L'action humanitaire non gouvernementale : une diplomatie alternative ?

Philippe Ryfman

Dans Politique étrangère 2010/3 Automne, pages 565 à 578
Éditions Institut français des relations internationales

ISSN 0032-342X
ISBN 9782865927647
DOI 10.3917/pe.103.0565

Article disponible en ligne à l'adresse
https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2010-3-page-565?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

L'action humanitaire non gouvernementale : une diplomatie alternative ?

par **Philippe Ryfman**

Philippe Ryfman est professeur et chercheur associé au Département de science politique de la Sorbonne et au Centre européen de sociologie et science politique (CESSP-Sorbonne-Paris I). Également avocat, il a dirigé le master « Coopération internationale, action humanitaire et politiques de développement » de cette même université.

La progressive structuration en réseaux internationaux des acteurs humanitaires (ONG, Mouvement Croix-Rouge/Croissant-Rouge) a renforcé leur visibilité dans le champ diplomatique. Leur expertise du terrain et de l'assistance, nécessaire à bien des discussions internationales, étend aujourd'hui leur rôle à la médiation des conflits et au lobbying auprès des gouvernements pour promouvoir une certaine idée du droit. Elle leur confère un pouvoir de « diplomatie alternative ».

politique étrangère

Les organisations humanitaires de type non gouvernemental sont d'abord identifiées – dans la vie internationale – par leurs activités opérationnelles sur le terrain des conflits armés ou des catastrophes naturelles. Secondairement, elles ont aussi acquis une visibilité à travers des campagnes de « plaidoyer-témoignage[1] », ou des activités de lobbying, pour témoigner, dénoncer et mettre au jour le sort d'une population. Ou encore en assumant un rôle d'interpellation de la « communauté internationale » sommée de prendre position, d'adopter des mesures, d'allouer tel budget, etc. Mais ces mêmes organisations – autrement dit des acteurs privés non étatiques – n'en sont-elles pas venues, au fil du temps, à mener aussi d'autres types d'action susceptibles de recevoir la qualification de « diplomatiques » ?

L'aide humanitaire qui se déploie au niveau international repose, aujourd'hui, sur un système globalisé et complexe, composé de plusieurs familles d'acteurs. En son sein, les organisations non gouvernementales (ONG) forment une catégorie-pivot, mais seulement l'une d'entre elles. Un

1. Traduction par l'auteur du terme anglo-saxon « advocacy ».

Institut français des relations internationales | Téléchargé le 09/09/2025 sur info-ifri.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

autre acteur non gouvernemental y joue pareillement un rôle essentiel : le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, lui-même composé du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de la Fédération internationale des sociétés de Croix-Rouge et de Croissant-Rouge (FICR) et des sociétés nationales. Du côté des acteurs publics, les organisations internationales (OI) – particulièrement les grandes agences onusiennes (Haut Commissariat pour les réfugiés [HCR], UNICEF, Programme alimentaire mondial [PAM], etc.) et le secrétariat général lui-même (avec sa « branche humanitaire » [Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA]) – en constituent le protagoniste principal. Enfin, divers États (États-Unis, France, Grande-Bretagne, Russie, Brésil, etc.) pratiquent un « humanitaire d'État », en fonction des contextes de crise. L'exemple d'Haïti avec le tremblement de terre du 12 janvier 2010, l'a montré significativement[2]. Sans compter l'action propre de l'Union européenne (UE), premier bailleur de fonds d'aide humanitaire au monde.

L'humanitaire : une diplomatie parallèle ou alternative ?

Le lien entre diplomatie étatique et humanitaire n'est pas neuf. Durant le dernier tiers du XIX^e^ siècle et la première moitié du XX^e^ siècle, les connexions entre le CICR et le département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération helvétique furent souvent étroites. Au point que l'humanitaire a constitué une composante non négligeable de la politique extérieure suisse à cette période. Dans certaines circonstances, le fait que des agences humanitaires soient les seuls acteurs extérieurs présents sur un terrain peut conférer une dimension paradiplomatique à des opérations d'assistance – particulièrement aux yeux des populations concernées – et transformer l'humanitaire en auxiliaire de diplomaties étatiques. Le conflit bosniaque en a offert une démonstration éclatante durant les premières années 1990. La démarche faisant de l'humanitaire un élément central de la stratégie européenne en Bosnie a constitué, à l'époque, un choix délibéré des États membres, « à la fois moyen d'intervention et prétexte de non-intervention[3] ». Cette prééminence accordée à l'aide sur l'action politique perdurera dans les Balkans jusqu'à l'été 1995.

