui les pousse à s'inscrire dans le fait politique (à l'image de *Handicap International* qui obtient en 1999 la signature de la convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines anti personnel). Plus récemment, les ONG ont joué un rôle majeur aux côtés des Etats dans le cadre de la COP 21. Elles jouent un rôle similaire dans la préparation du prochain sommet humanitaire mondial qui aura lieu en Turquie.

Quel sera donc le rôle politique des ONG à l'avenir ?

- **Dans les situations de conflits armés, les humanitaires doivent conserver une approche dunantiste (fondée sur l'application des principes humanitaires) et s'éloigner autant que possible des Etats.** L'approche des Etats-Unis a montré ses limites en Afghanistan et en Somalie où les tentatives des humanitaires de s'armer pour se protéger ont été un échec. Il faut privilégier l'action sur la dénonciation et rester le plus longtemps possible sur le terrain.

De plus, la montée en puissance des réseaux sociaux permet de suppléer en partie au rôle de dénonciation des ONG. Ce rôle de dénonciation des ONG s'est donc limité.

- **En dehors des situations de conflits armés, les humanitaires doivent rester alignés sur les Etats, tout en restant critiques.** Il ne s'agit pas d'adopter une approche wilsonienne, globale, mais de questionner la puissance publique et de mettre les individus au centre du projet de l'Etat. Cela consiste à se positionner entre les aspirations des populations bénéficiaires et la logique d'Etat.
- **Dans la gestion des crises sanitaires,** on tirera de l'expérience Ebola la nécessité pour les prochaines crises à venir d'un dialogue avec l'Etat sur le choix de la réponse : grands centres de prise en charge versus centres au plus près des zones épidémiques, compréhension anthropologique et action communautaire au même niveau que la réponse médicale, etc.
- **De façon générale, une élasticité est nécessaire entre l'approche dunantiste et l'approche d'alignement, en fonction des contextes d'intervention. L'important sera de conserver avant tout un esprit critique et une certaine distance par rapport au politique.** L'action des humanitaires en France et notamment à Calais, a ainsi montré la capacité des ONG à savoir sortir de leur alignement pour s'indigner et mettre en cause l'Etat s'il est prouvé que celui-ci a failli dans sa responsabilité conventionnelle, fondée sur les droits des personnes.

A la suite de l'intervention d'Antoine Peigney, Françoise Sivignon, présidente de Médecins du Monde, et Christian Troubé, journaliste, directeur de l'Agence Rue Principale ont apporté leur éclairage sur le discours. Les intervenants ont ensuite débattu avec le public. Les propos ci-dessous sont une synthèse des idées avancées par l'ensemble des participants.

INTERVENTION DE FRANCOISE SIVIGNON

Le politique, au cœur de l'engagement des acteurs humanitaires

Le cas de *Médecins du Monde* (MDM) illustre parfaitement le caractère identitaire du politique pour les ONG.

- **L'importance de la notion d'activisme et de militantisme.** L'accompagnement du changement social est au cœur de la réflexion de *Médecin du Monde*, pour aller au-delà du soin et du témoignage afin d'accompagner les personnes dans leur désir de changement social. Lors de la conception d'un programme, la question du projet politique sous-jacent se pose. MDM s'efforce de construire cette dimension politique avec les personnes concernées.
- **La politique est synonyme d'action.** MDM est plongé dans le champ politique et ne s'arrête pas au soin et Calais en est un exemple emblématique: MDM a mené une action innovante en engageant une procédure de référé-liberté (ce type de procédure juridique pointe les carences de l'Etat). Une deuxième procédure de référé-liberté a été engagée à propos des mineurs isolés qui sont sous la responsabilité de l'Etat. Au Pendjab pakistanais, MDM a obtenu, en lien avec les autorités, un changement de la loi afin de protéger les femmes victimes de violences domestiques. Ces actions politiques s'inscrivent dans l'ADN de MDM. L'ONG accompagne ses partenaires pour faire porter leur message politique. Elle est davantage dans une dynamique de tensions avec les autorités que d'accompagnement de ces dernières.
- **L'humanitaire de demain ne se fera pas sans les citoyens.** Les citoyens ont investi le vide politique.

INTERVENTION DE CHRISTIAN TROUBE

C'est dans l'essence même des ONG d'être politique. Il est donc évident que leur avenir sera politique. En revanche, l'avenir des ONG ne sera pas politique si elles continuent à agir comme elles le font aujourd'hui.

