

# 5èmes Universités d'Automne de l'Humanitaire

## 27, 28 et 29 septembre 2007

### Sécurité et protection : mission impossible?



Actes de la conférence



# SOMMAIRE

<b>Liste des sigles.....</b>	<b>4</b>
<b>Ouverture des 5<sup>èmes</sup> Universités d’Automne .....</b>	<b>6</b>
<b>de l’Humanitaire .....</b>	<b>6</b>
I/ Mot de bienvenue (François Grünewald, président du Groupe URD) .....	6
II/ Présentation du concept général des UAH (Véronique de Geoffroy, Groupe URD) .....	7
III/ Cadrage du sujet des UAH 2007 (Véronique de Geoffroy, Groupe URD) .....	8
<b>Présentations de cadrage.....</b>	<b>10</b>
I/ La protection dans un contexte de multiplication des acteurs, point de vue du CICR (Pierre Gentile, Comité International de la Croix-Rouge) .....	10
II/ Protection et droit : enjeux et limites (Françoise Bouchet-Saulnier, Fondation Médecins Sans Frontières) .....	18
III/ Les sociétés de sécurité privées peuvent-elles assurer la sécurité physique des populations civiles et des humanitaires ? (Jean S. Renouf, London School of Economics and political science) .....	23
IV/ La responsabilité de protéger (François Grünewald, Président du Groupe URD) .....	38
<b>Restitution des ateliers.....</b>	<b>41</b>
I/ Focus sur trois sujets liés à la sécurité .....	41
A/ Quelle interaction entre les Sociétés de Sécurité Privées et les ONG ? .....	41
B/ La sécurité du personnel national .....	43
C/ Etude de cas du Pakistan.....	45
II/ Focus sur quatre sujets liés à la protection .....	50
A/ Approche globale de la protection .....	50
B/ La participation des populations dans les programmes de protection / Quel rôle des ONG dans le plaidoyer .....	52
C/ Les relations entre les ONG et la Cour Pénale Internationale.....	55
D/ Evaluation de la protection .....	57
<b>Clôture des 5èmes Universités d’Automne .....</b>	<b>60</b>
<b>de l’Humanitaire .....</b>	<b>60</b>
I/ Conclusions (Benoît Miribel, Membre du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) et ancien directeur d’Action Contre la Faim) .....	60
II/ Le mot de la fin (François Grünewald, Président du Groupe URD) .....	62
<b>Annexes .....</b>	<b>64</b>



## Liste des sigles

**CESH** : Centre Européen de Santé Humanitaire  
**CFTC** : Confédération Française des Travailleurs Chrétiens  
**CICR** : Comité International de la Croix-Rouge  
**CNCDH** : Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme  
**CPI** : Cour Pénale Internationale  
**CR** : Croix-Rouge  
**DAH** : Délégation à l'Action Humanitaire  
**DIH** : Droit International Humanitaire  
**ERRA** : Earthquake Rehabilitation Reconstruction Authority  
**HCCI** : Haut Conseil de la Coopération Internationale  
**HCR** : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés  
**HI** : Handicap International  
**HPCR** : Humanitarian Policy and Conflict Research  
**IECAH** : Institut espagnol sur les Conflits et l'Action Humanitaire  
**INSEAD** : Institut Européen d'Administration des affaires  
**IPOA** : International Peace Operations Association  
**LSE** : London School of Economics and political science  
**MAE** : Ministère des Affaires Etrangères  
**MDM** : Médecins du Monde  
**MSF** : Médecins Sans Frontières  
**NU** : Nations Unies  
**ODI** : Overseas Development Institute  
**ONG** : Organisation Non Gouvernementale  
**ONU** : Organisation des Nations Unies  
**R2P** : Responsabilité de Protéger  
**RCA** : République Centrafricaine  
**RDC** : République Démocratique du Congo  
**SSP** : Sociétés de Sécurité Privées  
**UAH** : Universités d'Automne de l'Humanitaire  
**UNICEF** : Fond des Nations Unies pour l'Enfance  
**URD** : Urgence Réhabilitation Développement  
**USAID** : United States Agency for International Development



# Ouverture des 5<sup>èmes</sup> Universités d'Automne de l'Humanitaire

## I/ Mot de bienvenue (François Grünewald, président du Groupe URD)

Je vous souhaite à tous la bienvenue au siège du Groupe URD et suis heureux de vous accueillir dans ce site au coeur d'une région magnifique, néanmoins en proie à d'importantes vulnérabilités naturelles. C'est en effet une zone propice aux catastrophes naturelles : le gel, la sécheresse, les feux de forêt et les inondations sont des problèmes fréquents. La vulnérabilité est aussi économique. Plusieurs exemples illustrent bien ce phénomène, notamment l'agriculture, qui est confrontée à de nombreuses difficultés, et les spéculations sur l'habitat qui limitent l'accès au logement pour les locaux.

Nos équipements sont une référence environnementale dans la région Rhône-Alpes (chauffage solaire avec appoint en bois déchiqueté, systèmes de récupération des eaux de pluies, compost, tri sélectif...), investissements et efforts permanents pour que notre lieu de travail et habitudes quotidiennes soient en cohérence avec nos activités à l'international, mais aussi à la hauteur des défis qui attendent la planète avec le changement climatique. Nous avons la chance d'évoluer dans ce lieu d'une beauté exceptionnelle et il est important pour nous de le préserver. Cet espace est notre lieu de vie et de travail, mais c'est aussi un lieu d'accueil et de convivialité.

Le sujet de la protection et de la sécurité qui nous réunit aujourd'hui pour les 5èmes Universités d'Automne de l'Humanitaire s'avère de plus en plus important avec les temps troublés d'aujourd'hui. Il a à la fois une profondeur historique fondamentale et une acuité actuelle extrêmement forte. Sur le terrain, la protection et l'assistance sont tellement liées qu'un vrai travail de fond est à poursuivre, d'où l'intérêt des prochains débats et la présence aujourd'hui de participants de multiples horizons.

Les questions de sécurité sont une préoccupation permanente. Notre défi est d'être sans cesse plus intelligent pour gérer notre sécurité, sans oublier que si cela nous contraint d'être coupés du terrain, donc des populations, cela impliquerait de quitter ces terrains ou de changer nos modes de fonctionnement. Il y a donc un enjeu de fond entre le zéro mort qui nous empêcherait de faire notre travail et la balance entre des risques trop importants à prendre ou non.

Ces éléments qui impliquent des positionnements compliqués sont au cœur des travaux que nous avons commencé il y a 10 ans et des problématiques quotidiennes de chaque acteur, avec une difficulté croissante de prendre en compte un monde qui évolue très vite aussi bien en termes de risques, notamment depuis le 9/11, que dans le cadre de la montée en puissance de nouveaux acteurs, comme les milices privées, les Sociétés de Sécurité Privées (SSP), etc.

J'espère que ces trois jours seront aussi créatifs que l'ont été les quatre précédentes éditions des UAH. Bon travail à toutes et tous, en espérant que vous apprécierez notre belle Drôme provençale.



*« J'aimerais qu'on apprenne surtout dans nos villages et dans notre pays, la tolérance et le respect car c'est lorsque l'on connaît les autres qu'on les apprécie et qu'on voit que la complémentarité des uns et des autres nous permet d'avancer et de vivre. »*

*Jean-Pierre Buix, maire de Buis les Baronnies souhaite la bienvenue à tous les participants et leur fait part de sa joie de les accueillir dans sa région.*

## **II/ Présentation du concept général des UAH (Véronique de Geoffroy, Groupe URD)**

Les premières UAH en 2003 ont été créées autour de quelques grandes idées phares telles que l'envie d'ouvrir une fois par an les portes du Groupe URD pour partager les travaux menés et croiser des réflexions issues des activités sur le terrain, ou encore la volonté d'accueillir une grande diversité d'acteurs impliqués dans le secteur (agences des Nations Unies, Croix-Rouge, ONG, universitaires, entreprises, organisations gouvernementales...).

Le concept des UAH est d'organiser un évènement différent d'un colloque, durant lequel nous avons l'habitude de rencontrer les autres ONG et acteurs humanitaires pour au mieux une journée dans une grande ville, sans réellement avoir le temps d'intervenir et de participer activement aux débats. Il y a des sujets qui valent la peine que l'on s'arrête un moment pour réfléchir et ce n'est pas en quelques heures que l'on va pouvoir creuser ces problématiques complexes. D'où l'idée d'organiser un évènement de trois jours pour prendre le temps de discuter, de débattre et d'échanger nos expériences.

Inviter les participants dans notre siège, dans la montagne, permet de se couper du quotidien et ainsi se pencher sur un sujet d'une autre façon. L'ambiance de travail doit permettre de réfléchir différemment et d'avoir des échanges d'une toute autre profondeur que ceux que l'on aurait dans un laps de temps plus court et un lieu plus « classique ». Le « style » des UAH doit permettre de faire des rencontres et d'approfondir les échanges.

Cette année, pour répondre à la demande récurrente des participants d'avoir davantage de temps d'échange, nous avons choisi une méthode participative particulière, qui se nomme l'open space. Il s'agit d'une méthode participative basée sur la richesse des expériences des participants, qui s'organise autour de nombreux temps de dialogue en groupe restreint. Nous sommes allés assez loin dans cette technique participative, à tel point que l'agenda des deux jours à venir est un peu vide, car le contenu se créera par rapport aux apports et envies de chacun.

Chaque année, le thème des UAH est choisi en début d'été afin de laisser un temps de préparation et de réflexion. Le sujet est déterminé selon différents critères. Il doit être en lien avec l'actualité, avec des travaux en cours ou du moins avec des besoins tels que nous les pressentons dans le secteur, des aspects de notre travail à explorer pour le futur. Le Groupe URD essaye d'être précurseur – sur des sujets qui, de par leur complexité, nécessitent plusieurs jours de réflexion – ou, dans la mesure du possible, d'aller plus loin sur des réflexions en cours.



Durant les quatre dernières années, nous avons traité les thèmes suivants :

- 2003 : l'humanitaire post 9/11 (les césures de l'humanitaire)
- 2004 : le lien urgence développement, quoi de neuf ?
- 2005 : certification et labellisation : menace ou opportunité pour les humanitaires ?
- 2006 : l'espace humanitaire en danger

Cette année, le sujet est « sécurité et protection, mission impossible ? », compte tenu de la complexité de ces enjeux majeurs. Ce thème a également été choisi afin d'approfondir les débats de l'année dernière. Ces questions avaient en effet été abordées et il nous a semblé important d'y revenir plus en détail.

### III/ Cadrage du sujet des UAH 2007 (Véronique de Geoffroy, Groupe URD)

Protection des populations et sécurité des acteurs humanitaires, ces deux termes sont les deux facettes d'un même sujet, raison pour laquelle nous avons souhaité les aborder ensemble, alors que nous avons l'habitude de les traiter comme deux sujets bien distincts. En effet, techniquement, ce sont deux sujets séparés, mais au fond, il s'agit de la même problématique de réduction d'un espace civil protégé. Dans les conflits d'aujourd'hui, que l'on soit population civile ou acteur humanitaire, nous pouvons être victime de la violence, auquel cas protection et sécurité sont bien les deux facettes d'une même réalité. L'objectif de ces UAH est de dresser un état des lieux des enjeux et des pratiques des acteurs humanitaires sur ces sujets et voir peut-être se dégager une réflexion prospective.

La mise en perspective du sujet de la protection et du rôle des acteurs humanitaires par rapport à cette problématique montre que cela a souvent été vu comme un domaine réservé à des spécialistes ou des organisations mandatées comme le CICR ou le HCR. De même, le Droit International Humanitaire (DIH) est souvent vu comme le droit des Etats, basé sur la notion de souveraineté et de non ingérence. Il est à ce titre intéressant de se rappeler qu'en 1968 Médecins Sans Frontières a choisi ce terme « sans frontières » pour remettre en question cette souveraineté toute puissante des Etats.

Quelques années plus tard, notamment durant la décennie 90, les acteurs humanitaires prirent conscience que l'assistance humanitaire sans la protection n'a pas beaucoup de sens. Est-il pertinent de nourrir des individus, si ceux-là sont en parallèle victimes d'exactions ? On commença dès lors à envisager l'action humanitaire selon deux volets indissociables : assistance et protection.

C'est à la même période que, sous l'impulsion de Bernard Kouchner, naît le débat sur l'ingérence humanitaire, avec l'idée sous-jacente que les Etats et les ONG ont une responsabilité, voire un devoir, de secourir et de protéger les populations dans la détresse. Le débat a donc mêlé le rôle des acteurs humanitaires et étatiques, ce qui a posé et pose encore des problèmes. La responsabilité de protéger les populations en danger est encore un sujet de discussion entre les Etats.

Parallèlement, un certain nombre d'ONG, comme MDM, MSF ou HI, créent en leur siège des desks Droits de l'Homme ou desks juridiques. Le CICR quant à lui organise des rencontres avec les ONG pour essayer d'accompagner, voire de susciter, une réflexion sur le rôle des ONG face à cet enjeu de protection des populations civiles.

Aujourd'hui, compte tenu de la réalité du terrain au Darfour, caractérisé par une crise de la protection, mais aussi en Palestine, en Colombie, Afghanistan, Birmanie, etc, il s'agit de se demander ce qu'il en est du rôle effectif des ONG. Les enjeux de protection des populations civiles sont on ne peut plus prégnants dans tous ces contextes, avec, en parallèle, des questions sur le lien entre Droits de l'Homme et DIH.

Dans le contexte international actuel, notamment empreint des effets de la guerre totale contre le terrorisme, certaines grandes puissances, y compris occidentales, remettent en question les fondements même du DIH. On pensera entre autre aux attaques contre l'article 3 commun aux 4 Conventions de Genève, élément au cœur du DIH, qui peuvent avoir un

impact énorme. D'autres questions se posent suite à la création de la Cour Pénale Internationale (CPI), sur le rôle que les acteurs humanitaires pourraient ou risquent d'avoir en tant que témoins devant la CPI. Quel impact sur l'image qu'ils ont sur le terrain, y compris en termes de sécurité ?

Pour cadrer ces différents sujets, trois personnes interviendront :

- *Pierre Gentile*, responsable de l'unité protection des populations civiles du CICR, apportera le point de vue du CICR sur ces questions, sur l'évolution de ces dernières années et les enjeux actuels, mais aussi le rôle que peuvent jouer les ONG en termes de protection des populations civiles.
- *Françoise Bouchet-Saulnier*, directrice juridique de Médecins Sans Frontières et membre de la Fondation MSF, apportera un « point de vue MSF » sur le rôle effectif des ONG dans ces questions de protection et sur les enjeux plus larges des conflits d'aujourd'hui.
- *Jean S. Renouf*, doctorant à la London School of Economics and political science, spécialisé sur les questions de la sécurité des ONG et du rôle des sociétés de sécurité privées, nous présentera le résultat de ses recherches.



*Evelyn Lernout et Fahrads Antezar, deux témoins de crises contemporaines majeures, la Palestine et l'Afghanistan, partagent avec nous leur vécu et les difficultés de la sécurité et de la protection sur le terrain*

# Présentations de cadrage

## I/ La protection dans un contexte de multiplication des acteurs, point de vue du CICR (Pierre Gentile, Comité International de la Croix-Rouge)

Cette présentation vise d'abord à cadrer ce que l'on entend par le terme *protection* au sein du CICR. A travers le précédent tour de table et l'exposé des attentes respectives des interlocuteurs, il est intéressant de noter la disparité de compréhension et de perception de ce terme. Tandis qu'une personne faisait le lien entre protection et assistance, et le besoin de travailler en essayant d'intégrer ces aspects, une autre semblait faire un amalgame entre assistance, protection et développement, mettant tout « dans le même sac ».

Dans un premier temps, il me semble important de définir les termes et les problématiques à l'étude. Nous pourrions ensuite aborder les défis – notamment défis de coordination et de sécurité – liés à la multiplication des acteurs humanitaires qui s'impliquent dans ces activités de protection. Depuis quelques temps, nous parlons beaucoup de ce thème, que l'on pourrait presque dire « à la mode », ce qui est certes un point très positif, mais entraîne certains risques qui méritent d'être soulevés.

### A/ Qu'est ce que la protection ?

#### 1) Définition

Avant tout qui protège ? Il faut être clair sur ce point, ce n'est pas la responsabilité des humanitaires de protéger. Ceux qui doivent protéger et qui en ont la responsabilité sont les parties au conflit, à savoir les Etats mais aussi les groupes armés, qui sont tenus par le droit de respecter certaines règles. Si ces parties au conflit n'y arrivent pas, ce sont, en deuxième lieu, tous les Etats signataires des Conventions de Genève qui ont une responsabilité collective. D'où le débat actuel au sein des Nations Unies sur la responsabilité de protéger, pour savoir comment cela doit se traduire.

En pratique, comment la protection peut-elle se faire face à cette responsabilité des Etats ? Il faut tout d'abord encourager les Etats et les parties au conflit à reconnaître les différents traités qui protègent les populations civiles dans ces contextes. Cependant, il ne s'agit pas de se limiter à ratifier tous les traités mais de s'assurer qu'ils ont une répercussion dans le droit interne ainsi que la pratique des armées et des différentes forces de sécurité. Pour ce faire, ils peuvent par exemple mettre en application ces traités dans le droit national et dans les différents manuels des forces de police, des forces armées et des acteurs au conflit. Il s'agit d'un travail sous un angle légal mais cela demande une bonne connaissance du terrain pour comprendre les failles existantes, les appréhender et tenter de les combler. Naturellement, il y a une responsabilité par rapport aux victimes de violence de les assister, d'enquêter sur les violations qui ont eu lieu, de sanctionner les responsables et de travailler sur les réparations et compensations. Ces responsabilités incombent aux Etats et parties au conflit, le CICR en suit le respect et s'efforce de rappeler les obligations.