Mais cette configuration, qui voit dans l'humanitaire un élément parmi d'autres de l'action extérieure des États, est désormais assez bien documentée, même si elle continue de donner lieu à maints débats et points de

2. Se reporter à Ph. Ryfman, « Haïti : les leçons humanitaires », *Le Monde*, 16 mars 2010 et « Vers une remise en cause du dispositif humanitaire international, après Haïti ? », *Passage au Crible*, n° 19, disponible sur *Chaos_international.org*

3. O. Paye, « L'ex-Yougoslavie : le difficile équilibre entre la paix, l'humanitaire et la justice », *in* GRIP, *L'ONU dans tous ses états. Son histoire-Les principes et les faits, les nouveaux défis et les réformes*, Bruxelles, GRIP, 1995.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

vue divergents. L'objectif des présentes réflexions, dès lors, est autre. Il est de se demander si ce vaste mouvement de diversification des acteurs de la scène internationale n'a pas provoqué l'apparition de formes différenciées de diplomatie, à commencer par une « diplomatie humanitaire », laquelle serait portée précisément par des acteurs non gouvernementaux. Si la réponse est affirmative, la question cruciale est alors de savoir si elle constitue une diplomatie parallèle, ou si elle fonctionne comme une diplomatie alternative.

Pour le mesurer, il importe – dès lors que l'action diplomatique semble ne plus être l'apanage (comme classiquement) des seuls États – d'identifier quelques-uns des principaux visages qu'emprunte cette diplomatie non étatique. On verra alors que, par certains côtés, ses modes d'exercice la rapprochent des formes habituelles de l'action diplomatique, tandis que, par d'autres, ils l'en éloignent. Mais l'analyse de cette « diplomatie humanitaire non étatique » doit auparavant être replacée dans un mouvement, plus vaste, de progressive construction d'un outil diplomatique non gouvernemental, qui a tout autant trait au domaine de l'action humanitaire qu'à ceux de l'aide au développement, de la défense des droits ou de l'environnement.

Émergence progressive d'une diplomatie non gouvernementale

Qualifier de « diplomatie » des pratiques et mécanismes mis en œuvre par des ONG ne paraît plus incongru à la fin de la première décennie du XXIe siècle. D'ailleurs, au début des années 2000, un haut fonctionnaire du ministère français des Affaires étrangères n'hésitait pas à les hisser publiquement au rang de « vrais acteurs de la diplomatie moderne », ajoutant qu'ils peuvent faire « en six mois plus de travail que les diplomates en dix ans de réunions internationales[4] ».

Présence sur la scène internationale

L'actualité, il est vrai, abonde d'exemples en ce sens. Ainsi, en juillet 2010, la loi Dodd-Franck sur la régulation financière – définitivement votée par le Congrès des États-Unis – contient un article d'apparence anodine sur la transparence des industries extractives. Or, cette disposition qui résulte d'un amendement du sénateur républicain Benjamin L. Cardin[5] reflète en réalité le succès d'une campagne menée de longue date par diverses ONG[6]

4. « ONG, les nouveaux diplomates ! », *Les Nouvelles de SUD*, n° 89, juillet 2003 ; Ph. Ryfman, *Les ONG*, Paris, La Découverte, 2009 (2nde édition).
5. Cette affiliation politique n'est pas dénuée d'intérêt, le Parti républicain étant généralement considéré comme plus sensible aux intérêts du grand capitalisme industriel et financier que les démocrates.
6. Particulièrement l'ONG britannique Global Witness, initiatrice de la campagne « Publiez ce que vous payez » (« *Publish what you pay* »), ou encore Oxfam, Transparency International, etc.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

et témoigne de l'efficacité de leurs mobilisation et plaidoyer. À partir de 2012, les compagnies pétrolières, gazières, charbonnières, minières cotées à la Bourse de New York (tant américaines qu'étrangères, c'est-à-dire 90 % environ des entreprises du secteur) auront ainsi l'obligation de publier l'intégralité et le détail des sommes (officielles ou occultes par conséquent) qu'elles versent aux gouvernements des pays où elles opèrent. Les conséquences sur les relations internationales de l'amendement Cardin ne seront probablement pas négligeables[7]. Il est déjà remarquable que ce soient des organisations privées qui aient contraint l'échelon politique à instaurer une disposition souvent discutée dans des enceintes internationales mais jamais adoptée par crainte d'attenter à la souveraineté des États dont le sous-sol détient de telles richesses. Il est prévisible qu'à l'avenir, des ONG s'appuyant sur cette régulation nouvelle du droit américain utiliseront les informations ainsi communiquées par ces entreprises pour pousser, voire contraindre, les États concernés, par exemple à redistribuer plus équitablement une rente pétrolière. Autrement dit, elles useront de techniques de type diplomatique pour peser sur les relations internationales en matière énergétique.