- **Les ONG et les systèmes de Croix-Rouge ont toujours été politisés.** L'intervention de la Croix-Rouge au Biafra en 1967 s'est effectuée pour des raisons politiques : il s'agissait pour le général De Gaulle de contrecarrer la politique anglo-saxonne en Afrique. La question des *boat people* a aussi été instrumentalisée pour mettre en évidence les méfaits du communisme. L'opération turquoise au Rwanda et la guerre des Balkans (qualifiée de « guerre humanitaire » par Tony Blair) ont aussi été instrumentalisées et ont donné naissance à de nouvelles ONG.

- **Les ONG sont entrées dans l'ère de la connivence politique.** Dans les années 1990, les ONG sont passées d'un monde idéologisé, très engagé et issu de la guerre froide, à un monde multipolaire où les idéologies se sont dissoutes. Le politique s'est fondu dans la mondialisation culturelle et économique et l'humanitaire n'a pas échappé à ce phénomène : il est entré dans une sorte de connivence politique avec les Etats, qui se traduit par des demandes de financement auprès de ces derniers et d'ECHO¹ par exemple. Or accepter ces fonds, c'est accepter de rentrer dans un agenda politique.
- **Les sociétés civiles et l'émergence du mouvement altermondialiste.** Dans les années 1990, l'irruption des sociétés civiles et l'émergence du mouvement altermondialiste, en dehors du secteur humanitaire, sont à l'origine d'un troisième glissement politique. Les ONG prestataires de services ont senti qu'elles se détachaient de leur légitimité associative et notamment des militants. Cela a conduit à une sorte de schizophrénie avec d'un côté les salariés à la recherche de fonds et de connivences avec les Nations unies et les Etats, et d'un autre côté, les services de plaidoyer, chargés de faire du politique-citoyen et d'alerter sur les injustices.

Ainsi, l'avenir des ONG ne sera pas politique si elles restent dans cette contradiction entre la logique de plaidoyer et la logique de « guichet » auprès d'ECHO et du ministère des Affaires étrangères.

Vers un politique 2.0 ?

De nouvelles formes de solidarité internationale ont émergé à travers les réseaux sociaux et internet. Cette époque rappelle celle du Biafra, avec de nouvelles actions humanitaires qui vont challenger les ONG et définissent une nouvelle forme d'engagement. Le site *change.org* a ainsi la capacité de mobiliser très vite et massivement autour de ses pétitions, les sites de *crowd funding* permettent de développer un nouveau rapport aux financements et aux financeurs ou encore l'ONG *Bayes-Impact* qui redessine les modalités des interventions et a conclu un partenariat avec Pôle emploi.

DÉBAT AVEC LE PUBLIC

Les ONG dans leur forme actuelle sont des outils de gouvernance globale. La dépendance à l'Union européenne est plus forte que les dépendances vis-à-vis des Etats nationaux. Il faut rappeler que les

¹ Office Humanitaire de la Communauté Européenne, ECHO est chargé depuis 1992 de coordonner la politique humanitaire de l'Union envers des pays tiers.

ONG, dans leur première génération, même si elles étaient politisées, n'étaient pas toutes de gauche (Il a ainsi été dit par exemple que *Reporters sans Frontières* était financée par la CIA²). A l'époque, l'antitotalitarisme était un antisoviétisme.

Les ONG n'ont-elles pas joué un rôle de substitution pour les politiques notamment en déresponsabilisant les gouvernements ? N'est-ce pas la création de ces ONG qui a parfois entretenu des situations sociales difficiles alors que la prise en charge était du ressort du gouvernement ? D'après les conventions de Genève, c'est à l'Etat qu'il incombe de veiller au bien-être et à la protection de la Nation. Mais en réalité, il y a des négligences et des maladresses de la part des Etats. C'est précisément cet espace-là que les ONG intègrent. L'approche dunantiste de la Croix-Rouge est très partagée avec les ONG, car leur action est fondée sur des principes humanitaires. D'autre part, aujourd'hui l'Etat ne pourrait plus donner un ordre d'engagement pour travailler sur une crise comme ce fut le cas pour le Biafra.