Il faut souligner les nombreux efforts faits dans les années 90 pour arriver à une conception commune, entre acteurs humanitaires et ONG de défense des Droits de l'Homme, de ce que l'on entend par action de protection.

« Le concept de **protection** englobe toutes les activités dont le but est d'obtenir le respect des droits des individus en accord avec le texte et l'esprit des différents corps de loi pertinents (Droits de l'Homme et Droit International Humanitaire par exemple).

Les acteurs des organisations humanitaires et des Droits de l'Homme doivent réaliser ces activités impartialement et non sur la base de la race, de l'ethnie, de la nation, de la langue ou du sexe.

Une **activité de protection** est une activité qui : prévient ou arrête un type d'abus et/ou soulage ses effets immédiats ; restaure la dignité des personnes et assure des conditions de vie adéquates après la réparation, la restitution ou la réhabilitation ; encourage un environnement de respect des droits des individus en accord avec les corps de loi pertinents. »

Atelier de travail sur la Protection, Genève, 18-20 janvier 1999

A l'heure actuelle cette définition est encore valable et utilisée, mais agrémentée pour les besoins respectifs des uns et des autres. Il s'agit d'une notion de protection basée sur le respect du droit des individus – tel que posé dans les textes législatifs concernés comme le DIH, les Droits de l'Homme et le droit des réfugiés – et les différents types d'activités qui visent à faire respecter ces droits.

## 2) L'action de protection

Dès lors que l'on est face à des phénomènes de violence et de violation de ces droits, il faut s'interroger sur la capacité d'une institution ou d'une ONG à lancer une action de protection (PCP – protection de la population civile).

Pour cela, cinq pré-requis ont été identifiés par le CICR pour pouvoir envisager une intervention avec toutes les garanties nécessaires :

- ✓ Avoir accès à la victime et au lieu où les violations ont été commises pour se rendre compte par soi-même ;
- ✓ Avoir des garanties de sécurité pour le personnel expatrié et local ;
- ✓ Avoir un sens de la sécurité pour les communautés et les individus qu'on va aller voir ;
- ✓ Identifier les autorités et savoir, au sein de ces autorités, quels sont les points d'entrée, les personnes à qui l'on peut parler des problèmes de protection, qui sont capables dans leur fonction de faire avancer les choses (pour cela avoir une bonne connaissance de l'organigramme, des différentes forces en présence et des positions de chacun par rapport aux thèmes que l'on va aborder) ;
- ✓ Avoir un dialogue de qualité avec les autorités et les acteurs armés.

Si toutes ces conditions sont remplies, nous sommes dans le scénario idéal qui permettra de mettre en place une série d'activités diversifiées.

Malheureusement nous sommes souvent confrontés à des problèmes d'accès, des problèmes de sécurité et parfois de dialogue avec les autorités (ce qui implique de ne pas avoir d'interlocuteur pour ces questions-là). Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas d'actions de protection mais il faudra réfléchir au type d'action que l'on pourra mener ; il y aura probablement des axes auxquels il faudra renoncer et d'autres qui en revanche pourront être pris en compte dans le programme.

D'une manière générale, pour construire une action de protection, il est extrêmement important d'avoir une phase d'analyse de la situation globale, de ne pas entrer en se

focalisant immédiatement sur un type de violation en faisant abstraction de ce contexte et des effets de la violence sur la population. Il faut partir d'une analyse la plus large possible, qui va permettre d'établir des priorités, les abus sur lesquels nous allons travailler, puis d'avoir une stratégie qui, au niveau d'une délégation du CICR, va combiner différents types d'activités de communication, de dialogue avec les autorités, de réduction d'exposition aux risques à travers des activités d'assistance et une série d'activités concrètes que l'on peut mettre en place.

Une analyse exhaustive initiale reste donc l'élément le plus important. Si nous avons à tirer une leçon, il s'agirait de ne pas entrer dans un contexte en pensant le connaître et vouloir au bout d'un mois être opérationnel avec des programmes de protection. Il faut prendre le temps pour s'assurer que nous avons compris les causes de ces violences, leurs ressorts et essayer de voir quels sont, parmi ces causes, les facteurs sur lesquels nous pouvons agir. La violence est-elle due à un vide normatif, à un mauvais comportement des troupes sur le terrain, à la conduite des hostilités, à un certain commandement des forces de terre dans une région, à une politique d'Etat, etc.? Toutes ces causes sont très différentes et mèneront à des réponses et une qualité de dialogue totalement différentes. Sans ces analyses préliminaires, nous avons de grandes chances de « tirer des pierres dans l'eau » et manquer un dialogue constructif.

## **B/ La multiplication des acteurs humanitaires**

### 1) De la nécessité d'une coordination

Nous assistons à une multiplication des acteurs humanitaires. Dans ce cadre le CICR s'efforce de rechercher une complémentarité. Nous sommes en faveur d'une coordination entre acteurs, mais pas une coordination à tout prix, sans certaines conditions. La collaboration n'a de sens que s'il y a une réelle valeur ajoutée pour l'action et les populations que l'on aide. S'il n'y a pas de finalité opérationnelle, il est relativement peu intéressant de collaborer pour collaborer, parce que l'on travaille tous dans un même secteur. Il faut comprendre quels sont les avantages comparatifs des différents acteurs et précisément jouer sur ces avantages. En outre, toute collaboration doit être liée à une réalité sur le terrain. Il ne s'agit pas de faire une coordination entre les quartiers généraux loin des opérations. Des accords types peuvent bien entendu aider, mais c'est sur le terrain, avec une connaissance approfondie de ses réalités, que l'on doit pouvoir envisager ce que l'on peut ou non faire.

Il est également important d'avoir des interfaces effectives. Selon le contexte, elles pourront être multisectorielles, dans un secteur précis avec différents acteurs ou encore en bilatéral. Une certaine flexibilité est essentielle pour permettre aux personnes en charge des programmes sur place d'envisager la coordination la plus adéquate selon la situation.

### 2) La mise en place de la coordination

Pour faciliter la coordination et la mise en place des stratégies de protection, le CICR a diffusé quelques outils à ses délégations sur le terrain. Parmi ceux-ci, il existe un outil assez simple sous forme de tableau, une matrice de coordination, dans laquelle on retrouve trois niveaux d'action possible lorsque l'on est confronté à un phénomène de violation :

- Essayer de travailler sur les causes pour mettre un terme à ces violations ;
- Essayer de travailler sur les conséquences auprès des victimes des violations (moyen / long terme) ;
- Essayer de travailler sur ce qui constitue l'environnement et peut être propice ou non à ces violations (long terme).

Au CICR, nous avons identifié cinq modes d'action génériques pour des opérations d'assistance et de protection :

- 
-

- ✓ La *persuasion*, c'est-à-dire le dialogue avec les autorités et les groupes armés, consiste à essayer de les convaincre de leur propre intérêt à changer un comportement, une norme ;
- ✓ Le *support* peut s'appliquer lorsque l'on est confronté à des autorités qui n'ont pas les moyens d'appliquer ce que nous leur proposons. Il faut qu'il y ait un certain niveau de volonté politique et d'engagement pour que ce support donne lieu à des changements ;
- ✓ La *mobilisation* consiste en un travail avec d'autres acteurs internationaux, Etats ou personnes ayant une influence politique, religieuse ou autre sur les acteurs au conflit, pour essayer, à travers eux, de convaincre ces acteurs de changer ;
- ✓ La *substitution* peut être mise en place lorsque l'on est obligé d'apporter directement une aide ou un soutien aux victimes, ou d'essayer de mener des actions directes pour réduire l'exposition aux risques ;
- ✓ La *dénonciation* correspond à tout ce qui est lié à un aspect d'ordre public, c'est-à-dire à des pressions sur les parties au conflit.

Pour illustrer des actions de protection, prenons l'exemple de violations sexuelles dans des camps de déplacés, cas fréquents, qui ressortent de nombreuses études notamment d'ODI. Si l'on envisage des activités visant à mettre fin à ces violations sexuelles, on peut imaginer plusieurs choses en termes de *persuasion* : un travail de collecte de données puis de démarches auprès des autorités ou un travail auprès des travailleurs sociaux du camp ou des structures existantes dans ces camps, pour sensibiliser les communautés aux risques de stigmatisation des victimes de violences sexuelles et à la nécessité d'offrir des structures de soutien à ces dernières.

L'intervention peut être de l'ordre de la *mobilisation*, par exemple via des appels auprès d'Etats dont on connaît l'influence sur l'autorité en question.

Un travail de *substitution* consisterait en l'occurrence à donner du bois pour éviter que les femmes sortent en chercher, si dans l'analyse nous avons identifié un problème à ce niveau là. Nous en revenons de nouveau à ce besoin d'analyse, il s'agit de ne pas répéter les mêmes idées sans avoir préalablement vérifié qu'elles correspondent vraiment à un besoin.

Il pourrait y avoir une *dénonciation* publique par rapport à ces violences, avec une communication sur le mode de prise en charge des victimes.

On peut apporter un *support* si des structures se mettent en pace pour monter des centres communautaires. On pourra aussi mobiliser certains donateurs pour qu'ils financent des projets d'ONG qui nous semblent particulièrement intéressants dans les camps, ou essayer d'apporter directement une aide d'ordre psychologique, en médicaments ou autre. Par rapport à l'environnement, il peut s'agir d'encourager les autorités à avoir une capacité d'investigation forte, à engager des officiers femmes ou des personnes capables d'aller collecter des informations sur les cas commis, et de s'assurer qu'au sein des services judiciaires les gens aient une formation adéquate. Une aide au développement ou à la mise en œuvre des lois nationales peut de même être intéressante.

On peut donc avoir une palette d'activités assez différentes. Dans ce cadre, ce type de matrice peut être utile pour analyser qui peut faire quoi et quelles activités essentielles ne sont couvertes par aucun acteur.

Violation	Persuasion	Support	Mobilisation	Substitution	Dénonciation
Action d'Urgence					
Action de Réhabilitation					
Action de Développement					

En ce qui concerne les mécanismes de coordination, le système des clusters s'est mis en place dans de nombreux contextes. Le CICR n'est pas directement partie dans les clusters, il a un statut d'observateur. Nous avons une coordination opérationnelle quand cela est profitable pour les victimes, mais nous gardons quand même un degré important de relations bilatérales. En pratique, nombre de nos coopérations relèvent de dialogues avec l'une ou l'autre des agences sur un thème particulier (démobilisation des enfants soldats avec l'UNICEF par exemple). Pour le CICR, il est important que cela reste basé sur une réalité d'action de terrain et non sur une coordination de principe. Nous souhaitons garder une approche neutre, qui mette en avant l'indépendance, l'impartialité et la neutralité face aux acteurs du conflit. Cela ne signifie pas que tout le monde doit procéder de la même façon, mais un espace doit demeurer pour ceux qui ont envie de s'inscrire dans cette logique et de se distancer d'une intervention plus politique. Il ne s'agit pas de dire que l'une des solutions est meilleure mais il faut reconnaître les différences et préserver notre capacité de se présenter face aux victimes et aux groupes armés sous différents angles, élément extrêmement important en termes de protection.

A l'heure actuelle, les mécanismes de coordination en termes de protection se concentrent essentiellement sur ce qui concerne les réfugiés, ce qui est à double tranchant : c'est à la fois quelque chose de positif car cela permet une meilleure prise en compte d'un phénomène qui a peut-être été sous-estimé il y a 10/15 ans ; mais à l'inverse, l'analyse de l'ensemble des besoins de protection d'une population donnée risque d'être négligée. Il est bon de rappeler que le Droit Humanitaire offre une protection aux populations civiles, y compris contre les déplacements forcés. Ce droit est toujours pertinent mais insuffisamment respecté. Les réponses opérationnelles doivent être basées sur une analyse de la situation générale qui va dégager des priorités. Les populations déplacées ont de fortes chances d'être plus vulnérables et d'avoir des besoins spécifiques. Mais les populations résidentes, qui n'ont pas eu l'occasion de se déplacer, dont on empêche le déplacement ou au contraire qui n'ont nul part où aller, peuvent aussi être soumises à de fortes pressions en termes de protection. Pour de multiples raisons, les besoins de protection peuvent être plus importants dans certaines zones que dans des camps de déplacés. De nouveau, seule une analyse globale nous permettra de définir la stratégie à adopter.

### 3) Les problèmes liés à la multiplication des acteurs humanitaires

La multiplication des acteurs invite naturellement à une meilleure coordination et pose un certain nombre de questions. Si certaines informations – d'ordre général, qui permettent d'avoir une compréhension de la situation – sont partageables et vont permettre de coordonner les activités de chacun, d'autres sont des données confidentielles, récoltées par les équipes sur le terrain, qui ne peuvent être transmises à tout le monde. Il importe donc d'être prudent, pour la protection des personnes et la protection des données. Dans certains forums, des noms de victimes ou de témoins circulent devant un large public. On risque ainsi de mettre en danger des personnes si chacun n'a pas une certaine discipline par rapport à la confidentialité des données. Face à la coordination croissante et la multiplication des

- 
-

acteurs, une certaine éthique est de rigueur pour distinguer ce qui peut se dire sur la place publique et ce qui peut mettre en danger les victimes en cas de divulgation des informations.

Finissons par une série de dilemmes opérationnels. Nous avons tous conscience de l'aggravation des conditions sécuritaires et du risque que cela représente pour le staff et pour les victimes sur le terrain. Nous passons sans doute plus de temps aujourd'hui qu'il y a 10 ans à analyser les conditions avant de sortir sur le terrain. La multiplication des acteurs conduit à un mélange de discours, une confusion des rôles et, de fait, une perception et une acceptabilité moins aisée de la part des parties au conflit. Pour pouvoir travailler de façon neutre et indépendante, l'espace des organisations doit être connu, compris et respecté.

L'action humanitaire et l'action politique peuvent être complémentaires mais il ne faut pas que l'une se substitue à l'autre. J'ai récemment assisté à un forum de discussion où l'on parlait des interventions de maintien de la paix avec des organismes régionaux importants. Il était intéressant de voir que plusieurs des organismes, représentés à très haut niveau, parlaient essentiellement de garantir l'accès humanitaire, ce qui, malgré son évidente importance, me semble déjà être un constat d'échec. Il faudrait avant tout que ces organismes multilatéraux puissent garantir que leurs membres, les Etats, respectent le droit. Il ne faut pas évacuer la question de la responsabilité de protéger en axant toute la discussion sur les difficultés d'accès aux victimes.

D'autres dilemmes relèvent de l'accès VS la dénonciation. Plusieurs personnes ont mentionné le rôle que pourrait avoir le Tribunal Pénal International. Le fait de participer à ces enquêtes et de témoigner aura-t-il, pour une organisation, une incidence sur l'accès aux victimes et sur son acceptation ?

Le CICR mène une réflexion en interne quant aux enjeux de spécialisation afin de mieux répondre aux besoins de certaines catégories de victimes. Pour une série de problématiques, comme par exemple les cas de violences sexuelles ou de démobilisation d'enfants soldats, nous avons besoin de spécialistes pour concevoir de meilleures actions. Toutefois, il est important de garder une capacité d'analyse holistique, un panel d'activités variées couvrant différents aspects de la protection. Il faut donc être capable de gérer cette double nécessité d'être à la fois spécialisé dans des domaines très précis, tout en restant polyvalent.

### **C/ Questions de clarification et compléments**

*- Dans les capacités des organisations à agir, vous parlez de qualité du dialogue. Que met-on derrière qualité du dialogue, y a-t-il des critères ?*

Quand nous parlons de qualité du dialogue il s'agit notamment du dialogue avec les autorités ou les porteurs d'armes. Pour déterminer quel type d'activité nous pouvons mettre en place il faut être capable d'évaluer comment ce dialogue va évoluer. Pour le CICR, le mode préférentiel, mais non exclusif, reste le dialogue bilatéral confidentiel. Le mode d'action dépend beaucoup de ce niveau de dialogue : si dès le départ, le dialogue s'avère extrêmement difficile, nous aurons tendance à chercher des alternatives en termes d'activités ; si par contre nous pensons pouvoir établir un dialogue constructif, beaucoup d'efforts seront faits dans cette direction. Il faut se demander si cela fait sens d'investir beaucoup dans le dialogue ou si dès le départ nous avons l'impression que c'est une voie perdue. Ce dernier cas est heureusement assez rare. Dans la plupart des pays où nous travaillons, nous avons établi un dialogue de qualité ou du moins qui permet d'aller de l'avant.

*- Dans la définition de la protection qui a été retenue, on voit que la protection correspond à toute action qui est basée sur le rappel et le respect des droits y compris des Droits de l'Homme. Quelle est la position du CICR par rapport à cela, sachant que théoriquement vous travaillez davantage sur le DIH ? En outre, serait-il possible d'avoir un petit compte rendu rapide du lien assistance/protection tel qu'il a été travaillé au sein du CICR ? En effet, pour la suite du débat, il peut être intéressant que des ONG venant plus de l'assistance et s'intéressant à la protection, puissent bien comprendre l'approche intégrée, les concepts qu'il y a derrière et le bilan que l'on peut en faire aujourd'hui.*

- 
-



J'ai passé onze ans sur le terrain. Lors des premières interactions avec des groupes armés, nous avons un discours séparant très clairement les droits de l'Homme et le DIH. Cette position a fortement évolué, au même titre que les types de conflits. Aujourd'hui, dans de plus en plus de conflits, les deux éléments se juxtaposent. Une fois encore, on en revient à l'analyse, afin de comprendre si un phénomène est lié à la conduite des hostilités ou à des questions d'occupation, questions qui relèveront soit du DIH, soit des droits de l'Homme.