Cette présence, de plus en plus marquée, d'acteurs non gouvernementaux sur la scène internationale a attiré l'attention des analystes dès les années 1970. Depuis lors, même les partisans les plus farouches de l'école réaliste en matière de théorie des relations internationales ont dû admettre le surgissement dans la vie internationale de groupements à vocation désintéressée, et sans but lucratif. Qu'il s'agisse d'ONG ou de fondations : telle la Fondation Bill et Melinda Gates devenue, avec des financements ciblés mais massifs, un acteur majeur de la santé et de la recherche vaccinale et, plus secondairement, de la recherche agronomique dans le monde[8]. Robert O. Keohane et Joseph S. Nye les premiers[9] ont soutenu que percevoir la politique internationale comme seulement interétatique n'avait plus guère de sens, dans la mesure où elle était devenue transnationale, c'est-à-dire qu'elle reposait dorénavant sur des interactions multiples dans lesquelles les États jouaient certes encore leur partition, mais avec nombre d'acteurs transfrontières. Cette approche a depuis lors été largement reprise, approfondie et diversifiée des deux côtés de l'Atlantique. Aux États-Unis,

7. Par effet mimétique, il pourrait être rapidement dupliqué dans certains pays européens, au Japon ou au Brésil. Déjà certains députés du Parlement européen songent à s'en inspirer.
8. Quasiment à hauteur de 10 milliards de dollars (Md$) entre 1994 et 2008, *Le Monde*, 31 janvier 2009. Mais les donations ne font qu'augmenter, puisqu'avec un capital de 70 Md$, la Fondation a – en dépit de la crise – une capacité d'engagement annuel de dépenses (dans ces domaines) d'environ 5 Md$ à 6 Md$. Voir S. Michailof et A. Bonnel, *Notre maison brûle au Sud. Que peut faire l'aide au développement ?*, Paris, Fayard, 2010.
9. R. O. Keohane et J. S. Nye (dir.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1972.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

James N. Rosenau a développé la théorie des « acteurs hors souveraineté[10] ». En Europe, Guillaume Devin considère que cet élargissement de la catégorie d'acteur international aux ONG bat en brèche le monopole du droit international que s'étaient arrogés petits et surtout grands États[11]. L'inclination d'une partie de la mouvance ONG à construire, dès lors, une « diplomatie non gouvernementale (DNG) » et à employer volontairement ce terme se nourrit de ce substrat théorique, autant qu'elle l'alimente.

Trois axes principaux, deux outils

Ce glissement a aussi été théorisé à l'intérieur même du milieu des ONG. Ainsi, pour son principal porte-parole en France, cette DNG s'articule essentiellement autour de trois grands courants : l'environnement, les drames sociaux en y incluant la négation des droits humains, la réforme des institutions internationales[12]. Sa mise en œuvre non seulement passerait par des actions séparées propres à chaque ONG, mais constituerait – dans l'esprit d'un nombre croissant de dirigeants de ces organisations – un véritable projet collectif.

La fin des années 1990 et le début des années 2000 ont été, de ce point de vue, un moment charnière. Deux outils ont été principalement forgés pour construire cette DNG. Le premier consiste en la constitution de coalitions *ad hoc*, en vue de promouvoir un objectif prédéfini. Elles agissent en support de campagnes réunissant, dans un cadre sous-régional, continental ou planétaire, des dizaines, voire des centaines d'ONG autour d'une cause commune. Un exemple emblématique est celui du processus ayant abouti – à partir d'une initiative strictement non gouvernementale, donc – à l'élaboration, puis à la signature, d'un traité international sur les mines antipersonnel (MAP) : la convention d'Ottawa. Nous y reviendrons. Le second est encore plus original. Il encourage le regroupement en une structure permanente, au niveau international, de plateformes nationales d'ONG, intégrant aux côtés d'organisations du Nord, des ONG de pays émergents et du Sud. La coordination française des ONG de développement et humanitaires – Solidarité Urgence Développement (SUD) – a ainsi pris l'initiative, depuis 2002, de construire un tel réseau, d'abord avec ses *alter ego* brésilienne (Associaçao brasileira de organizaçoes nao governamentais, ABONG), indienne (Voluntary Action Network India, VANI), sénégalaise (Conseil des ONG d'appui au développement, CONGAD), américaine (InterAction). Elles ont été rejointes ensuite par plusieurs

10. J.-N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, New York, Princeton University Press, 1990.
11. G. Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2007.
12. H. Rouillé d'Orfeuil, *La Diplomatie non gouvernementale. Les ONG peuvent-elles changer le monde ?*, Paris, Éditions de l'Atelier, 2006.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

dizaines d'autres, et à l'automne 2008 une centaine se sont réunies à Paris pour proposer « une réforme de la gouvernance mondiale ». Un « Forum » des plateformes a depuis lors été créé, afin de disposer d'une structure permanente et d'accroître sa visibilité transnationale.