La légitimité des ONG en question

- **Question de la légitimité opérationnelle des ONG** : comment maintenir un minimum de principes d'intervention pour continuer d'avoir accès aux populations ? Comment être dans un engagement politique qui ne freine pas l'accès aux populations ? Aujourd'hui, il est demandé aux ONG de faire la diplomatie que les Etats ne savent plus faire.
- **Question de la légitimité citoyenne des ONG** : au nom de qui nous exprimons-nous ? Qui nous a élus ? Qui a validé le message que nous sommes en train de porter ? Cette question se pose d'autant plus lorsqu'il s'agit de porter un message clivant sur Israël et la Palestine par exemple.
- **Question de la démocratie associative** : la gouvernance associative détermine la légitimité pour parler, or la démocratie associative n'existe pas. Les ONG s'inscrivent dans une logique de gouvernance classique avec un conseil d'administration qui n'est pas très représentatif ni des adhérents, ni des partenaires, ni des salariés. Il faut malgré tout souligner les efforts effectués en interne pour porter des messages qui correspondent à ceux que les membres, les partenaires et la base associative veulent porter.

² RSF a été financé en partie par le Département d'Etat des États-Unis par l'entremise du *National Endowment for Democracy* (NED), organisation que le *New York Times* a qualifié d'officine écran de la CIA.

Si l'avenir des ONG est politique, qui doit leur donner le mandat pour agir et avec quelle légitimité ? Est-ce que la gouvernance d'une association est suffisante ?

Sur la question du mandat, les ONG ont été en avance mais risquent maintenant d'être en retard : la révolution numérique affecte le politique dans sa structure traditionnelle mais aussi les ONG. La politique change, les ONG doivent aussi changer leur manière d'être. Des acteurs humanitaires émergent sans se poser la question du mandat. C'est le cas de l'association *Singa*³.

L'émergence des philanthropes et la nécessité de passer à une logique pluri-acteurs

Ces philanthropes disposent d'une force de frappe financière considérable, à l'image de Bill et Melinda Gates, et pourraient influencer sur les politiques de santé publique. Dans ce cadre, quel est le rôle des ONG ? Il faut questionner le politique dans sa relation aux grands philanthropes qui occupent depuis les années 2000 une place importante. Mais cela n'interroge-t-il pas davantage les Etats que les ONG ? Est-il sain que l'aide soit privatisée au lieu de passer par le canal public ?

Les ONG sont résistantes aux changements. Or elles auraient tout intérêt à sortir de la logique étatique et régalienne pour passer à une logique pluri-acteurs. C'est tout l'objet du débat sur le rôle des entreprises, des citoyens et des philanthropes.

Le risque de l'action politique

Le problème pour les ONG est de savoir jusqu'où aller dans l'action politique. Par exemple, l'action de l'ONG *SOS Méditerranée* comporte un risque : globalement les citoyens sont réticents face à l'afflux de réfugiés.

Les ONG, des outils de la puissance publique

Aujourd'hui, les ONG et la Croix-Rouge sont devenues des outils de la puissance publique, par défaut/maladresse des Etats. Les ONG sont rentrées dans le fait politique qu'est l'aide au développement et qui participe de la vision d'un Etat. Toutes les ONG travaillent avec le Ministère de la santé des Etats. Cette tutelle est acceptée dans les programmes tout en revendiquant une distance critique.

³ Singa est une association française qui favorise l'émergence d'espaces et d'outils de rencontre, d'échange et de collaboration entre les réfugiés et leur société d'accueil afin de favoriser le vivre ensemble, l'enrichissement culturel et la création d'emplois.

Cette question de l'insertion des ONG dans les politiques publiques est ancienne. Mais par le passé, la plupart des ONG et des mouvements humanitaires étaient inscrits dans l'action collective (par exemple le mouvement d'abolition de l'esclavage au 19^{ème} siècle). Mais les ONG ont-elles encore un avenir dans l'action collective ? Une vision d'ensemble, par rapport à une cause, ne fait-elle pas défaut ? Les coalitions d'acteurs humanitaires dans le cadre d'actions de plaidoyer ont permis de faire bouger les lignes et de faire rentrer les humanitaires dans le fait politique alors qu'elles étaient davantage dans la dénonciation.

Les ONG du Sud et l'accès aux sources de financement du Nord

Comment les ONG des pays les moins avancés et des pays à revenus intermédiaires vont-elles accéder à l'argent. La question de l'argent est centrale pour influencer et avoir de l'autorité sur les projets. L'argent reste sanctuarisé au Nord : les deux grandes sources de financement que sont ECHO (900 millions d'euros) et les Etats n'ont pas encore amorcé de discours en vue d'un assouplissement des conditions de financement direct aux ONG locales. Ainsi, comment donner du poids politique et de la légitimité aux acteurs locaux alors que l'aide au développement est verrouillée par des mécanismes contraignants de vérification des dépenses, qui rendent de fait cette aide inaccessible aux petites structures du Sud et donc ne leur permet pas de se renforcer.