Le CICR a fait le pas d'ouvrir un peu sa doctrine. A l'heure actuelle nous avons un discours qui essaye de combiner les droits tout en restant très clair. Il est illusoire de vouloir s'adresser à une armée en méconnaissant les normes qui lui sont applicables ou non. Il s'agit là d'un enjeu de crédibilité essentiel. Lorsqu'ils conduisent des opérations militaires, ces acteurs savent souvent ce qui est une violation et ce qui ne l'est pas.

Si l'on revient sur le lien assistance/protection, il faut faire attention à ne pas amalgamer les deux. Toute assistance n'est pas protection, et vice et versa. De manière très schématique, on peut distinguer trois types de liens.

En premier lieu, il peut y avoir des activités d'assistance qui servent de vecteur et permettent d'ouvrir un espace, de connaître une région, les interlocuteurs locaux et de se faire connaître. Ces activités permettent d'avoir une compréhension plus précise d'une zone et d'un contexte, et ainsi définir s'il y a besoin de mettre en place des activités de protection, qui se superposent ou non aux activités d'assistance. De même, le choix géographique quant à l'implantation des activités d'assistance va être déterminé par les problèmes de protection potentiels que l'on identifie dans une zone. L'idée d'assistance-vecteur va donc permettre de connaître, d'être présent et d'obtenir des informations.

Le deuxième lien est un lien direct d'assistance aux victimes de violations. On a vu qu'il existe une série d'activités d'assistance qui visent directement à venir en aide aux victimes des violations. Normalement, cette tâche fait partie des devoirs des Etats et des parties. Par conséquent, parallèlement à cette aide, il faut engager un discours auprès des parties pour les responsabiliser et essayer de faire en sorte que l'Etat et les institutions officielles prennent en charge ces victimes.

Enfin, il existe un troisième type d'approche qui est intégrée, où l'assistance sert clairement des buts de protection. Quantitativement parlant, il s'agit de quelque chose de plus rare ; mais d'un point de vue qualitatif cela est plus intéressant, car c'est dans ce genre de situation que l'on peut mener des activités comme la distribution du bois pour diminuer l'exposition aux risques si vraiment cela fait sens. En termes économiques, ce n'est pas nécessairement le plus indiqué ; peut-être pourrions-nous distribuer d'autres choses, qui leur donneraient une indépendance économique plus grande. Toutefois, grâce à ce type d'activités, menées de façon conjointe à un dialogue, nous tentons de faire avancer un droit, notamment un droit fondamental d'accès à des ressources. Dans cet exemple, ce sont des approches vraiment combinées.

Ainsi toute assistance n'est pas protection et toute protection n'est pas assistance. Il faut voir comment chacun se situe. Il y a de l'assistance pure qui n'a rien à voir avec de la protection et des activités de protection où il n'y a pas d'assistance. Assistance et protection sont deux éléments naturellement joints, mais il y en a d'autres, comme le développement du droit et de la protection, qui doivent être clairement liés. Si des phénomènes graves se développent sur les champs de bataille, le droit doit aussi évoluer, ce qui est heureusement le cas (traité d'Ottawa, discussion actuelle sur les clusters munition...). L'évolution du droit doit suivre l'évolution de la réalité et des problèmes de protection sur le terrain. Plusieurs ponts doivent donc exister.

*- Quelle est la relation entre « environment building » et acceptation ?*

L'acceptation d'une institution se fait par rapport aux acteurs qui connaissent et reconnaissent le rôle qu'une ONG ou qu'une institution peut jouer, permettant, dans une certaine mesure, un accès ainsi que des garanties de sécurité.

L'«environment building» ne se fait pas uniquement par rapport à l'organisation ou aux acteurs humanitaires. Il se fait surtout par rapport à la population civile, à ce qui constitue le cadre normatif national, par exemple des systèmes de valeur et des paradigmes de la société concernée. S'il est nécessaire de changer l'image des victimes de violences sexuelles pour essayer d'éviter une double victimisation, ce travail prendra

- 
-

malheureusement des années. Pourtant, il est essentiel de convaincre les Etats et les communautés de mettre sur pieds des programmes pour ces victimes sans les stigmatiser. Ce genre de cas dépasse l'assistance directe et se situe sur du plus long terme.

*- Comment le CICR envisage-t-il la protection en situation d'urgence ? Comment agit-il dans ce cas ?*

Il s'agit là d'un gros défi. Il est difficile de mettre en place une stratégie vraiment intégrée très rapidement, mais un certain nombre de sujets sont vite abordables. Dans le cas du Liban il y a un an et demi, il n'était pas nécessaire d'attendre des mois pour être actif et voir de suite les problèmes sur lesquels agir rapidement auprès des autorités parties au conflit. La réalité opérationnelle d'accès aux zones de conflit, de collecte de données et de connaissance de ce qu'il se passe réellement, constitue évidemment une limite. Globalement, il est possible de réagir rapidement en termes d'intervention auprès des parties mais il faut probablement plus de temps pour mettre en place une stratégie intégrée de réponse aux besoins des victimes et de travail sur l'environnement ou les causes profondes qui ont amené à certaines violations.

*- Peu de crises nous surprennent totalement car il y a toujours des personnes présentes sur le terrain qui permettent à la fois de faire des réseaux en l'absence de crises aiguës et d'avoir des systèmes d'alerte. Ces contacts permettent de gagner un temps précieux.*



## II/ Protection et droit : enjeux et limites (Françoise Bouchet-Saulnier, Fondation Médecins Sans Frontières)

### A/ Une question de sémantique

#### 1) L'utilisation de termes à connotation positive

Alors qu'il était clairement défini et uniquement utilisé dans le cadre des activités dites de protection du CICR, le terme Protection s'utilise en permanence depuis la fin des années 90 et a envahi l'intégralité de la scène de l'action humanitaire. On ne peut plus parler d'action humanitaire sans parler de protection comme l'illustre le titre du rapport d'ODI sur le Darfour : « The protection crisis, a review of field-based strategies for humanitarian protection in Darfur ».

Par rapport au terme employé ici de « crise de protection » (après les « crises humanitaires » des années 90) il est intéressant de se demander pourquoi ce sont toujours des termes à connotation positive – 'protection' ou 'humanitaire' - qui sont utilisés pour parler de choses qui sont des faillites absolues – les guerres ou même génocides - et qui, finalement, soulèvent des questions infiniment plus graves. De plus, ces termes n'entraînent pas la responsabilité des ONG, point sur lequel il faudrait se poser des questions pour aller de l'avant. Quelle est donc cette tendance récurrente des Etats à culpabiliser les ONG pour ce qu'elles ne font pas et ce dont elles ne sont pas responsables ? Le Darfour n'est pas une crise de protection, c'est un conflit armé interne. Nommer ainsi ce conflit est moins positif mais cela traduit effectivement la situation réelle.

#### 2) Eviter la confusion

Ces questions de sémantique sont le problème de la société médiatique actuelle. On transforme toujours les termes un peu déprimants par de nouveaux slogans à connotation positive. Le danger est évidemment de tomber dans l'échec de la terminologie positive, l'échec de la protection, l'échec de l'humanitaire.

Arrêtons-nous sur cette question de sémantique pour revenir sur une autre confusion, entre la sécurité physique et le statut juridique. Derrière le terme protection – comme à une époque avec le terme ingérence humanitaire – se confrontent deux notions totalement différentes, que chacun interprète à sa façon, ce qui conduit à de nombreux malentendus. Pour beaucoup, le terme de protection est lié à la sécurité physique, mais si l'on regarde en détail le Droit Humanitaire et d'autres éléments, on constate que la protection correspond à un statut juridique particulier qui prend en compte des vulnérabilités spécifiques. Il s'agit là d'éléments sémantiques qui ont des conséquences juridiques de taille et il me semble important de faire la part des choses, et d'analyser ces différents aspects.

Selon le type de vulnérabilités, le DIH donne des droits différents. Les ONG ont une responsabilité précise de comprendre quel est le statut des personnes qu'elles assistent pour au minimum leur garantir les droits qui leur sont reconnus. Il est donc important de distinguer la question de la sécurité physique et du statut juridique qui protège juridiquement certaines personnes et implique des responsabilités particulières pour les ONG, le CICR mais aussi les acteurs du conflit.

### B/ Un point d'ordre juridique

#### 1) De l'importance de l'analyse

Pour revenir sur ce qui a été dit précédemment, l'analyse est bel et bien la condition absolue de toute réussite ou de tout échec. Chacun peut échouer, à condition d'avoir tout essayé avec un maximum d'intelligence et de moyens pour être le plus efficace, le plus professionnel et le plus pertinent possible. On pense parfois que l'urgence autorise à être « idiot » pour foncer, qu'il vaut mieux faire un minimum que ne rien faire, mais trop d'exemples montrent à quel point c'est une erreur. Il faut être conscient que les interventions humanitaires peuvent être source de danger, tant pour leur personnel que pour les

populations qu'elles entendent assister. L'analyse est donc vraiment un préalable permanent, une condition sine qua non, et l'urgence ne doit en rien être une excuse. Il me semble important de se méfier des 'lessons learned', comme par exemple sur le Darfour, qui établissent des sortes de recettes toutes faites. Aujourd'hui par exemple, tout le monde parle du bois de chauffage alors que beaucoup sont passés à côté au moment voulu. Il me semble en outre que les véritables problèmes avaient eu lieu avant que les gens arrivent dans les camps.

A chaque situation sa nouveauté, l'enjeu est de ne pas camper sur ses certitudes, de trouver des idées en fonction du contexte et d'analyser le danger, les vulnérabilités spécifiques qui y sont liées et celles sur lesquelles il est possible d'avoir un levier d'action, en restant extrêmement pratique et modeste.

## 2) Distinction entre droit et Etat de droit

Lorsque l'on utilise le terme droit, il faut distinguer le droit et l'Etat de droit, distinction qui aura une forte implication sur la façon de penser les activités.

Le droit est ce qui définit le statut juridique des individus et les garanties de traitement qui les concernent. Il y a dans les droits nationaux un statut juridique personnel pour l'ensemble des individus, mais il existe aussi, pour les différentes situations, un statut juridique spécifique – statut de protection – pour les personnes vulnérables (enfants, mineurs, personnes handicapées, etc.). Chaque société définit les personnes vulnérables, avec quand même de grandes tendances, le Droit Humanitaire établissant par exemple un certain nombre de statut de protection pour des franges de populations, comme les enfants.

L'Etat de droit est celui qui garantit l'exercice et la jouissance des droits des individus. C'est dans ce volet que rentre en jeu la sécurité, notamment le droit à la sécurité publique et celui d'avoir un recours judiciaire en cas de violation de ces droits. Même dans les démocraties, cet état idéal, dans lequel l'ensemble des individus peut jouir de ses droits, n'existe pas toujours.

Si en temps de paix la frontière entre droit et Etat de droit n'est pas vraiment marquée, il faut par contre bien faire la distinction lors d'un conflit. Le DIH définit des catégories de personnes vulnérables selon les populations, chacune bénéficiant de droits spécifiques à l'assistance, garantis via l'assistance du CICR et des organisations de secours. Mais un certain nombre de droits sont opposables aux parties au conflit, notamment le droit de ne pas être pris pour cible.

Il y a donc différents types de droits, certains de l'ordre d'obligations d'action et d'autres d'obligations d'abstention, impliquant une responsabilité majeure sur les acteurs du conflit mais aussi une responsabilité partielle sur les acteurs de secours. Il ne faut pas mélanger les deux, même s'il y a des interactions. Comme il a été dit précédemment sur la notion de substitution, le rôle de l'acteur de secours est de s'assurer que les parties au conflit respectent leurs obligations, mais si celles-ci ne le font pas, elles ne peuvent évidemment pas empêcher l'acteur de secours de le faire à leur place.

J'aime beaucoup la phrase de Camus qui dit que « mal nommer les choses c'est rajouter au malheur du monde ». Durant ces débats, il sera donc important de ne pas mélanger les termes de sécurité et de protection qui recouvrent des sphères, des réalités et des activités différentes.

## **C/ Quelle est la place de la politique ?**

### 1) La responsabilité de protéger

Tentons désormais d'expliquer pourquoi le mot protection a aujourd'hui envahi le vocabulaire et pourquoi tout est crise de protection. Je ne vais pas reprendre le document de Gareth Evans (« The International Responsibility to Protect ») qui reprend très bien les différentes étapes de l'invention de la responsabilité de protéger, concept qui apparaît après le génocide du Rwanda. Cette réflexion a conduit à poser une limitation à la souveraineté car celle-ci ne permet pas l'extermination d'une partie de sa propre population. Ces questions de crimes de masse relèvent d'interventions légitimes du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Beaucoup de démarches ont été entreprises et se mêlent sous le titre générique de responsabilité de protéger, mais elles sont en réalité la mise en œuvre de mécanismes de gestion des conflits. Le conseil inclut la possibilité d'interventions militaires dans des situations de crimes de masse sous sa seule responsabilité s'il décide qu'il s'agit d'une menace à la paix et à la sécurité internationale.

Le terme responsabilité de protéger est donc lié au mouvement entrepris par le groupe qui a travaillé sous l'autorité du Canada après le génocide, par la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies puis l'engagement du Conseil de sécurité des Nations Unies et du Secrétaire général, qui analysent régulièrement l'état de la protection des civils. Au nom de cette responsabilité de protéger, il s'agit donc d'un habillage très construit de ce qui est en réalité une gestion militaire onusienne, ou régionale aujourd'hui, des conflits en cours. La dimension militaire a ensuite été doublée d'une dimension judiciaire qui s'effectue de façon intégrée même si la Cour Pénale Internationale est une structure autonome et indépendante. Le cas du Darfour illustre bien la palette de sanctions, de négociations, de promotions d'accords de paix, d'interventions militaires onusiennes régionales déléguées ou de saisines de la CPI par le Conseil de sécurité des Nations Unies que la communauté internationale peut mettre à disposition. On constate ainsi une évolution importante, plus au nom du rétablissement de la paix que de la responsabilité de protéger.

## 2) Attention à l'approche intégrée

La responsabilité de protéger est finalement le nouveau label mis sur la gestion des conflits et les processus de rétablissement de la paix. Là encore, il faut être assez précautionneux car le rétablissement de la paix ne passe pas prioritairement par des opérations et des engagements de moyens dans la protection effective des populations. L'histoire ancienne et récente montre qu'à chaque fois des franges de populations sont sacrifiées dans le cadre des négociations de paix puisque les moyens ne sont pas illimités. Il faut prendre avec précaution ce système intégré qui tente de gérer les conflits, favoriser les processus de paix, dissuader certains belligérants, déclencher des interventions militaires et en plus décider de la saisine de la CPI, car on voit bien que l'on est dans la sphère politique et non dans la sphère humanitaire.

Il est assez important de pouvoir distinguer ces sphères et, en labellisant ou en faisant ce « packaging » responsabilité de protéger, on masque les dimensions politique, militaire et judiciaire de l'ensemble des activités qui sont mises en route. Un effort permanent doit donc être fait par ceux qui s'engagent dans l'action humanitaire et dans des activités de protection au sens de mise en œuvre du Droit Humanitaire dans les situations de conflit. Il est très important d'être rigoureux dans l'analyse, non seulement du contexte local mais aussi du contexte international, pour pouvoir avancer. Prenons l'exemple de la RCA qui va être la base arrière d'un déploiement militaire de l'Union Européenne pour les populations du Darfour. Selon moi, tout n'est pas transparent ; l'armée française est déjà présente, il y a une vraie guerre en RCA, indépendamment de ce qui se passe au Tchad et au Darfour, et c'est là qu'a été décidé le déploiement de la force de l'Union Européenne pour la protection des populations réfugiées du Darfour. Il faut donc analyser les contextes et ne pas oublier que « packaging » suppose aussi défaire le paquet. Ce terme responsabilité de protéger est un terme englobant qui est parfait pour les approches intégrées. C'est un point positif car, si on veut être dans des processus de paix, il faut « dériver toutes les petites rivières pour faire un grand fleuve ». Cependant, c'est au détriment d'une action humanitaire indépendante qui, elle, s'inscrit dans la neutralité pendant le conflit. Les enjeux de présence sur le terrain et le rapport au politique sont importants.

L'humanitaire comme « arme de dissuasion massive », entre des belligérants qui n'arrivent pas à se parler autrement que par humanitaire interposé, doit nous faire réfléchir sur l'espace humanitaire que l'on souhaite se créer en dehors de ces processus politiques, militaires et judiciaires, intégrés et mondialisés.