La DNG devient ainsi, peu à peu, partie prenante de la complexité croissante des politiques internationales soulignées par Michele M. Betsill et Elisabeth Corell à propos des négociations environnementales[13]. L'un des principaux objectifs, justement, est de « métaboliser [les positions des ONG] par les appareils diplomatiques étatiques[14] ». À travers un processus qualifié – suivant une expression anglo-saxonne en vogue dans le milieu non gouvernemental – de *multitrack diplomacy*, c'est-à-dire de diplomatie à voies multiples. Mais le but final semble surtout être la constitution, à côté de la diplomatie classique, et pas obligatoirement en conflit avec elle, d'une *track two diplomacy*, c'est-à-dire, pour ses partisans, d'une production diplomatique émanant purement et simplement des sociétés civiles[15]. Cette vision est loin d'être purement utopique. Jouant à plein de la globalisation, certaines ONG sont devenues expertes dans la mondialisation des processus de transnationalisation, à travers les nouvelles connexions internationales qu'elles construisent progressivement en propre, simultanément à leur alliance avec d'autres réseaux. Elles capitalisent largement, pour ce faire, sur la dimension nouvelle – déjà soulignée par Margaret E. Keck et Kathryn Sikkink[16] en 1998 – acquise par les réseaux transnationaux de mobilisation militante depuis la fin du XX^{e} siècle, sous le double effet de la mondialisation et des nouvelles technologies (Internet, téléphone mobile, SMS et maintenant réseaux sociaux). Ces auteurs ont élaboré un modèle d'« effet boomerang » (*boomerang pattern*) qui explique effectivement bien, dans les domaines du plaidoyer ou du lobbying, comment des ONG locales critiques de leur gouvernement ou d'acteurs économiques multinationaux (mais qui n'arrivent pas à faire prendre en compte leurs revendications) parviennent à leurs fins grâce à leur interconnexion avec d'autres ONG, notamment de grandes organisations du Nord. Celles-ci, outre qu'elles peuvent fournir des ressources additionnelles (financières, humaines, de communication) aux ONG locales, prennent alors le relais. Elles donnent

La diplomatie non gouvernementale, partie prenante des politiques internationales

13. M.M. Betsill et E. Corell (dir.), *NGO Diplomacy. The Influence of NGOs in International Environmental Negotiations*, Cambridge (MA), MIT Press, 2007.
14. H. Rouillé d'Orfeuil, *op. cit.* [12].
15. B. Badie, *Le Diplomate et l'intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Paris, Fayard, 2007.
16. M. E. Keck. et K. Sikkink, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

une envergure transnationale, voire planétaire, à la cause, puis interpellent acteurs locaux, entreprises multinationales, États étrangers ou organisations internationales et, par un « retour de boomerang », accentuent la pression. Cette approche, à la fois globale et ancrée dans le local, repose sur un trépied. La compétence opérationnelle ou la maîtrise d'un domaine, alliée à l'expertise, d'abord. Il faut ainsi souligner, avec Pierre Jacquet[17], que « sur nombre de sujets techniques, certaines ONG disposent d'une expertise indispensable à un débat bien informé et à l'exercice d'un contre-pouvoir performant ». La capacité, ensuite, de mobiliser des soutiens dans les opinions publiques grâce au plaidoyer, combinée à l'aptitude au lobbying sur les centres de pouvoir, facilitée par la sympathie qu'une partie des élites leur témoigne (particulièrement au Nord). Enfin, la volonté de construire de nouveaux rapports de force, mais aussi de partenariat, avec des entreprises multinationales, des OI, des États, corrélée avec la recherche d'une participation à la prise de décision, puis à sa mise en œuvre. L'efficacité en termes de représentation, de « porte-parolat » et de résultats concrets, le tout pour un coût financier et en ressources humaines limité, vaut bien celle de grands réseaux diplomatiques.

Une forme d'action qui fait débat

Ces processus, on s'en doute, ne font pas l'unanimité. Non seulement, comme on pourrait s'y attendre, parmi les diplomates professionnels, mais encore au sein de la communauté académique. Serge Sur estime ainsi que certaines ONG n'aspireraient qu'« à devenir des partis politiques internationaux, sans légitimité, sans racines et... sans aucune base démocratique ». Il s'élève contre la dépossession des États qui en résulterait[18]. Bertrand Badie[19], au contraire, les dépeint positivement en « nouveaux bourgeois internationaux ». Comme les bourgeoisies nationales qui, à partir du XVIII^e^ siècle, se sont progressivement emparées de la chose publique, les bourgeois d'aujourd'hui « s'emparent des affaires étrangères pour en faire celles de tous [...] dont on peut – mais aussi dont on doit – débattre ».