Les ONG « du Nord » doivent s'appuyer davantage sur le volet renforcement des capacités des acteurs locaux. Cela en renforcerait aussi leur légitimité.

CONCLUSION DE STÉPHANIE STERN

S'il existe un commun accord sur le constat d'une dimension politique des ONG, la question est de savoir si les ONG assument ce rôle. L'assumer pourrait-être vu comme un pas vers plus de transparence et d'adéquation entre les paroles et les actes des ONG, et dans cette période de turbulence et de remise en question de l'action humanitaire, plus de cohérence et de transparence permettrait de redorer le blason des humanitaires et de recréer la confiance avec les populations.

La question cruciale à se poser est alors de savoir où placer le curseur sur l'échelle de l'engagement politique ? Comment les ONG peuvent-elles éviter de devenir le bras social des Etats ? En 2003, le directeur d'USAID⁴ déclarait à propos de l'Afghanistan et des ONG : « les ONG doivent obtenir de meilleurs résultats et promouvoir les objectifs de la politique étrangère des Etats-Unis ou bien nous

⁴ L'Agence des États-Unis pour le développement international, United States Agency for International Development (USAID) est l'agence indépendante du gouvernement des États-Unis chargée du développement économique et de l'assistance humanitaire dans le monde. Elle agit sous la supervision du président, du département d'État et du Conseil de sécurité nationale.

trouverons de nouveaux partenaires ». Or la pression financière imposée par USAID fait que de nombreuses ONG n'osent pas s'opposer à cette logique d'intégration dans l'action extérieure des Etats. Assumer un rôle politique et avoir de la visibilité politique pourrait être de facto devenu vital pour préserver le principe d'indépendance – l'un des quatre principes fondateurs de l'humanitaire - en utilisant l'espace politique pour ne plus subir l'instrumentalisation mais l'affronter sur son terrain de prédilection qu'est l'arène politique, là où tout se passe.

Les ONG n'ont-elles pas l'opportunité de redéfinir le rôle du politique au sens grec du terme : la gestion de la cité. Leur rôle peut donc être de réenchanter et réhumaniser le politique, en y intégrant le citoyen, pour lui redonner une place centrale dans la politique, éloignée des tractations politiques. Même si les ONG sont conservatrices, il faut casser la logique régaliennne et aller plus loin dans la logique d'accompagnement de la transformation des sociétés.

Le juste équilibre sera difficile à trouver. Faut-il se réjouir par exemple de la nomination au poste de directrice générale de *Save the Children* de Mme Schmidt, ancien Premier ministre danois et pur produit de l'intelligentsia politique ? Que faut-il penser encore du prix honorifique décerné par *Save the Children* à Tony Blair pour récompenser son action politique ?

Cette politisation va-t-elle également transformer le rapport aux donateurs ? Comment éviter de transformer la relation donateur-ONG d'une relation tournée autour de l'éradication d'un mal (faim, inégalités) à une relation construite d'abord sur un alignement avec des prises de position politique qui est loin de l'objectif premier des humanitaires, qui rappelons-le est de porter assistance aux plus vulnérables.

Pour conclure, si l'avenir des ONG est politique, elles doivent rester fidèles à leurs électeurs qui seront toujours les sans-droits, les sans-voix et c'est à eux et à eux seuls qu'elles seront redevables. ■

L'AVENIR DES ONG SERA-T-IL POLITIQUE ?

Compte-rendu du 7^e Stand UP de l'humanitaire organisé à l'IRIS le jeudi 4 février 2016 autour d'Antoine Peigney, directeur des relations et opérations internationales de la Croix-Rouge française, Françoise Sivignon, présidente de Médecins du Monde, Christian Troubé, journaliste, directeur de l'Agence Rue Principale et de l'ensemble du public présent. Le débat était animé par Michel Maietta, chercheur associé à l'IRIS, spécialiste des questions humanitaires et la synthèse des débats fut faite par Stéphanie Stern, chercheuse associée à l'IRIS.

OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

Dirigé par Michel Maietta, chercheur associé à l'IRIS

maietta@iris-france.org

© IRIS

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercœur
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

F. + 33 (0) 1 53 27 60 70

contact@iris-france.org

www.iris-france.org