## D/ Et dans la pratique ?

### 1) Le mythe de la présence protectrice des humanitaires

Lorsque l'on parle de protection, dans la pratique, s'agit-il de sécurité physique ou de garantir le respect du statut des individus ? La sécurité physique ne rentre pas dans la responsabilité directe des ONG qui, en cas de violation, ont deux marges d'action : appeler à l'intervention armée, c'est-à-dire à l'usage de la force pour rétablir l'ordre, ou jouer la carte de l'interposition directe. C'est un mythe – qui me semble dangereux – de penser que les humanitaires peuvent jouer un rôle dans la sécurité physique des populations concernées. Par contre, il semble que nous ayons un rôle important à jouer dans l'organisation de la fuite. Le Droit Humanitaire comme les Droits de l'Homme sont très clairs là-dessus. Le droit de fuite est finalement le droit le plus efficace en termes de protection physique et c'est curieusement celui qui est souvent mis à mal. Le droit de fuite est un droit auquel les humanitaires doivent réfléchir, tout comme la possibilité de mise à l'abri, c'est-à-dire de cacher les gens, chacun à sa propre mesure, selon la nature de ses activités.

De même il faut relativiser la notion de présence physique qui serait protectrice. On mythifie beaucoup la présence humanitaire qui empêcherait que les populations soient assassinées devant nous. Or les humanitaires sont rarement présents dans les endroits où la violence a lieu, lors des massacres ou des violations. Les camps de déplacés sont des lieux où arrivent des gens qui ont fui des violences qui ont eu lieu avant, comme l'attaque de leur village, des viols, des meurtres, des destructions de biens, des pillages, etc. Il s'agit donc la plupart du temps de lieux de refuge.

### 2) Pas de traitement particulier pour les humanitaires en termes de protection

Un autre point important est de rappeler que les acteurs humanitaires n'ont pas droit à une protection physique particulière, thème qui fait régulièrement l'objet de réflexion. MSF est contre une protection spécifique car les acteurs humanitaires ont la même protection que les civils. Faire des acteurs humanitaires des gens qui auraient un statut de protection particulier signifierait rompre l'équilibre de traitement et la solidarité de traitement qui existent entre les civils et les humanitaires. L'humanitaire vit dans le même espace de sécurité que la population civile. Il serait étrange de les séparer. On voit à quel point on génère des tentations car, chaque fois que l'on surprotège, on fabrique finalement un enjeu de pouvoir ; que se passera-t-il si on touche à un humanitaire sachant que les attaques délibérées sur le personnel humanitaire sont aujourd'hui reconnus comme crimes de guerres ?

L'autre point sur lequel les ONG ont un rôle marginal à jouer en termes de sécurité physique réside dans la diminution de l'exposition au danger. C'est un principe éthique que l'on appelle chez nous 'ne pas nuire'. Ce principe est très difficile à intégrer pour une organisation humanitaire car toute ONG part du postulat qu'elle ne va évidemment pas nuire mais être utile. Dans toute action que mène une organisation de secours, il faut se poser la question de diminuer l'exposition au danger et ne pas nuire, ce qui peut prendre du temps si on l'intègre dans le contexte général de l'analyse du contexte. Les formes d'assistance peuvent être véritablement inadaptées et conduire à une exposition, une surexposition ou à une vulnérabilisation particulière. Prenons l'exemple des victimes de violences sexuelles, qui est le paradigme actuel de la violence et de l'action de secours. La surexposition des victimes de violences sexuelles est très dangereuse. Au nom de quoi une victime de violences sexuelles devrait-elle absolument venir nous voir ? Quand je parle en tant qu'organisation médicale, je mets des bémols car on doit pouvoir apporter à cette victime quelque chose qui n'est pas vital mais qui est véritablement utile. Cependant, elle a le droit de refuser les soins. Il y a aujourd'hui une tentation voire une pression sur les victimes de violences sexuelles pour qu'elles se dévoilent, pour qu'on les identifie, que l'on puisse transférer les dossiers aux organismes de protection qui sont là pour dénoncer et les aider à porter plainte. On est effectivement dans une approche intégrée mais au risque de détruire la victime.

Nous ne devons pas oublier que nous ne sommes pas des acteurs neutres, car nous sommes des acteurs à la fois de la violence, de l'assistance, du danger et de l'insécurité.

### 3) Alternatives au témoignage devant la CPI

Il est important de revenir à la justice et au rôle des humanitaires. La justice peut se faire sans les humanitaires et notre non-participation ne met rien en danger. Il ne faut pas se culpabiliser. Ce n'est pas parce que l'on ne témoigne pas devant les tribunaux internationaux que l'impunité va continuer de régner sur Terre.

Un autre élément qui semble déterminant en termes de participation des ONG à la protection, au sens juridique, est que les ONG s'engagent dans la défense du statut juridique des personnes protégées et vulnérables, car ce point rentre dans leur responsabilité. Cela suppose évidemment que les ONG aient une compréhension de ce qu'est ce statut juridique des personnes protégées et implique de faire la différence entre les Droits de l'Homme et le Droit Humanitaire. Il y a également une gamme d'activités en relation avec la responsabilisation des acteurs de violence. Ces acteurs sont à identifier puisque la plupart du temps ils participent à des négociations, et il me semble important d'assumer cette relation avec les acteurs de la violence de façon courageuse et directe, en discutant avec eux l'analyse que l'on a de la violence et des problèmes rencontrés. Si cette confrontation directe n'a pas lieu, on tombe dans le système du reporting, de la machine onusienne, des réunions de clusters, des rapports au Secrétaire général de l'ONU devant le Conseil de sécurité, etc., processus qui ne sont pas du tout inutiles mais n'enlèvent pas l'importance des discussions, des rapports directs et des espaces de compréhension qui peuvent exister à l'échelle du terrain. Discuter avec des acteurs de la violence, c'est apprendre à les connaître et devenir auteur de sa propre sécurité.

La responsabilisation, la dénonciation publique, dénonciation coordonnée, le plaidoyer, etc. sont des outils mais il faut se méfier de la standardisation, de ce que l'on nomme « best practice », qui ne produisent pas nécessairement d'effets concrets.

### III/ Les sociétés de sécurité privées peuvent-elles assurer la sécurité physique des populations civiles et des humanitaires ? (Jean S. Renouf, London School of Economics and political science)<sup>1</sup>

En 1994, suite au génocide ayant eu lieu au Rwanda, le DPKO – le Département pour les Opérations de Maintien de la Paix des Nations Unies (NU) – a considéré trois options. En premier lieu, envoyer une opération de grande envergure (environ 10.000 casques bleus à Goma et Bukavu) sous le chapitre VII afin de séparer les génocidaires des réfugiés. En second lieu, envoyer une plus petite opération (3.000 à 5.000 hommes) sous le chapitre VI afin de nettoyer les camps petit à petit. En troisième lieu enfin, l'idée était d'envoyer une société de sécurité privée qui aurait été chargée de fournir l'entraînement et le soutien logistique pour les troupes Zaïroises qui, elles, assureraient la sécurité dans les camps. La première option était clairement la plus à même de réaliser les objectifs fixés, mais le Conseil de sécurité, qui avait en mémoire le retrait en catastrophe des troupes américaines de Mogadiscio, ne l'a pas envisagé. Quant à la troisième option, certains la soutenaient au Conseil de sécurité mais elle a finalement été rejetée sur une base de coûts et par question de principe<sup>2</sup>.

Allant plus loin dans cette logique, suite au génocide rwandais et à la catastrophe dans la gestion des camps de réfugiés à Goma (où des génocidaires se sont réfugiés et réarmés), CARE Canada a publié un rapport<sup>3</sup> conseillant aux ONG de considérer l'option de la sécurité privée, et ce, afin même de conserver un espace humanitaire.

#### **Qu'en est-il aujourd'hui ?**

*Blackwater* a récemment proposé d'envoyer des forces de réaction rapide de la taille d'une brigade pour soutenir ou remplacer les *peacekeepers* dans les zones de guerre, alors que *Pacific Architects and Engineers* et *Medical Support Solutions* ont effectivement fourni un appui logistique ainsi que des services médicaux à l'Union Africaine au Soudan. De son côté, dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité libérienne, *Dyncorp* a recruté et formé les nouvelles forces armées et a également assuré en Afghanistan la sécurité du président Hamid Karzai. *Blue Sky* a contrôlé le cessez-le feu à Aceh et *Centurion* forme depuis plusieurs années des humanitaires qui se destinent aux zones à risques.

J'ai récemment rencontré en Afghanistan une personne qui représente le cas le plus flagrant de l'interaction existante entre sociétés de sécurité privées et acteurs humanitaires. Il a été formé au sein de l'armée raciste sud-africaine, puis, avec la réorganisation de celle-ci à la fin de l'apartheid, il en a été exclu. Il a alors travaillé pour *Executive Outcomes* en Angola et a ensuite participé à l'opération avortée de *Sandline* en Papouasie Nouvelle Guinée. Aujourd'hui il est le coordinateur sécurité d'une importante et respectable ONG en Afghanistan.

#### **Définition des SSP :**

Bien que la définition des SSP soit sujette à caution, une société de sécurité privée peut être comprise comme une entreprise pourvoyant, contre rémunération, des services destinés à avoir un impact stratégique sur la sécurité des personnes ou des biens. Les activités des SSP peuvent aller du soutien logistique à l'intelligence stratégique, de la protection de personnes et/ou de matériel, à l'instruction et la formation de forces armées, et même jusqu'au commandement opérationnel et au combat. On trouve parmi les SSP connues

<sup>1</sup> Merci à Emily Spears Meers pour sa relecture active de la version anglaise de l'intervention. L'intervention reprend quelques éléments en partie publiés auparavant par l'auteur.

<sup>2</sup> Deborah D. Avant, *The Market for Force – The Consequences of Privatizing Security*, Cambridge University Press, USA, 2005, p. 196.

<sup>3</sup> "NGOs should consider the privatization of security for humanitarian purposes". Michael Bryans, Bruce D. Jones, and Janice Gross Stein, "*Mean Times, Humanitarian Action in Complex Political Emergencies – Stark Choices, Cruel Dilemmas*", January 1999. <http://www.care.ca/downloads/publ/MeanTimes99.pdf>



Aegis, ArmorGroup, Blackwater, Control Risks Group, DynCorp, Erinys, Hart, MPRI, Vinnel Corporation, etc.

Pour les organisations humanitaires qui ont travaillé avec des SSP, le rôle de celles-ci était par exemple : opérations de déminage, protection de sites, formations 'sécu', évaluation des risques, conseils sur les kidnappings, gestion de crises ou revue des règles et procédures de sécurité existantes, voire, dans quelques cas, provision d'une escorte armée.

Même si les mercenaires sont, en quelque sorte, les ancêtres des SSP, on ne peut résumer le phénomène des SSP à la simple qualification de mercenaires. Tandis que les mercenaires sont des individus qui se battent pour de l'argent comme principale motivation, le mercenariat est interdit par des conventions des NU et de l'Organisation de l'Unité Africaine. Les SSP sont des corporations qui offrent des services non uniquement militaires (et même très largement non militaires) à des clients sous forme contractuelle. Ainsi, les lois du marché et un différent type de régulation s'appliquent aux SSP.

Cependant, tout comme les organisations humanitaires ne constituent pas un bloc cohérent d'organisations similaires, il faut savoir distinguer les différentes SSP. Ainsi, trois catégories de SSP émergent :

- *les sociétés de gardiennage*: elles pourvoient essentiellement ou uniquement des gardiens afin de protéger des infrastructures. Leurs employés sont essentiellement des personnels locaux travaillant en uniforme. Elles peuvent parfois offrir des escortes mobiles ou une protection canine, mais en général dans le cadre d'un profil bas.

Cette catégorie comprend des entreprises comme Group 4 Securicor (qui emploie presque un demi million d'employés de par le monde) ou Pap Sécurité et Global Sécurité SA, petites compagnies opérant uniquement à Port-au-Prince, en Haïti.

- *Les fournisseurs de services non légal de sécurité*: ils offrent des services de type gestion de risques (*risk management*), formations ou analyses de contextes. Risk & Co, Riskline ou Stratfor en font partie.

- *Les entreprises militarisées*, en ce sens où 1) leur personnel est essentiellement composé d'ex-militaires et 2) elles fournissent des services nécessitant l'utilisation d'armes à feu ou elles offrent des services liés à la sécurité à des entités militaires. Les SSP travaillant en Irak (Aegis, ArmorGroup, Control Risks, DynCorp, Triple Canopy, etc) en sont l'exemple type. Leur visibilité (profil bas ou élevé) n'est pas prise en considération dans cette modélisation dès lors que ces entreprises utilisent des armes ou fournissent des services liés à la sécurité à des entités militaires.

Etant donné que l'industrie de la sécurité privée est en pleine consolidation (rachat par une autre entreprise, fermeture, réorientation des services proposés, etc), une entreprise peut passer d'une catégorie du modèle proposé à une autre.

## **A/ La place des SSP dans le débat sur la protection des populations civiles**

### 1) Arguments des SSP

- Arguments en faveur d'une privatisation de la sécurité physique des populations civiles.

Les arguments ci-dessous en faveur d'une privatisation des fonctions de protection physique en soutien ou remplacement des Casques Bleus ou troupes de l'Union Africaine par exemple, sont issus de différents propos énoncés par des représentants de SSP.

✓ *Alternative* : employer une SSP permet d'apporter une alternative aux moyens de protection publics, qu'ils soient nationaux ou internationaux, souvent paralysés par des considérations politiques.

✓ *Responsabilité* : tandis que les critiques pointent du doigt le manque de transparence de la part des SSP, leurs partisans clament au contraire que les SSP sont des acteurs responsables. En effet, elles doivent respecter les lois des pays dans lesquels elles opèrent, ainsi que les obligations contractuelles qui les lient à leurs clients. Si le client est une organisation humanitaire, celle-ci ne manquera pas d'inclure dans le contrat une clause de respect du Droit International Humanitaire (DIH), des droits de l'Homme ou des droits des réfugiés.

Par ailleurs, si elles étaient employées dans un contexte comme le Darfour, elles seraient responsables auprès de leurs employeurs, qui ne pourraient être qu'un Etat ou les UN. Elles pourraient être pénalisées financièrement et juridiquement si elles violaient les clauses de leur contrat.

✓ *Rapidité et coût* : les SSP peuvent théoriquement être déployées rapidement et à moindre coût que les Casques Bleus.

✓ *Unité de commande* : les opérations des Nations Unies incluant souvent des personnels et du matériel de plusieurs pays distincts, la capacité opérationnelle et les moyens des troupes diffèrent sensiblement d'une zone à l'autre. Par ailleurs, l'efficacité de la structure de commandement est souvent atténuée du fait des liens qu'entretiennent chacune de ces troupes avec leur Etat d'origine.

Une SSP au contraire bénéficie d'une chaîne de commandement unifiée ce qui, comparativement, accroît son efficacité.

✓ *Polyvalence* : en plus de leurs compétences techniques non liées à la sécurité (médicales ou logistiques par exemple), les SSP offrent une large gamme de services liés à la sécurité. Ceux-ci vont de la gestion des processus de désarmement, à la formation de troupes et la conceptualisation des réformes du secteur sécurité.

✓ *Formation* : employant principalement des anciens militaires ou policiers, les SSP utilisent des personnels qui sont déjà formés.

✓ *Volonté* : les SSP sont désireuses et volontaires de travailler dans des zones à risques afin d'assurer la protection physique des populations. Dans ce sens, elles ne prétendent pas remplacer les acteurs politiques ou les NU, mais être simplement un fournisseur de services, dans ce cas être leur bras armé.

✓ *Efficacité* : Etant donné que les SSP disent recruter en priorité au sein des forces spéciales, elles affirment être plus efficaces, en ce qui concerne les aspects techniques de protection, que des Casques Bleus issus des armées de pays en développement.

➤ Utilisation de l'éthique par les SSP comme un facteur de légitimation :

Les SSP quelles qu'elles soient partagent un élément commun : étant des organisations à but lucratif, elles ont besoin de clients pour exister. Cependant, le type de clients ou le type de contrat qu'elles acceptent est fonction de la philosophie (*ethos*) de chaque société. En effet, en nous basant sur la relation que chaque société entretient avec les questions liées à l'éthique, nous pouvons différencier celles qui expriment un respect pour les principes éthiques de celles dont le mode de fonctionnement et les choix n'en sont nullement influencés. Ces dernières sociétés sont gérées par des dirigeants prêts à signer des contrats avec n'importe quel type de clients pour effectuer n'importe quel type de services, aussi longtemps que les activités requises sont légales – ou parfois même pas. Au contraire, la première catégorie de sociétés est composée de celles dont les dirigeants refusent des contrats considérés comme illégaux ou illégitimes, ou, pour le moins, affirment refuser ce type de contrats. L'élément d'affirmation est ici important car les motivations en faveur du respect des principes éthiques peuvent être expliquées de diverses manières, allant d'un souci sincère de « faire le bien » à l'utilisation de principes éthiques comme plus-value commerciale. Cependant, d'une part, nous ne sommes pas à même de juger de la sincérité de ces sociétés et de leurs dirigeants, et d'autre part, puisque la raison d'être de ces sociétés est l'enrichissement, nous considérons que le respect affirmé pour l'éthique est principalement fondé sur des considérations commerciales. Par ailleurs et ainsi que l'explique Christian Olsson, « si toutes les entreprises se revendiquent de manière générale

d'une éthique rigoureuse, du respect de normes internationales en vigueur et du code militaire, leurs pratiques sociales ne sont souvent pas à la hauteur de ces discours »<sup>4</sup>.