Si elle participe par certains côtés de cet activisme foisonnant, la diplomatie humanitaire non gouvernementale s'affirme aussi – et c'est sa principale originalité – sur la scène internationale, dans des domaines où on ne l'attendait pas et qui touchent au cœur des souverainetés étatiques, particulièrement ceux de la guerre, du désarmement, de la paix et des embargos économiques.

17. P. Jacquet, « La contestation de la mondialisation », *L'Économie politique*, n° 13, 2002.
18. S. Sur, « La convention de Rome entre ONG et Conseil de sécurité », *Revue générale de droit international public*, n° 1, janvier 1999.
19. B. Badie, *La Diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

Une « diplomatie humanitaire » multifacettes

Même si la réunion de ces deux termes (diplomatie et humanitaire) peut paraître surprenante, l'analyse de diverses initiatives prises par des agences humanitaires non gouvernementales, et le succès avéré rencontré par certaines, montre la constitution de pratiques et de discours nouveaux. Ceux-ci s'inscrivent désormais dans des répertoires d'action et s'insèrent pleinement dans leurs logiques d'intervention.

Une antériorité avérée pour le CICR

Ici aussi terme ou pratique ne sont pas neufs, puisque le CICR y recourt ponctuellement depuis presque un siècle. Son objectif est triple : « susciter une dynamique de sensibilisation aux problèmes humains engendrés par la violence armée, de soutien à l'action humanitaire [...] et de respect du droit humanitaire ». Quatre traits particuliers caractérisent à ses yeux cette « diplomatie humanitaire » : des relations avec de nombreux interlocuteurs, étatiques ou non ; l'accent mis sur le domaine humanitaire ; l'indépendance ; la persuasion, à base de discrétion, comme mode d'action privilégié[20]. Cette « diplomatie humanitaire » s'incarne dans les relations que les représentants sur le terrain du CICR (les « délégués ») nouent avec des responsables politiques et militaires locaux. Ou à travers les visites de ses hauts responsables sur place, à commencer par son président, qui rencontre régulièrement chefs d'État, de gouvernement, ministres des Affaires étrangères, de la Défense, etc. Plus anecdotiques, mais symboliquement forts, de véritables « accords de siège » confèrent aux représentants du CICR et à leur délégation, dans certains pays, un statut de nature diplomatique, équivalent à celui d'une ambassade ou d'une représentation d'organisation internationale[21]. Alors que le Comité, qui n'est en rien une OI, est juridiquement une simple association privée de droit suisse[22]. La diplomatie humanitaire du CICR demeure cependant avant tout au service de son projet et de ses activités opérationnelles. Le CICR autolimite donc, et volontairement, ses ambitions. Même si, particulièrement dans le domaine du droit international humanitaire, il s'efforce régulièrement d'obtenir une meilleure application et, dans certains cas, l'adoption de régulations nouvelles, en usant des divers registres de la pratique diplomatique (rencontres, production de rapports, documents, négociations, etc.) pour parvenir à ses fins.

20. M. Harroff-Tavel, « La diplomatie humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge », *Relations internationales*, n° 121, 2005.
21. C'est le cas en France depuis 2003 (L. 2003-475 du 04/06/2003, JO du 05/06/2003).
22. Dès le XIX[e] siècle néanmoins, le CICR s'est vu reconnaître par les États signataires des Conventions de Genève diverses prérogatives en matière de mise en œuvre et de respect des dispositions du droit international humanitaire.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

Les ONG humanitaires négocient aussi sur le terrain, et en permanence, avec les diverses autorités en présence, chefs militaires, seigneurs de guerre, etc., particulièrement lors des conflits armés internationaux, et surtout non internationaux. Mais loin de se cantonner à ce seul volet opérationnel, beaucoup affichent publiquement, depuis deux décennies, des ambitions plus hautes, qui se sont progressivement traduites par des actions de type diplomatique. De ce point de vue, l'accession d'ONG humanitaires au prix Nobel de la paix dans la décennie 1990 – Handicap International, conjointement avec plusieurs autres ONG, en 1997 ; Médecins sans frontières (MSF)[23] en 1999 – traduit de façon éclatante la reconnaissance de ces actions dans l'espace international, mais aussi une forme de « sanctification » contemporaine[24]. Par ricochet, le magistère moral qu'assure la nobélisation amplifie l'influence sur la scène internationale. Avec les conséquences que l'on peut imaginer, en termes de crédibilité.

L'espace de cette « diplomatie humanitaire » conduite par des ONG tend dès lors à se distendre, et à s'élargir à des fonctionnalités traditionnellement dévolues aux seuls États, que cette extension concerne les processus de conclusion de traités, la médiation dans des conflits, voire même une certaine forme de « diplomatie de force ».

Mines antipersonnel et bombes à sous-munitions

Les mines antipersonnel constituent un des cas les plus emblématiques de la diplomatie humanitaire car il a débouché sur l'adoption et la mise en œuvre d'une convention internationale, qui peut être qualifiée de véritable traité de désarmement, puisqu'il vise à l'interdiction de l'usage, de la fabrication, de la détention, et à la destruction programmée des stocks existants ainsi qu'à la mise en œuvre et au financement de l'éradication de millions d'entre elles disséminées sur toute la planète depuis des décennies.

Autrement dit, un traité international d'importance (et que les États-parties appliquent dans l'ensemble) résulte ici d'une initiative non gouvernementale, qui s'est impliquée dans sa négociation et son élaboration de bout en bout. Le cas est plutôt rare, même si, historiquement, le texte fondateur du droit humanitaire, la convention de Genève[25] du 22 août 1864, est aussi d'origine non gouvernementale.

Au point de départ de ce processus, l'observation faite au début des années 1990, par des ONG telles que Handicap International, qu'en dépit

23. Le CICR l'a obtenu, de son côté, à trois reprises au xx^{e} siècle, en 1917, 1944 et 1963.
24. C. Troubé, *L'Humanitaire en turbulences. Les ONG face aux défis de la solidarité internationale*, Paris, Autrement, 2006.
25. Convention pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

du développement de leurs programmes d'appareillage, les victimes de ces mines s'avéraient toujours nombreuses, y compris bien après la fin de conflits armés. D'où la prise de conscience que ces engins, plus que les militaires du camp adverse, frappaient avant tout les civils, et que leur pouvoir létal dépassait largement l'aspect purement temporel des conflits. Handicap International-France, en coalition à l'origine avec seulement cinq autres ONG (britanniques et américaines), lance en 1992 une campagne globalisée pour aboutir à la signature d'une convention internationale.

La convention d'Ottawa : l'émergence d'un nouveau modèle de négociation

Cette action de DNG rencontrera un succès éclatant, puisqu'elle aboutira, en cinq ans seulement, à la signature de la convention d'Ottawa le 3 décembre 1997. Pour Jean-Marie Chasles « les négociations d'Ottawa [...] ont peut-être permis l'émergence d'un nouveau modèle de négociation accordant une place de choix aux ONG [et à] l'adoption de conventions qui reconnaissent l'importance des ONG[26] ». Depuis, l'action s'est poursuivie par l'étroite association d'ONG à la surveillance de son application, ainsi que par leur implication dans des programmes opérationnels de sensibilisation des populations, voire de recherche/destruction des mines anciennement posées. Une structure non gouvernementale permanente, avec finances et personnel, créée au début de la campagne, fonctionne toujours, l'International Campaign to Ban Landmines.

Cette réussite a encouragé une autre coalition d'ONG, composée pour partie des mêmes organisations[27] et créée en 2003, à promouvoir l'adoption d'un nouveau texte : celui sur les bombes à sous-munitions signé à Oslo le 3 décembre 2008. Ces ONG ont intelligemment manœuvré pour gagner à leurs vues un nombre suffisant d'États, alors qu'il était notoire que les appareils militaires étaient ici beaucoup plus réticents que pour les mines antipersonnel, et que certains pesaient fortement pour écarter toute restriction de l'usage de ce type d'armes.

Construction de la paix, prévention des crises et sortie des conflits

Ce champ est en pleine expansion[28] : s'y investissent des ONG notoires comme le français Comité catholique contre la faim et pour le développe-

26. J.-M. Chasles, *Le Mythe de la démocratisation internationale. La place des ONG dans la société internationale à travers les exemples des conventions d'Ottawa et Rome*, Paris, 2009, thèse de l'université Paris II. L'auteur demeure néanmoins réservé vis-à-vis de ce processus qu'il qualifie de « modèle à l'avenir incertain ».

27. Cluster-Munition Coalition (CMC).

28. J.-L. Marret, *La Fabrication de la paix. Nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes : un inventaire*, Paris, FRS/Ellipses, 2001.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

ment (CCFD) ou la transnationale Oxfam qui en font un des axes majeurs de leurs stratégies. Depuis une dizaine d'années, sont aussi apparues des organisations se spécialisant dans les programmes de formation à la médiation, la méthodologie de l'approche non violente des conflits, ou encore l'accompagnement post-conflictuel, c'est-à-dire la gestion des sorties de crise.