La revendication du respect des principes éthiques est exprimée différemment selon les SSP, mais l'exemple le plus visible est certainement l'« *International Peace Operations Association* » (IPOA). Bien que le nom amènerait un novice en la matière à considérer cette entité comme une association à but non lucratif engagée dans l'amélioration des opérations de paix, les connaisseurs sont fort au fait qu'il s'agit du plus important groupe de pression (lobby) américain des SSP et sociétés opérant dans des conflits armés. Leur « mission » est entre autres « d'entamer un dialogue constructif avec les politiques au sujet de la grandissante et positive contribution de ces entreprises à l'amélioration de la paix internationale, au développement et à la sécurité humaine ». Ainsi que l'explique son président, la communauté internationale devrait « reconnaître la valeur commerciale de la sécurité humanitaire ». Le respect affirmé d'IPOA pour les principes éthiques est fascinant. IPOA a en effet développé un code de conduite qui affirme le respect pour les Principes Volontaires sur la Sécurité et les droits de l'homme et d'autres traités internationaux portant sur les droits de l'homme. Leur revue, intitulée *Journal of International Peace Operations*, met en évidence la relation étroite qu'ils affirment entretenir avec les organisations humanitaires. Certaines sociétés de sécurité privées membres d'IPOA y publient des encarts publicitaires faisant part de leurs préoccupations pour « un monde meilleur ». IPOA a également mis en place un système de plaintes, selon lequel une personne qui a vu des représentants de membres d'IPOA commettre des abus peut porter plainte auprès d'IPOA. Enfin, IPOA organise régulièrement et conjointement avec la *American University*, des formations sur des questions humanitaires.

De manière similaire, certaines SSP comme ArmorGroup ou Control Risks ont développé une stratégie commerciale spécifique afin d'attirer des organisations humanitaires. Greystone Ltd offre un « peacekeeping package » qui inclue « la capacité de pourvoir rapidement une force bien entraînée ».<sup>5</sup>

D'autres SSP telles qu'Aegis, Blackwater ou USPI ont créé leur propre fondation dont l'objectif est de fournir une assistance aux communautés locales, en Irak et en Afghanistan en particulier. Cette assistance consiste en général en des actions de distribution.

Risk & Co (anciennement Atlantic Intelligence & BD Consultants), dirigée par un ancien membre du CICR, propose une formation sécurité pour les ONG opérant dans des zones de conflits. En effet, plusieurs SSP cherchent à recruter des anciens humanitaires, qui sont appréciés à la fois pour leur expérience et pour le fait que leur présence contribue à donner une image positive de la société.

Wackenhut Services Inc. (WSI) de son côté offre chaque année des « récompenses humanitaires » à ses employés qui se sont distingués par leur générosité.

Enfin, une SSP s'est appelée « Sécurité Sans Frontières », sans aucun doute en référence au mouvement humanitaire sans frontières.

Nous sommes témoins de tentatives d'intégration de l'action humanitaire dans des stratégies sécuritaires privées, ou pour le moins, de tentatives d'appropriation des valeurs humanitaires par des acteurs privés.

## 2) Déconstruction des arguments des SSP :

### ➤ Déconstruction des arguments relatifs à la protection :

Offrant des solutions «clés en mains», les sociétés de sécurité privées sont attirantes pour nombre de décideurs. Cependant, les conséquences à moyen et long terme d'une privatisation de certains aspects de la sécurité doivent être pris en considération, et les avantages sont ainsi à balancer avec les inconvénients.

Ainsi, en ce qui concerne le recours aux SSP dans le cadre d'une sécurité physique des populations, il faut noter que :

---

<sup>4</sup> Christian Olsson, *Vrai procès et faux débats : perspectives critiques sur les argumentaires de légitimation des entreprises de coercition para-privées*, Cultures et Conflits n°52, (4/2003), pp 11-48.

<sup>5</sup> <http://www.greystone-ltd.com/about.html>. Greystone est relié à Blackwater USA.

✓ *Les SSP ne résolvent pas nécessairement les problèmes existant à l'origine.* De la même manière qu'il est parfois reproché aux humanitaires de ne faire office que de pansements sur des plaies non soignées, les SSP peuvent apporter à certains un sentiment de protection sans pour autant être en mesure de résoudre les problèmes à l'origine de l'insécurité. Le risque est donc de réduire de multidimensionnelles et sensibles opérations de maintien de la paix à de simples opérations techniques.

Par ailleurs, considérer que les activités de protection ne consistent qu'en l'apport d'une sécurité physique revient à limiter les activités de protection à une compréhension technique et physique.

✓ *La sécurité n'est plus considérée comme un bien public,* mais est réservée à ceux qui peuvent la payer. Si la population n'en bénéficie pas, cela peut conduire à de la rancune et par conséquent aliéner cette même population.

✓ Fournie par des sociétés à la recherche de profits, le risque existe que *l'assistance* soit in fine *basée sur des considérations financières* et non en fonction des besoins.

✓ Les SSP peuvent avoir des *relations ambiguës* avec des personnages ou institutions locales ou globales parfois contestables (multinationales, forces armées, hommes politiques). L'utilisation d'une SSP par une organisation humanitaire peut donc compromettre la perception qu'il en est faite par les populations locales, les groupes armés locaux ou les médias. Par ailleurs, si la SSP fournit une protection armée, elle peut être perçue comme une partie au conflit.

✓ Les récentes expériences en Colombie, en Irak ou en Afghanistan montrent *que les SSP ne sont pas toujours responsables (accountable), en particulier en ce qui concerne le respect des droits de l'homme ou du DIH.* De la même façon, il est difficile de dire où la responsabilité commence et se termine. En cas d'incidents dont la SSP est à l'origine, est-ce la société qui est responsable ou le client qui l'emploie ? Par ailleurs, l'impact médiatique sur l'entité qui a contracté une SSP est également à considérer en cas d'incident.

✓ Tandis que les SSP pourvoient une multitude de services, il faut aussi considérer qu'elles ont des *capacités limitées.* Ainsi, imaginer qu'elles peuvent tout faire ou tout résoudre est une erreur.

✓ Enfin, et c'est probablement l'aspect le plus important, pour nombre d'humanitaires, la présence des SSP sur le terrain accroît le *risque de confusion entre humanitaires, personnels du secteur privé, militaires et pourvoyeurs de sécurité privée.* A l'heure où le débat relatif à la préservation de l'espace humanitaire fait plus rage que jamais, il est certain que la présence des SSP ajoute une nouvelle dimension au problème.

➤ Déconstruction de l'utilisation de l'éthique comme légitimation des SSP:

L'affirmation du respect des principes éthiques par les SSP crée-t-elle une différence ? Les organisations humanitaires sont-elles plus sensibles aux SSP qui affirment respecter une certaine éthique ? Afin de répondre à ces questions, il est au préalable nécessaire de décrypter le discours des SSP.

Aujourd'hui, la reconnaissance d'une nécessaire régulation de l'industrie de la sécurité privée constitue le thème le plus débattu entre acteurs de la sécurité privée, gouvernements et chercheurs. En effet, il existe un consensus selon lequel le secteur de la sécurité privée ne va pas disparaître, mais bien au contraire s'affirmer. C'est la raison pour laquelle l'une des démarches consiste à réguler ce secteur au travers de législations nationales et traités internationaux, et faire en sorte que ceux-ci soient respectés, en particulier au sein des zones de guerre (traditionnelles zones de non droit). Cependant, et malgré l'effort de plusieurs pays dans cette direction, les SSP et en particulier les SSP de type militarisées opèrent dans des contextes largement non régulés.

Lorsque l'on observe IPOA et sa stratégie consistant à essayer de susciter un transfert de légitimité des institutions multilatérales et des ONG humanitaires vers l'industrie militaire privée, un sentiment de malaise apparaît alors. D'une certaine façon, et probablement à l'opposé de l'effet désiré, les efforts d'IPOA apparaissent sensiblement comme une manière agressive de promouvoir la paix. Pourquoi en est-il ainsi ?

Les SSP engagées ou supposément engagées dans des opérations de maintien de la paix (à travers une privatisation croissante), ainsi que les SSP cherchant à s'approprier les valeurs humanitaires, essaient de se construire une légitimité au travers de leur comportement éthique. Celui-ci s'exprime de différentes manières, allant de la mise en place de codes de conduite auto imposés à l'affirmation du respect des lois de la guerre en passant par l'autorégulation de l'industrie. Ces stratégies ont en commun de se baser sur une obligation morale qui existe dans toutes les cultures : sauver des vies. A ce niveau d'abstraction, nul ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une telle affirmation. Cependant et ainsi que l'explique brillamment Wolf-Dieter Eberwein, « la morale est compatible avec le droit mais elle peut toujours justifier des comportements non conformes à celui-ci »<sup>6</sup>. En d'autres termes, en se concentrant sur des questions pertinentes – le respect des principes éthiques - mais d'une certaine manière secondaire, les SSP éloignent le débat de la question centrale : leur régulation. En recherchant une légitimité à travers le respect des principes éthiques, les SSP évitent de s'engager pour le respect du droit.

L'exemple de la BAPSC (*British Association of Private Security Companies*), le groupe de pression des SSP britanniques, est à ce titre intéressant. Leur objectif est de « promouvoir les intérêts et réguler les activités des entreprises enregistrées au Royaume-Uni et qui fournissent des services défensifs de sécurité armée dans d'autres pays que le Royaume-Uni »<sup>7</sup>. A cette fin, la «BAPSC et ses membres reconnaissent que leurs objectifs seront atteints de la meilleure manière au travers d'un système effectif d'autorégulation »<sup>8</sup>. L'autorégulation consiste à s'imposer certains standards de qualité par exemple lors du recrutement, de l'entraînement ou de la réalisation des activités de la compagnie. Ces différents éléments seraient pour certains la preuve de leur considération éthique. Ainsi, les SSP qui poussent pour une plus grande autorégulation acquièrent une plus grande légitimité, et par conséquent, plus de contrats. Cependant, l'autorégulation est basée sur un système de légitimation à travers la morale – faire le bien – mais non pas à travers la loi. A l'opposé d'un cadre légal spécifiant les sanctions judiciaires existantes en cas de violations de la loi, les sanctions dans le cadre de l'autorégulation ne sont pas de nature légale mais simplement morale.

De la même façon, le système de plaintes mis en place par IPOA suppose qu'une victime d'un abus commis par une SSP sache de quelle SSP il s'agit, sache que cette SSP en particulier est membre de l'IPOA, qu'un système de plaintes existe au sein de l'IPOA, ait accès à Internet, puisse comprendre le site Internet d'IPOA en anglais afin de lancer la procédure et enfin soit prête à lancer une telle procédure aux Etats-Unis à partir du pays où elle a été victime de l'abus. Ce système suppose également qu'une entreprise ne se retire pas précipitamment de l'IPOA suite à un abus médiatisé, comme Blackwater l'a récemment fait.

Nous n'affirmons pas ici que l'autorégulation ou ce système de plaintes ne sont pas des étapes positives, cependant, nous ne serions pas surpris, dans ce cas d'espèce, qu'il n'y ait jamais aucune plainte de ce type.

Par ailleurs, l'expérience montre que les employés d'une SSP ayant participé à des abus ne sont guère sanctionnés légalement. Tout au plus sont-ils renvoyés de l'entreprise et rapatriés au pays afin d'échapper à d'éventuelles poursuites. De telles sanctions sont bien légères si l'on considère que ces ex-employés n'auront en général pas de difficultés à trouver un travail similaire chez le concurrent.

---

<sup>6</sup> Wolf-Dieter Eberwein, « Le Paradoxe Humanitaire? Normes et Pratiques », *Cultures & Conflits* n°60 (2006) pp. 15-37.

<sup>7</sup> <http://www.bapsc.org.uk/default.asp>.

<sup>8</sup> *Ibid.*

Tandis que le code de conduite de l'IPOA peut être vu comme une étape constructive vers une amélioration des comportements des employés, il ne doit cependant pas être confondu avec le *Code de Conduite pour le Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes*, signé par 427 organisations humanitaires. En effet, ce dernier spécifie que « la raison primordiale de nos interventions en cas de catastrophe est de soulager les souffrances des victimes »<sup>9</sup> et non pas gagner de l'argent. En termes simplifiés, l'on peut dire que ce Code tourne autour de l'idée de la nécessité primordiale de « sauver des vies », tandis que le Code de l'IPOA dicterait à ses membres: « faites attention si vous tirez ». Son article 9.2.2 spécifie par exemple que « les règles d'engagement doivent respecter le droit international humanitaire et les droits de l'Homme, souligner la nécessité d'une retenue appropriée et minimiser le nombre de victimes et de dommages, tout en préservant le droit inhérent de chaque personne à l'autodéfense »<sup>10</sup>.

En ce qui concerne les projets d'assistance développés par les fondations créées ou soutenues par les SSP, souvent confondue avec 'l'action humanitaire', l'assistance fournie par des SSP est trop souvent perçue comme une simple tâche technique, réalisée sans considération aucune pour les principes qui guident l'action humanitaire (tels que l'impartialité, l'indépendance ou la neutralité) et allant même parfois à l'encontre de ces principes puisque cette assistance est fournie de manière intéressée (afin de donner une image positive de l'organisation, de se rapprocher des communautés locales afin d'être reconnues et protégées, voire non ciblées, etc).

De manière générale, les discours moraux ou l'affirmation du respect des principes éthiques par les SSP peuvent séduire deux types de personnes : celles qui sont déjà sensibles à ces discours car elles considèrent par exemple que les sociétés de sécurité privées sont les plus à même d'améliorer les opérations de paix ; et celles qui ont une vision limitée de ce qu'est actuellement l'action humanitaire, et la voient principalement comme une tâche technique qui ne nécessite pas plus que certaines compétences logistiques. En d'autres termes, le discours éthique des SSP séduit ceux qui ne sont pas au fait des débats historiques qui existent autour des notions de morale ou d'éthique.

De leur côté, les humanitaires sont confrontés aux considérations éthiques et morales depuis l'origine de l'action humanitaire. Deux événements en particulier ont eu un effet décisif dans la mise en place de leur action: la bataille de Solferino en 1859 qui a conduit Henry Dunant à proposer la création du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) et le conflit du Biafra en 1969 qui a servi d'étincelle à la création de Médecins Sans Frontières, mais a également mis en évidence différentes questions éthiques telles que la relation que devaient entretenir les humanitaires avec les médias ou le risque de proximité ambiguë avec une partie au conflit. Aujourd'hui encore, les humanitaires sont engagés dans différentes réflexions abordant les questions éthiques. Ainsi, ils sont bien au fait des différentes problématiques éthiques en zone de conflit et sont par conséquent bien moins à même d'être réceptifs aux discours éthiques des SSP, les percevant tout juste comme un procédé de marchandisation de la paix.

Cependant, au sein de l'opinion publique, entre ceux qui soutiennent les discours « humanitaristes » des SSP et ceux qui critiquent de tels discours, beaucoup n'ont pas encore tranché. L'opinion qu'ils se forgeront dépendra en réalité de trois éléments : a) l'évolution générale de la perception par l'opinion publique de la privatisation de la sécurité, b) la capacité perçue des organisations humanitaires traditionnelles de continuer à intervenir dans des zones de guerre totale, et donc la légitimité y afférant, c) la domination continue de l'actuelle idéologie néo-libérale.

Les humanitaires qui signent un contrat avec une SSP choisissent généralement celle-ci en fonction de sa « bonne » réputation. Cependant, il est intéressant de noter que cette réputation n'est pas nécessairement liée à la revendication par la SSP d'un respect pour les principes éthiques. En effet, mes recherches mettent en évidence que les humanitaires

<sup>9</sup> Article 1, <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/5FZGYV>.

<sup>10</sup> Voir [http://ipoaonline.org/php/index.php?option=com\\_content&task=view&id=100&Itemid=109](http://ipoaonline.org/php/index.php?option=com_content&task=view&id=100&Itemid=109).

considèrent qu'une SSP a une bonne réputation si celle-ci est flexible, entretient un profil bas et surtout, est à même de comprendre les caractéristiques assez uniques de l'action humanitaire. Plus étrange, on note cependant que le coût des services offerts par la SSP est souvent plus important pour l'organisation humanitaire que la seule réputation. Mes recherches montrent en effet que les SSP choisies par les organisations humanitaires sont souvent les moins chères. Or lorsque l'on parle de sécurité, le moins cher ne signifie pas nécessairement le meilleur. La formation, l'équipement ou la rétention d'un bon personnel sont en général répercutés sur les coûts. Ainsi, les entreprises offrant des services de sécurité pour le meilleur prix ne sont pas nécessairement les plus intègres.

## **B/ Interactions entre SSP et humanitaires**

### 1) Utilisation des SSP par les humanitaires

#### Point de rencontre entre les SSP et les organisations humanitaires

Aujourd'hui, des organisations humanitaires ont des contrats avec des sociétés de sécurité privées. Le phénomène est limité, mais il s'étend, y compris au sein des ONG européennes continentales, traditionnellement opposées par principe à l'externalisation de la gestion de leur sécurité. Les agences de Nations Unies, elles, ont déjà largement recours aux services des différents types de SSP, contribuant de facto à une privatisation de la sécurité dans les contextes dans lesquels elles interviennent.

Cela signifie que, d'une certaine façon, il existe un point de rencontre entre les SSP et les organisations humanitaires. Dans ce cas, dans quelles conditions remarque-t-on que ces différentes entités ont un intérêt à travailler ensemble ? Cela arrive lorsque les humanitaires et les contractants partagent la même conception de l'origine de leur insécurité (la menace) et la manière de la gérer (contrer la menace ou s'en prémunir).