La branche ONG de la communauté catholique Sant' Egidio, en Italie, ou l'International Crisis Group en Grande-Bretagne, maîtrisent à un haut degré ces techniques. Ce type d'activités est particulièrement prisé dans les pays anglo-saxons où il s'intègre à une thématique transversale reconnue : la prévention des conflits. Toutes ces actions sont largement subventionnées soit par des fonds publics, soit par de grandes fondations privées, surtout américaines (Ford, Carnegie). L'ONG Refugees International s'est ainsi spécialisée dans cette fonction préventive, tandis que Seeds of Peace ou Search For Common Ground promeuvent des processus de « pacification par le bas »[29]. La première réunit et fait travailler ensemble des jeunes (israéliens, palestiniens, grecs, turcs, américains, arabes), la seconde organise des « médias de la paix », des ateliers de formation de médiateurs locaux, ouvre des crèches rassemblant des enfants de groupes en conflit.

Les exemples sont légion de médiations secrètes, comme de réunions de ce type, discrètes ou au contraire largement médiatisées (des rencontres interchypriotes ayant rassemblé, entre 1993 et 2000, 4 000 participants sur une population totale de l'île de 800 000 habitants aux innombrables contacts israélo-palestiniens), organisées sous l'égide de ces ONG, autour de personnalités jugées représentatives au sein de leurs sociétés ou communautés.

Une véritable expertise paradiplomatique s'est ainsi créée dans le champ non gouvernemental, bien au-delà d'ailleurs des seules ONG. Depuis un peu plus d'une dizaine d'années, le Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre), fondé en 1999 et basé à Genève, s'est ainsi spécialisé dans le domaine de la médiation dans les conflits armés, du rétablissement ou de consolidation de la paix. Ses succès ont été incontestables, spécialement en Indonésie dans la province d'Aceh, à Sumatra, mais aussi au Burundi, en République centrafricaine, au Soudan ou encore au Népal, aux Philippines, au Timor-Leste[30].

29. S. Lefranc, « Du droit à la paix : le voyage des techniques internationales de pacification "par le bas" », document présenté dans le cadre du séminaire « Sociologie politique des relations internationales », au Centre de recherches politiques de la Sorbonne (CRPS)/université Paris I, 2008.
30. HD Centre, *Médiation pour la paix 1999/2009*, Genève, HD Centre, 2010.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

Embargos, blocus et passages « en force »

On doit même se demander dorénavant si certains secteurs non gouvernementaux ne mettent pas en œuvre une sorte de « diplomatie humanitaire de force », s'affrontant directement à des États. Cette technique semble, en tout cas, se développer et commence d'engranger, elle aussi, quelques succès. Ainsi la tentative, à la fin du printemps 2010, de la coordination Free Gaza Movement – et surtout en son sein de l'organisation turque Foundation For Human Rights and Freedoms and Humanitarian Relief (IHH)[31] – de forcer par voie maritime le blocus israélien (et égyptien) de la Bande de Gaza a certes techniquement échoué, mais la capacité de cette coalition non gouvernementale à mobiliser, avant comme après le violent arraisonnement[32], opinions publiques, médias et... diplomaties étatiques, a produit des résultats incontestables là où les techniques de diplomatie traditionnelle avaient montré leurs limites. Après le tragique épisode, l'Égypte a durablement rouvert sa frontière, tandis qu'Israël allégeait son blocus terrestre avant, *de facto*, quasiment de le lever, à quelques produits près.

Des rapports complexes avec la diplomatie classique

Il faut se garder de penser la diplomatie humanitaire comme se trouvant systématiquement dans un rapport antagonique avec les diplomaties étatiques. Les divers cas qui viennent d'être – sommairement – présentés montrent que la réalité de ces relations est plus complexe. Ce qui autorise à parler de diplomatie « alternative », et non de « diplomatie parallèle ».

Dans certains conflits, spécialement sur le continent africain, l'usage semble se répandre de faire participer des acteurs non gouvernementaux – dont on reconnaît ainsi l'expertise, la compétence et l'influence – aux rencontres officielles destinées à leur trouver une solution. Sant' Egidio et le CICR ont ainsi été invités par les autorités françaises à assister aux discussions inter-ivoiriennes de Marcoussis en 2003. La première organisation a d'ailleurs à son actif direct la conclusion de l'accord qui a mis fin à la guerre civile du Mozambique[33] en 1992. Elle mène une activité régulière de médiation depuis une vingtaine d'années.

Il arrive même que les diplomaties humanitaires jouent un rôle de « poisson pilote » des diplomaties étatiques, *de facto* ou volontairement. Leur action contribue alors à un travail de défrichage, lorsque, pour des

31. Insani Yardim Vakfi. De nombreux analystes s'interrogent, néanmoins, sur l'identité exacte de cette organisation.
32. J.-F. Legrain, « La flottille de Gaza et les nouvelles ONG islamiques », *Libération*, 7 juin 2010.
33. P. Anouilh, « Sant'Egidio au Mozambique. De la charité à la fabrique de la paix », *Revue internationale et stratégique*, n° 59, automne 2005.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

motifs politiques (liés à l'état de tension entre les protagonistes directs), des diplomaties étatiques souhaitant s'impliquer dans la résolution d'un conflit ne s'estiment pas encore en mesure d'intervenir directement.