Dans certains contextes où les humanitaires sont de plus en plus ciblés, la stratégie d'acceptation par les populations et groupes armés n'est plus suffisante pour assurer leur sécurité physique. Dans ces cas, certaines organisations humanitaires préfèrent alors mettre plus d'emphase sur les stratégies de protection voire de dissuasion (notamment physique). La demande de sécurité de ces organisations peut alors rencontrer l'offre de sécurité proposée par le secteur privé de la sécurité.

Nous pouvons noter par ailleurs une militarisation de l'assistance, par exemple au travers de la diffusion au sein de la communauté humanitaire de rapports de sécurité ressemblant souvent aux « sitrep » (situation reports) militaires ou au travers du recrutement d'anciens personnels militaires par les organisations humanitaires. Le choix de la stratégie de dissuasion fait également partie d'une telle militarisation de l'assistance.

Cette militarisation finit par influencer la manière selon laquelle les organisations humanitaires perçoivent la menace et de ce fait rapproche les humanitaires des contractants de la sécurité.

Une collaboration entre l'industrie de la sécurité privée et des membres de la communauté humanitaire peut également exister lorsque des humanitaires n'ont pas l'expertise ou la technologie offertes par des SSP. Que ce soit pour un audit de la gestion de la sécurité d'une ONG ou pour mettre en place un système de pistage (*tracking system*), les SSP ont une connaissance technique qui fait défaut à nombre d'organisations humanitaires.

Cependant, et selon un humanitaire opérant en Afghanistan, les SSP ressentent le besoin de toujours porter des armes ; ils perçoivent chaque Afghan comme un ennemi potentiel tandis que nous les voyons comme des amis potentiels. La sécurité n'est pas un élément objectif (la sécurité n'existe pas en soi), mais est le produit de pratiques discursives : sécurisation et insécurisation. Cependant, le discours n'est pas suffisant par lui-même pour sécuriser ou insécuriser quelqu'un ou quelque chose ; pour ce faire, le discours doit apparaître à la fois comme légitime et être exprimé par une entité elle-même considérée comme légitime. Ceci

explique pourquoi jusque maintenant les SSP n'ont finalement signé qu'un nombre limité de contrats avec des organisations humanitaires. En effet, elles n'ont pas encore réussi à définir la menace ou offert de moyens de s'en prémunir qui soient suffisamment convaincants pour que les humanitaires soient réceptifs à leurs discours.

#### L'utilisation de SSP par une organisation humanitaire dépend de 'l'esprit' de l'organisation

Afin de comprendre quelles organisations humanitaires seraient les plus à même de contracter une SSP, une modélisation est nécessaire afin d'y voir plus clair dans la nébuleuse d'organisations humanitaires existantes.

Cette modélisation est construite à partir de l'« ethos » de chaque organisation, id est, l'état d'esprit et la philosophie distinctifs de chaque organisation. Les agences humanitaires peuvent ainsi être divisées en trois catégories, et la manière selon laquelle elles approchent la sécurité et perçoivent les SSP en dépend directement.

✓ *Approche basée sur les principes* : cette catégorie est composée d'organisations humanitaires qui prennent leurs décisions en se basant en premier lieu sur la nécessité de répondre à l'impératif humanitaire (sauver des vies) mais dans le strict respect de leur mandat ou des principes humanitaires (tels que indépendance, neutralité, impartialité). Le CICR ainsi que MSF en sont assez représentatives.

Les organisations humanitaires ayant une approche fondée sur le respect des principes humanitaires sont extrêmement réticentes à externaliser la gestion de leur sécurité à une quelconque entité ou à utiliser des armes à feu dans le cadre de leur protection physique. En effet, ce faisant, elles craignent par exemple d'être assimilées à l'une des parties au conflit et de ne plus être perçue comme neutre. Par ailleurs, elles ont une définition restrictive de ce que sont les principes humanitaires et estiment que ceux-ci ne peuvent être effectivement respectés que par des organisations humanitaires qui sont apolitiques et à but non lucratif. De ce fait, elles expriment de fortes réserves voire dénoncent les organisations qui affirment respecter les principes humanitaires sans être effectivement des organisations humanitaires. Par conséquent, elles sont également peu réceptives aux discours éthiques des SSP. Elles n'utilisent la stratégie de dissuasion qu'en ultime recours et de ce fait les points de rencontre avec les SSP existent mais sont très rares.

✓ *Approche pragmatique* : les organisations favorisant un telle approche prennent leur décision en premier lieu, en fonction des priorités qu'elles fixent, celles-ci étant dictées par l'environnement dans lequel elles se situent. Cet environnement peut être politique, géographique, financier ou social. Les organisations comme CARE, IMC, UNWFP, UNDP, ou World Vision en font partie.

Ainsi dans un cas où une telle organisation se demande par exemple si elle doit quitter une zone d'intervention considérée comme trop dangereuse, le choix de rester ou de partir tiendra compte de l'impératif humanitaire, mais sera également teinté de considérations par exemple politiques (« on reste car c'est la chose à faire ») ou financières (« on reste car nous avons d'importants financements pour intervenir dans cette zone »). Dans ce cas d'espèce, l'organisation donnera la prééminence à la décision de rester sur la manière dont cette décision sera effectivement mise en pratique. Puisqu'elle favorise l'objectif (« rester ») par rapport aux moyens (« comment rester »), elle sera moins réticente à utiliser une stratégie de dissuasion.

L'action de ces organisations est basée sur le respect des principes éthiques, mais avec une large acception de ce qu'implique ce respect. Ainsi, le respect des principes humanitaires *per se* n'est pas primordial aussi longtemps que ces organisations se perçoivent comme « faisant le bien ». De ce fait, elles ont en commun avec les SSP une définition large des principes éthiques et sont par conséquent plus réceptives à leurs discours éthiques.

Elles ont davantage tendance à utiliser les services des SSP.

✓ *Approche affective (sans connotation péjorative)*: les organisations préférant cette approche prennent leurs décisions en premier lieu en fonction 1) de la relation affective qu'elles entretiennent avec leurs bénéficiaires, et 2) des financements disponibles. Les

- 
-



petites organisations, ou les ONG qui ont un « mandat » large et basé sur des principes autres que ceux purement humanitaires (solidarité, paix, lutte contre la pauvreté, etc) en font partie, telles que CRS, Concern, Oxfam, Solidarités, Première Urgence, UNICEF, etc.

Il n'y a pas de réponses claires en ce qui concerne les organisations entrant dans cette catégorie. Certaines, si les moyens financiers leur permettent une indépendance d'action, se rapprocheront de l'approche de principes, tandis que d'autres favoriseront l'approche pragmatique. La décision d'utiliser ou non une SSP dépend essentiellement de l'implication affective que leurs membres ressentent vis-à-vis de leurs « bénéficiaires ». Ces organisations sont partagées entre d'un côté la nécessité de répondre à l'impératif humanitaire mais dans le respect bien compris des principes humanitaires et, de l'autre côté, en fonction de l'environnement dans lequel elles opèrent, le besoin de se prêter à certains compromis. Néanmoins, elles sont en général peu réceptives aux discours éthiques des SSP.

En analysant ces différentes approches de la sécurité, nous constatons que seul un nombre limité d'organisations humanitaires sont à même de considérer l'option de la sécurité privée.

## 2) Les problématiques posées par l'utilisation des SSP

### ➤ Problématiques spécifiques aux humanitaires :

✓ Confusion. Les populations locales ne font pas de différences entre a) les armées étrangères, b) les contractants privés internationaux, c) les SSP qui travaillent à la fois pour les armées étrangères, les contractants privés et les ONG, d) les humanitaires internationaux. Tous sont par exemple assimilés à 'l'occupation' étrangère ou à l'intervention occidentale. La conséquence directe pour les humanitaires est une augmentation drastique des attaques, enlèvements, etc., à leur encontre. On en arrive au paradoxe où les entités – notamment privées – qui sont là pour reconstruire le pays, deviennent une source de mécontentement et de continuation de la lutte.

✓ L'impact sur les structures locales : le cas des milices locales, qui, au lieu de se désarmer, et sous l'influence de la présence de SSP internationales, s'enregistrent comme SSP.

✓ Acceptation – Protection – Dissuasion : l'utilisation de SSP conforte le positionnement d'une organisation humanitaire dans une stratégie de dissuasion plutôt que d'acceptation.

✓ Il y a un double risque : soit une organisation décide d'utiliser la protection armée des SSP et peut devenir par conséquent une cible, soit elle décide de ne pas en utiliser et peut, par conséquent, paraître plus faible et donc être une cible plus attirante.

✓ Le risque existe qu'en distinguant la sécurité des humanitaires et la protection des populations civiles on privilégie souvent le premier au détriment du second. La sécurité devient alors une fin en soi et non plus un moyen de fournir une aide.

✓ De la même façon, existence du dilemme classique du concept de sécurité : augmenter la protection d'une unité se fait toujours au détriment de la perception de la sécurité par le voisin. Ainsi, selon ce dilemme, une protection physique accrue des compounds humanitaires menace le voisinage.

✓ En introduisant de nouveaux acteurs armés, l'utilisation des SSP par des ONG peut aggraver les dynamiques d'un conflit.

➤ Les SSP peuvent-elles effectivement protéger les humanitaires?

→ Cela dépend du point de vue de l'observateur.

OUI, si l'on adopte une vision strictement technique du contexte d'intervention. L'observateur perçoit une menace à son encontre qu'il estime pouvoir contrer ou s'en prémunir en ajoutant une ligne de protection entre la menace et lui-même. Cette ligne de protection consiste en l'emploi de professionnels armés et leurs accessoires (hauts murs surmontés de fils barbelés, véhicules blindés, conduite agressive, etc.).

NON, si l'on adopte une vision plus large des contextes d'intervention. En effet, au travers de l'utilisation de tactiques et techniques militaires, les SSP contribuent à une culture de la guerre et véhiculent une image souvent agressive dans des contextes où les différents acteurs s'efforcent à la paix. De même, leur présence (et par conséquent également la présence de leurs clients), contribuant à une multiplication des acteurs et donc prêtant à confusion, participe de l'aliénation de la population locale contre les étrangers.

Par ailleurs, si les SSP peuvent améliorer la sécurité de leurs clients, leur présence peut également contribuer à une détérioration du contexte dans lequel elles interviennent. En effet, la diffusion de l'usage de la violence parmi des milliers de personnes armées (souvent peu responsables) ne contribue certainement pas à améliorer la stabilité du contexte.

Les organisations humanitaires qui font le choix d'une sécurité privée (et en particulier de services armés visibles) doivent considérer que leur décision participe de la normalisation de la privatisation de sécurité et transforme l'image qu'elles souhaitent donner d'elles-mêmes aux populations locales. Il est probable que même si ces populations ne l'expriment pas, elles seraient reconnaissantes aux organisations humanitaires si celles-ci incitaient plutôt à un meilleur fonctionnement et à la transparence du secteur local de la sécurité publique.

Par ailleurs, et bien qu'il ne faille pas diminuer l'apport positif bien réel que certaines SSP ont sur la sécurité des organisations humanitaires, lorsque l'on sait qu'aujourd'hui les victimes humanitaires sont principalement des personnels nationaux des ONG, il est utile de se demander si une entité gérée par des étrangers peut vraiment apporter un quelconque changement fondamental. Dans bien des cas, la sécurité des personnels humanitaires est indissociable de celle des populations locales et du personnel national.

Dans le même ordre des choses, la qualité des projets et l'humanité (une véritable compassion) dont font preuve les humanitaires à l'égard des populations et responsables locaux restent probablement les meilleurs garants de leur sécurité.

Ainsi, une organisation humanitaire qui se demande si elle doit utiliser les services d'une société de sécurité privée doit mettre en parallèle l'impact humanitaire qu'elle aurait peut-être sur le court terme, avec les désagréments qu'une privatisation de la sécurité peut potentiellement provoquer sur le moyen et long terme au sein de la société dans laquelle elle intervient.

### **C/ Conclusion**

Les sociétés de sécurité privées ont-elles une place dans la sécurité physique des populations civiles et des humanitaires ? Il n'y a pas de réponse catégorique.

Mettez-vous en effet à la place d'une réfugiée persécutée par des milices. Si un jour, se place une personne entre la milice et elle, et que cette personne la protège, il lui importe finalement peu de savoir si celle-ci est un militaire, un humanitaire voire un mercenaire.

Cependant, n'étant pas moi-même « une réfugiée persécutée par une milice », j'aborde le sujet avec une autre perspective. Il est donc de mon devoir d'apporter une vision alternative et holistique de la privatisation de la sécurité.

Ainsi, que l'on ait un à priori positif ou au contraire une réticence générale envers la privatisation de la sécurité, il n'y a pas de réponse catégorique : la réponse à apporter est fonction de l'analyse du contexte. Il convient cependant de souligner que cette même analyse est influencée par l'état d'esprit de celui qui l'effectue. Une personne sympathique à l'idéologie néo-libérale sera par exemple plus à même de considérer l'option de la sécurité privée. Une compréhension en profondeur de la culture locale est donc absolument cruciale.

## D/ Suggestions 11

### 1) Le choix des SSP

Dans la plupart des cas, les SSP sont choisies par les ONG sur la base selon laquelle telle ou telle SSP a déjà travaillé avec des humanitaires (bouche à oreilles) et combien cela a coûté. Or, sans conduire d'analyse précise ou sans la recherche d'information au sujet de la SSP contractée, il existe un risque potentiel mais réel de mettre l'ONG dans l'embarras.

Ainsi, l'usage des SSP devrait faire partie d'une stratégie (avec l'étude de la SSP avant signature du contrat, et une réflexion à long terme sur l'impact d'un tel usage).

Une meilleure connaissance des SSP est primordiale, de même que l'échange d'informations entre humanitaires sur le sujet. Les organisations humanitaires qui ont utilisé ou qui utilisent des SSP devraient partager leurs expériences afin que les erreurs ne se reproduisent pas ou qu'au contraire, les bonnes pratiques se sachent. Dans le même sens, un collectif d'organisations humanitaires pourrait par exemple se mettre d'accord pour développer une sorte de 'check-list' de questions que toute ONG devrait se poser avant de signer un tel contrat. En ce sens, Van Brabant donne une liste de questions à poser et à se poser en cas d'utilisation d'une protection armée ('La gestion opérationnelle de la sécurité dans les environnements violents'). Ces questions sont du type « à quel point la SSP est transparente sur son mode de fonctionnement ? A quel point est-elle désireuse de partager de l'information quant à ses contrats antérieurs, ses actionnaires, ses liens avec d'autres entreprises ? etc... Et si elles partagent ces informations, à quel point cela est-il crédible » ?

### 2) Importance de la perception par la population locale

Certains chercheurs (Hugo Slim par exemple) insistent sur le fait qu'il est nécessaire de bien comprendre que, lorsque l'on 'fait de l'humanitaire', l'aide n'est pas à 'délivrer' par un acteur extérieur rompu à la pratique, mais qu'elle doit provenir d'une compréhension profonde de la culture locale, de la population et de ses besoins réels, ce qui implique une relation à double sens, c'est-à-dire d'échange. Les SSP contribuent-elles ou gênent-elles cet échange ?

### 3) L'utilisation d'entreprises de sécurité locales

Si les ONG décident de s'armer, il peut être intéressant dans certains contextes de se tourner vers des organisations locales de sécurité, qui comprennent souvent mieux les dynamiques du conflit. Cependant, si un tel choix est effectué, il faudra veiller à s'assurer de bien connaître l'entreprise sélectionnée (qui en sont les dirigeants, quel est leur réseau, groupe ethnique, réputation, visibilité, les autres clients, quels types de formation reçoivent les gardes, quelles armes sont utilisées, quelle est la provenance de ces armes, quelles sont les règles d'engagement, etc). Dans certains contextes, les SSP locales sont moins chères que leurs concurrentes internationales, mais la qualité de leurs services peut également être dangereusement mauvaise.

### 4) L'utilisation de réseaux de professionnels de la sécurité spécifiques aux acteurs humanitaires

Un nouveau type de fournisseurs de services de sécurité est apparu ces dernières années : il s'agit d'entités, comme Armadillo Group, Other Solutions ou SaferAccess, offrant des services de gestion de la sécurité exclusivement limités aux acteurs humanitaires. Organisés en réseau d'anciens humanitaires avec une expérience certaine de l'action humanitaire en zones de conflits (mais également parfois avec une expérience préalable de militaire), ils offrent des services sous forme de conseils. Plus abordables que les sociétés de sécurité privées traditionnelles (mais ils offrent bien moins de services et aucun n'inclut des services armés), leurs services sont basés sur une réelle compréhension et intégration des principes

---

<sup>11</sup> Ces suggestions s'inspirent partiellement de l'étude d'International Alert, « *Humanitarian Action and Private Security Companies – Opening the Debate* », mai 2002, <http://www.international-alert.org/publications/88.php>.

humanitaires dans la gestion de la sécurité. C'est donc une tendance à suivre et une possible alternative aux SSP.

#### 5) Un besoin de formations

Un chapitre sur les SSP devrait être inclus dans les formations sécurité effectuées par ou au sein des différentes organisations.

#### 6) Régulation

Parce que la privatisation de la sécurité a un impact direct et indirect sur l'action humanitaire, comprendre qui sont les SSP (quelle que soit la position de chaque organisation humanitaire vis-à-vis des SSP) comme le fait le CICR, est une démarche constructive.

Il est urgent que les organisations humanitaires se demandent quels rôles veulent-elles avoir dans le domaine de la régulation des activités des SSP : plaidoyer, lobby, monitoring, conseil, etc. ? A l'exemple du CICR et d'autres organisations, il peut devenir utile d'entamer un dialogue avec les SSP, comme les humanitaires l'ont auparavant fait avec les militaires (faire tomber les préjugés ; apprendre à mieux se connaître ; voir comment on peut améliorer les conditions de travail sur le terrain ou conserver l'espace humanitaire, etc...), d'effectuer des rencontres, des tables rondes, des conférences, etc. Le risque étant cependant de contribuer à leur légitimation, il convient d'avoir soi-même une légitimité reconnue pour entamer un tel dialogue (ou agir au sein d'instances internationales légitimes ou se limiter à conseiller des gouvernements sur l'éventuelle marche à suivre) et être prudent face à toute instrumentalisation d'un tel échange à fin commerciale par les SSP.

#### 7) Soutenir la recherche

Effectuer plus de recherche sur le sujet est absolument crucial afin de mieux comprendre les enjeux, les expériences et proposer de meilleures solutions.

A ce titre, j'envisage, en fonction des financements disponibles, de mettre prochainement un site Internet à disposition des acteurs humanitaires. L'objectif de ce site est de permettre aux humanitaires de mieux connaître les SSP, de proposer des pistes de réflexion quant aux multiples questions que soulève la privatisation de la sécurité mais également de fournir des conseils pratiques.

### **E/ Questions de clarification et compléments**

*- Comment les SSP arrivent-elles à répondre à la question du respect des Droits de l'Homme quand elles sont en train de protéger des activités minières où les enfants travaillent ?*

Selon leur conception, les SSP ont un rôle assez utile dans ces contextes-là, c'est-à-dire qu'elles permettent par leur présence de sécuriser une zone d'extraction minière qui ne serait autrement pas utilisée ; en d'autres termes, toutes les ressources qui sont aujourd'hui utilisables ne le seraient pas dans d'autres circonstances notamment si elles n'y étaient pas présentes pour assurer la sécurité. Le fait que des enfants y travaillent ne les concerne pas vraiment, on ne leur demande pas de faire en sorte que les enfants qui travaillent dans une zone qu'elles protègent ne travaillent pas, ce n'est pas leur rôle. Evidemment, nous, société civile, pouvons pousser en ce sens comme nous le faisons auprès d'Elf Total Fina pour un respect des communautés locales. Nous pouvons pousser en ce sens-là mais si vous leur posez la question, leur réponse sera que ce n'est pas leur rôle et que, grâce à elles, il y a un enfant qui travaille et qui ramène du pain à la maison.

*On n'est pas sorti de cette histoire d'implication des SSP dans ces problématiques de conflit dans le Sud et dans l'humanitaire. Si l'on essaye de voir d'où viennent ces sociétés, on comprends qu'elles sont nées dans les années 80 de deux phénomènes extrêmement importants : d'une part, les déflations massives des grandes armées mondiales après la chute du mur de Berlin et d'autre part, la refonte des opérateurs qu'utilise l'Etat et l'externalisation de certaines fonctions que remplissait l'Etat, tout particulièrement dans le*

*domaine militaire. Aussi longtemps qu'il y aura un mouvement d'externalisation de certaines des fonctions, des missions de l'Etat et la privatisation au profit de certains acteurs d'activités qui relevaient avant du domaine militaire, il y aura un puissant support des SSP et je vois mal en quoi les humanitaires, que ce soit des ONG ou que ce soit des agents des Nations Unies, peuvent s'extraire durablement de ce domaine qui les dépasse très largement.*

Je pense qu'il ne s'agit pas de s'en extraire mais au contraire d'y rentrer. Les humanitaires sont aujourd'hui un peu à part : d'un côté on considère qu'il est normal d'aller voir les chefs de guerre, les chefs de milices, les chefs de groupes armés pour négocier avec eux certaines choses, donc de connaître les différentes parties au conflit, mais d'un autre côté ils se refusent à s'asseoir à la même table que des mercenaires, parce qu'ils ont du sang sur les mains ou qu'ils travaillent avec des gens qui ont du sang sur les mains, ce que je ne conteste pas nécessairement. Je pense qu'il y a une certaine hypocrisie de façade et que les humanitaires, de par leur présence, ont peut-être un rôle à jouer dans le fait de dialoguer avec ces entreprises, afin de leur montrer que le droit existe, qu'elles se doivent de le respecter et de faire en sorte qu'elles le respectent. Je pousserais donc au contraire à ce que les humanitaires rentrent dans le débat.

*- Je suppose que tu as rencontré des représentants d'entreprises et d'ONG. Quelle a été leur réceptivité par rapport à tes travaux ? De même, as-tu rencontré des représentants d'autorités étatiques, et quelle est leur position par rapport à la problématique ?*

Tout le monde parle des SSP mais le rapport qu'elles entretiennent avec les humanitaires est un sujet encore très peu développé. Il n'y a que quelques chercheurs qui s'y intéressent et la plupart n'ont pas nécessairement d'expérience de terrain. Ils offrent donc une vision un peu détournée de ce qu'il s'y passe. J'ai l'avantage d'avoir travaillé au préalable dans l'humanitaire. Pour ces recherches, j'ai fait des interviews dans sept pays différents – que ce soit des pays occidentaux ou sur le terrain, en particulier en Afghanistan et en Haïti – et je me base sur mes expériences humanitaires précédentes. J'ai ciblé essentiellement les praticiens dans la rédaction de mes articles précédents. Je m'adresse aux humanitaires, aux contractors afin de faire passer des messages ; j'utilise des mots et des concepts qui leurs sont tout à fait familiers et ils y sont sensibles. Petit à petit, je construis mon opinion ; ce que je vous ai dit aujourd'hui était orienté et c'est tout à fait volontaire car c'est le fruit d'une recherche qui continue. Aujourd'hui, je peux me permettre de faire quelques critiques mais je suis transparent. Je ne suis pas là pour dénoncer ou faire un scandale, je suis là pour essayer de comprendre et de voir quels sont les travers, que ce soit chez les contractors ou chez les humanitaires.

*- As-tu rencontré des SSP qui sont impliquées dans la distribution ou la fourniture d'aide, ou qui facilitent la fourniture d'aide ?*

Oui, et il est extrêmement intéressant de voir qu'il y a des contractors qui sont sincèrement intéressés à vouloir faire le bien et apporter une aide. Ils perçoivent leur présence comme une contribution positive puisqu'ils assurent la sécurité. Et si, en plus, ils peuvent aider les gens en distribuant des couvertures, des réchauds, des casseroles... tant mieux.

Il ne faut cependant pas se voiler la face, beaucoup font aussi cela par intérêt et me le disent franchement. Ils le font pour se faire bien voir ou pour réparer une erreur (lorsqu'ils ont tiré sur des civils, ils reviennent le lendemain pour apporter de l'argent ou des dons car ils savent qu'ils doivent revenir régulièrement dans la zone pour obtenir des informations). C'est donc une aide tout à fait instrumentalisée. Il ne faut surtout pas tomber dans ce travers de dire, et malheureusement, c'est bien ce qu'elles disent, que les boîtes de sécurité privées font de l'humanitaire. C'est une grosse erreur et, malheureusement, vous lirez cela régulièrement dans les médias.

*- Est-il possible de récapituler les différents services qui sont offerts aux ONG dans les différents contextes ?*

Les organisations humanitaires s'organisent et gèrent leur sécurité en interne ou en externe. L'externalisation concerne par exemple la formation des humanitaires qui partent sur le terrain dans des contextes de crise. De plus en plus suivent des formations de sensibilisation, de gestion des risques, de procédures d'évacuation, etc...

On peut externaliser à différentes structures, des boîtes de sécurité privées « classiques » ou des boîtes de sécurité privées non for profit, comme Safer Access. Aujourd'hui, il y a une multiplication de différentes entités comme Safer Access, mais également Safestainable, Armadie Group, Harder Solutions, qui sont des consultants qui offrent des services de formation, de raising awareness, de sensibilisation... Il s'agit en général d'anciens humanitaires, qui sont parfois aussi d'anciens militaires ou policiers. Ils ont cette double casquette mais leurs expériences humanitaires leur permettent de mieux comprendre et appréhender le milieu humanitaire. En général ils n'offrent des services qu'aux humanitaires. En ce qui me concerne, je n'ai pas suffisamment creusé la question pour savoir si cela est plutôt négatif ou positif, mais je pense que c'est une voie à explorer.

*- Tu mentionnais qu'au sein du CICR nous avons un groupe de personnes qui travaillent sur cette question, question qui nous interpelle en termes de droit et d'applicabilité du droit. Je pense que tu as fait une catégorisation et cette typologie me semble extrêmement importante car il ne faut pas tout mettre dans le même panier. En termes de droit, on se réfère à des situations extrêmement diverses. Ce qui est important dans ce genre de situation, et c'est un principe sur lequel on doit être ferme, est que la finalité en termes de responsabilité est chez l'employeur et chez le mandant. S'il y a des incidents graves sur le terrain à cause de ce type d'intervenants je pense ce n'est pas avec la compagnie de sécurisation qu'on ira parler – et on ne devrait pas aller leur en parler, en tout cas pas uniquement – mais avec le mandant, que ce soit un Ministère de la Défense, une partie au conflit ou une force multinationale. Ce sont eux qui ont l'obligation, quand ils emploient une force de sécurité privée, de s'assurer que cette dernière est au courant, respecte et ait intégré dans ses procédures et ses règlements, dans l'ensemble de ses règles d'engagement, un droit qui correspond au droit international auquel cette partie est soumise.*

Il serait néanmoins intéressant de compléter ce propos en spécifiant que d'une part le mandant n'est pas nécessairement une entité publique mais de manière assez fréquente une entité privée qui n'a pas les mêmes obligations que les Etats vis-à-vis du DIH. Quelle peut être notre pression sur elles ? Tout est à construire. D'autre part, c'est peut-être en effet le mandant qui est responsable mais tout dépend des situations ... Prenons un exemple : si vous êtes en convoi et qu'un enfant est tué, qui est responsable ? Est-ce l'organisation humanitaire, est-ce celui qui a tenu le fusil ou est-ce la boîte ? Les réponses peuvent être différentes, tout comme c'est qui apparaîtra le lendemain dans les journaux et aura un impact non négligeable.



#### IV/ La responsabilité de protéger (François Grünewald, Président du Groupe URD)

Un exercice, organisé par le *Humanitarian Policy and Conflict Research* (HPCR) a récemment eu lieu à Harvard sur le concept de la responsabilité de protéger (R2P), afin de faire un point sur l'avancement du débat, de pousser les réflexions, d'en comprendre les dangers et les défis. Je vais vous retranscrire rapidement les conclusions de cet exercice et vous exposer les réflexions actuelles sur ce sujet.

##### A/ Histoire du concept

Depuis la fameuse résolution 688 de 1991 qui a permis l'intervention au Kurdistan – première « mobilisation internationale » entérinée par une résolution du Conseil de sécurité autour du débat sur le droit d'ingérence – quatre grands textes fondateurs ont amené à la situation actuelle :

✓ « The Responsibility to Protect » : Le travail de la commission internationale sur les interventions et la souveraineté des Etats à Ottawa a introduit le concept et commencé à en définir les grands enjeux, présentés autour de trois axes : la responsabilité de protéger en tant que mesure de prévention (avec tous les dangers de dérapages vers le state building, la guerre préventive, etc.) ; un volet de réaction avec une large palette de mesures qui pouvaient être intégrées dans le R2P ; puis la reconstruction avec la lutte contre l'impunité, les compensations, la mise en place de systèmes juridiques et sociaux.

Durant l'exercice à Harvard, nous avons essayé de réfléchir aux points faibles de ce travail en 2001 et il est clairement apparu que nous faisons peut-être déjà de la R2P sans le savoir depuis très longtemps. Finalement, quand le CICR demande aux parties au conflit d'appliquer l'article 1 des Conventions de Genève, de respecter et de faire respecter le DIH, n'est-ce pas déjà de la R2P sans le dire ? Ne commence-t-on pas à avoir un concept tellement large qu'il risque d'être inopérant ?

✓ Il y eut ensuite le rapport sur les menaces, les défis et les changements (Report of the High Panel on Threats, Challenges and Change), document très intéressant qui souligne la R2P de tous les Etats et cible de façon assez claire des cas d'application tels que les crimes de masse, les viols de masse, les nettoyages ethniques, les déplacements forcés ... Le rapport introduit le concept de « catastrophe évitable » (avoidable catastrophe), chaque Etat ayant la responsabilité de faire ce qu'il faut pour éviter ce type de scénario. Il était déjà stipulé que la force ne devait être utilisée qu'en dernier recours. Cet élément important contredit donc le principe de la guerre préventive.

✓ Dans son rapport de 2005 « In Larger Freedom », le Secrétaire général accroît le risque d'amalgame en considérant que la R2P peut aussi englober la lutte contre la famine et la lutte contre le Sida, élément qui peut être dangereux. En effet, il faut clairement séparer la R2P et la sécurité humaine, deux concepts qui ont leurs domaines de validité propres. Il y a une urgence et une réelle exigence de clarifier les principes et préciser les critères d'application de ces différentes approches et outils.

✓ Enfin, en 2005, le document « World Summit Outcome », fut entériné par une soixantaine d'Etats. Il ne s'agit pas d'un document des Nations Unies, mais plutôt de l'énumération de grands principes, qui, à nouveau, reposent la question du statut que l'on voudrait donner au concept de R2P. Il est intéressant de constater que ce document de 2005 parle de l'émergence de nouvelles normes.

Lorsque l'on regarde les différents éléments présentés dans ces quatre textes, on voit l'émergence d'une prise de pouvoir du politique sur le droit, de la suprématie de la gestion politique des crises sur toute autre préoccupation, avec tous les aspects positifs et négatifs que ceci peut avoir, tout en essayant de donner à ces processus l'aspect de l'émergence d'un droit nouveau. On est en tout cas très loin d'être face à du droit positif.

## B/ Les dangers et les défis de la responsabilité de protéger

- Il y a un danger d'instrumentalisation cynique de la R2P, ce qui voudrait dire qu'on laisse les choses se dégrader sans réaction et qu'on n'intervienne qu'au dernier moment par une intervention militaire qualifiée de R2P. Ce serait alors le déni de la diplomatie ;
- Le deuxième gros danger est de mélanger un concept qui requiert encore de nombreuses clarifications avec d'autres éléments (prévention du Sida, lutte contre les famines...) qui n'ont peut-être pas besoin d'être assimilés ou mis sous la casquette R2P.
- Le troisième danger serait que la R2P serve d'alibi pour des interventions qui, en réalité, ont d'autres buts que la protection.
- Enfin, il faut veiller à ne pas mélanger R2P et opération d'établissement de la paix. Il y a dans les contextes de guerre de nombreuses violations des droits des personnes mais il existe un outil pour les questions de protection qui est le DIH. Si la communauté internationale décide d'enclencher une opération militaire pour restaurer la paix, il n'est pas nécessaire de la mettre sous la casquette très alléchante de la R2P. On en revient de nouveau aux enjeux de clarification.

Suite à ces débats théoriques nous avons eu une journée de simulation autour d'une situation de crise pouvant entraîner la mise en place d'une opération militaire à vocation R2P. Nous nous sommes rendus compte qu'il était possible de gérer tous les problèmes de protection, ou presque, par d'autres outils. Il est donc important de répéter que, si une opération militaire doit être mise en place pour des questions de protection, cela doit se faire en *last resort* ou en *extreme resort*. Si l'on veut vraiment que ce concept de R2P fonctionne, il faut que cela soit très ciblé, avec un domaine de validité limité à des contextes particuliers, qui sont des cas de génocides en cours clairement observés (type Kigali en avril 94) ou des cas de dernier recours, après avoir tenté une série de pression sans résultats. Hormis ces deux situations, vouloir faire de ce concept de R2P un outil systématique pour gérer les problèmes avec les moyens militaires est extrêmement dangereux. Derrière cette responsabilité des Etats de protéger leurs populations, derrière une éventuelle responsabilité de la communauté internationale, il y a un enjeu fondamental d'empêcher des atrocités d'avoir lieu ou de continuer, via une palette d'outils existants. Il faut assurer qu'on ne confonde pas la fin et les moyens.

Le dernier point était de savoir si nous étions en train de construire une norme et du droit positif. Si tel est le cas, il y a un défi fondamental du fait que la R2P est du domaine exclusif du Conseil de sécurité des Nations Unies. En effet, le Conseil de sécurité est un instrument politique. Sa lecture des contextes est faite de façon politique, en fonction des équilibres et des rapports de force au sein du Conseil, donc pas nécessairement par rapport aux enjeux réels pour les populations. Evidemment, du fait de l'opposition de nombreux pays, y compris ceux du Groupe des 77, il y a peu de chances que la R2P soit mise en place de façon systématique et qu'elle devienne de facto du droit positif. Elle restera donc un outil politique de gestion de situations politiques.

Il est aujourd'hui important de définir le domaine d'application de ce concept et ne pas en faire un outil utilisable partout et pour tout.



## C/ Questions de clarification et compléments

- Pour l'instant ce concept est quelque chose qui « flotte », un slogan assez abstrait. Je n'ai pas encore réussi à saisir quelle était la nouveauté, non seulement par rapport à une responsabilité ou même une obligation d'intervention des Etats, en cas de génocide par exemple, mais aussi par rapport à une intervention du Conseil de sécurité sur la base du chapitre 7 avec une compréhension large de ce qu'est une 'menace à la paix' (et incluant, par exemple des déplacements massifs de populations) ... En quoi serait-ce différent d'utiliser ce terme de R2P plutôt qu'un arsenal juridique existant mais pas utilisé ?