En dépit de ces succès, réels, de nombreux diplomates et chercheurs continuent de ne voir qu'artifice dans cette diplomatie alternative menée sur une base non gouvernementale. Pour eux, fondamentalement, ces acteurs privés ne peuvent prétendre au mieux qu'à un rôle subordonné d'« auxiliaires » de la diplomatie étatique. Samy Cohen considère ainsi que les États occidentaux voient les ONG comme faisant « partie du dispositif de politique étrangère quand bien même des désaccords de fond apparaîtraient entre elles et l'État[34] ». Béatrice Pouligny prône quant à elle un retour à la réflexion politique dans l'exercice, par les ONG, de leurs responsabilités[35]. Certes aussi, le premier secrétaire d'État de l'Administration Bush, Colin Powell, s'était signalé, quelques jours après le 11 septembre 2001, par une déclaration qualifiant les ONG américaines de multiplicateurs de l'influence de Washington dans le monde... Le ministre français des Affaires étrangères Bernard Kouchner scandalisa, lui, en 2008, le milieu ONG français en parlant, à propos de la présence à Gaza de plusieurs d'entre elles, de « nos » ONG. Mais ces appréciations ministérielles, outre leur aspect polémique, et à usage clairement politique, ne reflètent guère la réalité. D'abord parce que l'analyse des pratiques et des positionnements d'organisations comme MSF, Oxfam, Action contre la faim, Médecins du Monde, Save the Children, ou le CICR, etc., montre aisément que leur degré d'indépendance et de capacité à définir leurs stratégies propres est remarquablement élevé. Ensuite et surtout parce que la réalité de la vie internationale se nourrit, on l'a dit, de ces partenariats, de ces rencontres, voire de ces fronts communs entre diplomaties étatiques et DNG. Un dernier exemple l'illustrera. En France, depuis 1995 et le premier mandat de Jacques Chirac, l'habitude s'est prise que la préparation des sommets du G8 – et aujourd'hui du G20 – donne lieu à des rencontres et échanges réguliers entre les sherpas présidentiels et les représentants des ONG.

Pour élargir la focale sur ces interactions entre diplomatie classique et diplomatie alternative, on peut appliquer la thèse M. M. Betsill et E. Corell sur les questions environnementales[36] au champ humanitaire : lorsque des acteurs non gouvernementaux ont la capacité de nouer des alliances avec des États clés, ils remportent dans leur domaine d'action de grands succès.

***

34. S. Cohen, *La Résistance des États. Les démocraties face aux défis de la mondialisation*, Paris, Seuil, 2003.
35. B. Pouligny, « L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre », *Politique étrangère*, vol. 68, n° 2, été 2003.
36. M.M. Betsill et E. Corell (dir.), *op. cit.* [13].

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)

Du tsunami aux crises alimentaires répétées au Niger, en passant par le Darfour, la Birmanie, Haïti ou le Pakistan, ni la présence, ni l'influence des ONG humanitaires ne paraissent en voie d'être démenties sur les terrains des conflits armés et des catastrophes[37].

Dès lors, qu'une activité de nature diplomatique fasse aujourd'hui partie du répertoire d'actions d'agences humanitaires non gouvernementales semble naturel. Cette diplomatie alternative constitue une réalité mieux admise. Elle s'est structurée, use de techniques éprouvées, et est servie par des personnels compétents, généralement animés de convictions fortes. Pour autant, il faut se garder de toute hagiographie. Elle n'a évidemment pas pour visée de supplanter les diplomaties étatiques, d'autant que la querelle de légitimité entre acteurs gouvernementaux et acteurs non gouvernementaux n'est pas complètement apaisée[38]. En outre, parmi ces derniers, ce sont surtout ceux des pays développés qui déterminent l'essentiel des processus et ont les moyens d'en user. Les acteurs faibles, ne maîtrisant pas la langue anglaise n'y ont guère accès...

La compréhension de la complexité de cette nouvelle dimension de la présence multiforme du non gouvernemental sur la scène internationale gagnerait quoi qu'il en soit à être mieux comprise dans ses fondements et ses pratiques, et étudiée en profondeur par chercheurs, analystes et diplomates.

PF

MOTS CLÉS

Diplomatie
Organisations non gouvernementales
Humanitaire
Droit international

37. Ph. Ryfman, *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, La Découverte, 2008.
38. H. Rouillé d'Orfeuil, « Diplomaties non gouvernementales : l'influence croissante de la société civile sur la scène mondiale », *in* Institut de recherche et débats sur la gouvernance, *Chroniques de la gouvernance 2009-2010*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2009.

Institut français des relations internationales | Telecharge le 09/09/2025 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.91)