Ce sont les « nouveaux habits du roi nu ». Quand la communauté internationale se trouve une fois encore confrontée à l'échec lié à son manque de courage et à sa paralysie pour utiliser des outils existants, elle en développe de nouveaux. Peut-être est-ce une tentative de moderniser ou de mieux utiliser ou faire accepter, auprès des Etats et des opinions publiques, des choses existantes... Il s'agira de voir comment les choses vont évoluer, mais la question reste entière...

- La différence entre ce qui existait avant et ce qui existe aujourd'hui, hormis ce nouveau slogan, est l'encadrement. Les différents documents cités visent à encadrer les interventions. Or, il s'avère que cela n'est pas encore suffisant puisqu'un juriste pourra nous dire une chose et son contraire à partir d'un même texte, texte qui pourra toujours être utilisé à des fins politiques.

- Il y a aujourd'hui d'intéressants débats quant au moment d'intervenir militairement, aux règles d'engagement et à la place à donner à la protection lors des missions de maintien de la paix. Ces questions soulèvent plusieurs points importants :

*Quelles règles de comportement attend-on des troupes que l'on envoie ?*

Il y a eu ces dernières années plusieurs scandales impliquant des personnes appartenant aux troupes envoyées pour sécuriser des zones. Ces incidents requièrent un travail sur des codes de conduite et des règles de conduite interne. Cela concerne le comportement des troupes envoyées envers la population et non la protection des populations par rapport à des activités d'autres acteurs du conflit. Il est important de faire cette distinction.

*A quel moment les troupes doivent-elles intervenir lorsqu'elles sont confrontées de visu à des exactions ?*

La question renvoie au contexte dans lequel on se trouve. Des troupes armées peuvent-elles faire du maintien de l'ordre ? En effet, il ne faut pas oublier que le maintien de l'ordre et l'armée sont deux choses différentes. Souvent, les armées ne sont pas entraînées pour des opérations de maintien de l'ordre. Par conséquent, faut-il envoyer en parallèle des personnes compétentes pour gérer ces questions ? Dans de nombreuses situations, des forces de police ou des instructeurs sont envoyés en complément des forces armées.

A l'heure actuelle, les Nations Unies cherchent à établir une sorte de cadre général pour les opérations de maintien de la paix et leurs différents échelons, puis faire accepter ce cadre par des organisations régionales.

Ces différentes discussions sont extrêmement intéressantes et nous concernent en premier lieu. Elles touchent des questions de protection, de training, de formation, auxquelles se superposent des enjeux juridiques et d'envoi de troupes.

# Restitution des ateliers

## I/ Focus sur trois sujets liés à la sécurité

### A/ Quelle interaction entre les Sociétés de Sécurité Privées et les ONG ?

Ce thème a entraîné des discussions assez passionnées et touche un point d'actualité extrêmement sensible dans le monde des ONG.

Aujourd'hui, deux constats s'imposent:

- Les SSP font de plus en plus partie du paysage dans lequel interviennent les ONG, notamment les ONG humanitaires qui opèrent en situation de conflits où se posent des problèmes de sécurité ;
- Au-delà de cette apparition des SSP dans le paysage humanitaire, un phénomène inquiétant émerge : la privatisation de certaines des fonctions militaires auparavant exercées par les armées des pays (tant dans les pays occidentaux que dans des opérations de type casque bleu).

Le débat s'est déroulé en trois temps : après avoir abordé les différents angles de cette problématique, nous avons présenté les positions de quelques ONG présentes, puis, dans la mesure du possible, les recommandations que nous pouvions tirer au terme de cet atelier.

#### 1) Faut-il interagir avec les SSP sur le terrain, et, le cas échéant, quels types d'interactions faut-il mettre en place ?

Force est de constater qu'aujourd'hui les SSP sont installées dans le paysage. Par conséquent, il ne sert à rien de les ignorer, mais au contraire il importe de se demander ce qu'elles sont véritablement et quelle position avoir à leur égard.

Quelles limites placer entre les ONG et les SSP ? Les ONG peuvent-elles les considérer comme des partenaires voire, au travers de leurs activités d'assistance, comme des acteurs de l'humanitaire ?

Les SSP tentent d'agir le plus possible avec des ONG afin de bénéficier de leur image, de leur aura, ce qui n'est pas sans conséquences sur les populations et sur la sécurité du personnel humanitaire. D'une part, l'arrivée de nouveaux acteurs, souvent armés, accroît la confusion des rôles ce qui réduit la crédibilité des travailleurs humanitaires et augmente les risques qu'ils encourent. D'autre part, l'utilisation de services des SSP, notamment armés, par les ONG, a des répercussions notables car cela les isole davantage des populations et réduit de ce fait leur espace de travail.

Si l'on prend l'exemple de l'Afghanistan, la présence de ces nombreux groupes armés, opérant souvent à proximité les uns des autres, contribue au sentiment d'insécurité de la population. Beaucoup de gens ne sont pas en mesure de distinguer ces agents des membres des forces internationales, voire même de la police nationale ou de l'armée afghane, ce qui ajoute encore à la confusion. Dans certains cas, les SSP font courir plus de risques aux ONG qu'elles ne leur apportent de protection supplémentaire. Les Nations Unies ont déjà largement recours aux SSP, ce qui ajoute à la confusion des acteurs sur le terrain. Les écarts se creusent entre les populations et les acteurs humanitaires.

Il est donc aujourd'hui essentiel de prendre en compte la présence de ces nouveaux acteurs afin de pouvoir faire une analyse exhaustive de la situation, et de voir, selon les différents contextes, quelles relations établir ou non avec eux.

Mais un vide semble persister au sein des ONG quant à la définition d'une ligne directrice à adopter par rapport aux SSP. Jusqu'à présent, les situations se sont gérées au cas par cas.

Certaines ONG s'opposent catégoriquement au recours aux SSP, essentiellement pour des raisons éthiques, tandis que d'autres ont déjà signé des contrats avec elles. A ce titre, plusieurs membres d'ONG présents lors de cet atelier ont ouvertement partagé leur expérience contractuelle avec une SSP.

La réflexion des ONG sur ce sujet manque encore de maturité aujourd'hui. Dans la mesure où beaucoup d'ONG ont déjà du mal à se positionner face aux forces de maintien de la paix de l'ONU, un positionnement vis-à-vis des SSP est d'autant plus complexe.

## 2) Quelle place souhaitent avoir les humanitaires dans le débat de la régulation des SSP ?

Les Etats se sont déjà positionnés dans ce débat et l'on observe une privatisation croissante de la sécurité et des fonctions régaliennes liées à la sécurité de l'Etat. La question est de savoir si un positionnement des ONG par rapport à ces SSP aura ou non des incidences négatives sur le financement de leurs missions (cf USAID).

Toutefois, sans nécessairement collaborer avec elles, il est nécessaire de négocier l'espace humanitaire avec les SSP. A l'heure actuelle, l'enjeu pour les ONG est de voir quels types de services les SSP peuvent fournir aux ONG et dans quel cadre de responsabilité. En outre, il faut pouvoir garder un contrôle permanent sur la mise en œuvre des services proposés par les SSP.

Contrôle et responsabilité sont deux éléments essentiels de la réflexion sur la régulation des SSP.

A l'heure actuelle, les ONG – bien qu'elles sentent la nécessité de se positionner par rapport à ce sujet – ne sont pas prêtes à participer à la mise sur pied d'une réglementation et d'une régulation qui s'imposerait, qui encadrerait, canaliserait ou responsabiliserait les SSP.

## 3) Quel est le rôle de la société civile, tant locale qu'internationale, dans le monitoring de la régulation des SSP ?

Il s'agit d'évaluer l'impact des SSP sur les populations et de définir dans quelles mesures les ONG peuvent diminuer ou limiter un éventuel impact négatif. Pour ce faire, les ONG peuvent faire remonter des informations, en veillant toutefois à rester anonymes.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de code de conduite pour réguler les interactions entre ONG et SSP. Peut-on envisager la mise en place d'un observatoire ou d'une labellisation des SSP ? Le cas échéant, quel serait le rôle de la société civile dans ce processus ? Les ONG doivent trouver un équilibre entre un devoir de témoignage et leurs missions.

## 4) Conclusion

- Il s'avère nécessaire de mieux connaître les SSP, en veillant à ne pas les légitimer ;
- Dans l'éventualité d'une contractualisation avec une SSP, il faut s'assurer de pouvoir garder un contrôle de leurs actions, définir clairement les responsabilités et se préserver une porte de sortie. Une réflexion doit également être engagée sur la légitimité de notre présence lorsqu'elle est accompagnée d'une escorte armée.
- Dans de nombreux cas, la gestion de la sécurité devrait faire l'objet d'une ligne budgétaire à part entière auprès des bailleurs, en prenant garde à une possible conditionnalité future des financements liés à l'utilisation des SSP (potentielle dérive crainte par de nombreuses ONG) ;
- Les bailleurs ont un rôle à jouer dans la sensibilisation quant à la différenciation entre SSP et sécurité ;
- Envisager un rôle de la CNCDH dans la sensibilisation du gouvernement français à ces égards.

## 5) Questions de clarification et compléments

- Plusieurs ONG présentes à l'atelier ont précisé qu'elles ne souhaitent pas nécessairement intervenir dans le débat sur la régulation, que cela n'était pas leur rôle.

Néanmoins, nombre de participants précisent que les ONG, non pas en tant qu'organisations fournissant une assistance humanitaire, mais en tant que porte-parole de la société civile, devraient participer au débat si une réglementation est mise sur pied. Il serait intéressant que ce ne soit pas simplement le produit des Etats ou des Nations Unies mais que d'une certaine façon, les sociétés civiles puissent être impliquées dans la réflexion.

- Le sujet de la labellisation, donc de la régulation, a également été évoqué. Les représentants d'ONG présents ont souligné n'avoir aucune envie d'être associés à un processus de labellisation des SSP. Il y a en effet une volonté des SSP d'introduire des ONG humanitaires dans cette démarche pour ainsi mieux justifier leur présence sur le terrain. Ce thème a déjà été abordé de manière très brève au sein du HCCI dans la Commission sur la sécurité et sera sans doute abordé lors de la prochaine réunion des ONG européennes sur la sécurité (forum informel).

- Lorsque l'on parle de la labellisation, que labellise-t-on ? Il est clair que les ONG n'ont pas envie de labelliser une forme de « privatisation du conflit ou de privatisation de la conduite des hostilités ». Elles pousseront à ce que ces structures soient clairement dans des « chaînes de commandes » elles-mêmes liées à des Etats qui ont une responsabilité par rapport au DIH, et ce afin de s'assurer que les Etats poussent les SSP à respecter le DIH. Les ONG ne vont pas se mettre à labelliser ces structures afin de garantir leur droit de dénoncer les dérapages. Il y a un gros danger de chevauchement des responsabilités.

Les ONG doivent rester vigilantes quant à leur niveau d'engagement tout en échangeant de façon informelle sur la fiabilité et les origines des SSP.

Pour certains, si les ONG ne participent pas à un processus de régulation ou du moins à ce débat, elles se retrouveront dépassées par des règles générales qui ne les incluront pas. Pour d'autres, il est essentiel de garder un rôle d'observateur.

- Y a-t-il des discussions entre les ONG, tant françaises qu'étrangères, sur ces enjeux ? En effet, si certaines grosses ONG étrangères, structures plus puissantes, semblent être moins réticentes, les ONG françaises risquent d'être aspirées dans un mouvement auquel elles n'auront pas participé.

Un échange d'informations informel s'effectue de façon de plus en plus régulière, notamment au niveau des référents sécurité des structures anglo-saxonnes. Il faut noter qu'il n'y a pas d'engagement formel des structures anglo-saxonnes dans un sens ou dans un autre, il s'agit de choix individuel et contextuel.

### **B/ La sécurité du personnel national**

La discussion a principalement porté sur la sécurité physique du personnel national, mais la définition de la sécurité s'est progressivement élargie au-delà des risques engendrés par la violence, notamment pour y inclure les questions liées à la santé et aux transports.

Trois idées principales et transversales ont guidé cette discussion :

- Comment améliorer l'acceptabilité ?
- Comment donner des responsabilités aux personnels nationaux ?
- Comment améliorer la gestion de la sécurité et l'analyse du risque ?

#### 1) Trois constats s'imposent

- ✓ Alors que le risque est plus élevé pour les nationaux que pour les internationaux sur le terrain, le niveau d'attention et de réaction est souvent moindre lorsque l'incident de sécurité touche le personnel national ;

- ✓ La majorité des ONG se concentre sur la sécurité du personnel local durant les heures de travail plutôt que 24 heures sur 24 ;
- ✓ Les ONG se basent parfois sur des informations dépassées, car il manque une évaluation continue des risques.

Il y a un réel besoin d'améliorer l'analyse du contexte en y intégrant l'analyse des risques. Ceci implique une connaissance du contexte culturel, historique, du cadre légal, etc. Il faut reconnaître notre responsabilité vis-à-vis du personnel national, évaluer si les associer à l'ONG les met en danger et s'assurer que le personnel national soit sensibilisé aux risques encourus du fait d'une telle collaboration.

## 2) Au regard du staff national

Quelque soit le contexte, certains points sont fondamentaux :

- ✓ Reconnaître les discriminations existantes à leur égard ;
- ✓ Reconnaître les droits du staff national et les en informer ;
- ✓ Effectuer des formations et renforcer leurs capacités ;
- ✓ Leur donner davantage de responsabilités dans le processus décisionnel et dans la mise en œuvre des programmes ;
- ✓ Identifier leurs vulnérabilités et intégrer ces aspects dans les plans de sécurité, en proposant le cas échéant des procédures pertinentes.

## 3) Les remote control operations

Les opérations gérées à distance (remote control) ont tendance à se généraliser dans les contextes sensibles. Dans ce cadre, il importe d'améliorer les lignes directrices pour la mise en œuvre d'une telle gestion, de clarifier les raisons et objectifs du choix de cette stratégie, de vérifier qu'il ne s'agit pas simplement d'un transfert de risques et de s'assurer que le personnel national est suffisamment sensibilisé aux risques spécifiques encourus par une gestion virtuelle à distance.

## 4) En guise de conclusion

Les ONG devraient demander aux bailleurs d'intégrer une ligne budgétaire « sécurité » dans leurs programmes. Mais il faut être vigilant, car trop de sécurité peut engendrer l'exclusion et/ou l'isolement d'une association. Il est important d'améliorer le partage d'informations et les échanges entre ONG afin d'éviter la répétition d'erreurs commises sur le terrain. En outre, une meilleure communication sur les activités, au niveau international et national, peut aussi contribuer à éviter la confusion au regard de la multiplicité des acteurs sur le terrain. Finalement, c'est bien la qualité des projets qui reste le meilleur garant devant de nombreux risques sécuritaires, fruit et produit de l'acceptation des équipes, du type de relations qui se seront tissées ainsi que d'une certaine vision de l'aide humanitaire et de la solidarité.

## 5) Questions de clarification et compléments

*- Il serait nécessaire de mettre l'accent sur des politiques de renforcement de capacités, de formation du staff local, de responsabilisation du personnel national au niveau central de l'organisation et non pas au niveau délocalisé, pour avoir une meilleure approche en termes de qualité et de sécurité.*

*- Un problème transversal sous-jacent aux différents points abordés est la question de la clarification des acteurs et de la confusion. Elle doit se faire à travers une meilleure communication, une qualité renforcée et une clarification fine au regard de la multiplicité des acteurs, aussi bien des ONG que d'autres acteurs émergents comme les SSP.*

*- Toute association doit clarifier à son personnel les instruments juridiques de protection et le cadre légal existant, les prendre en compte et peut-être voir comment les développer. Les populations civiles et les acteurs humanitaires ne doivent pas être pris à partie par les*

acteurs de la violence. Il y a dans les Conventions de Genève et les protocoles additionnels des références spécifiques à ces acteurs qui leur donnent un statut particulier de personnes protégées. Il est fondamental de s'assurer que toute personne qui soit ou qui parte sur le terrain soit au courant de ces éléments. Institutionnellement, chacun aurait intérêt à revivifier l'existence de ce volet protecteur du droit non seulement pour les populations civiles et les prisonniers mais aussi pour les acteurs qui interviennent dans le secours.

- Durant l'atelier, l'accent a été mis sur l'importance de former les gens tant sur le terrain qu'en amont. La formation des délégués est utile et même nécessaire, mais certains contre arguments se basent essentiellement sur le manque de temps, tant dans des situations d'urgence que dans certains programmes. On manque certes de temps pour former les gens mais surtout on ne prend pas suffisamment ce temps, alors que cette formation épargnerait à coup sûr certaines erreurs, qui finalement requièrent par la suite du temps pour recadrer et remettre certaines choses au clair. En outre, les différences entre les petites et les grosses ONG en termes de moyens et de temps ont beaucoup été évoquées pour tout ce qui a trait à la formation du personnel.

- Outre ces enjeux de temps et de formation, il y a également un besoin de changer les mentalités de nombre d'expatriés qui gardent une optique de « manager » et considèrent qu'au vu de leurs expériences et connaissances acquises à travers leurs missions passées ils viennent apporter quelque chose. En arrivant sur un terrain donné, les expatriés devraient se positionner à l'inverse et prendre bien plus en compte, ce dès le premier jour du recrutement du personnel national, la présence et la connaissance de ce dernier. Il est important, dans les pratiques quotidiennes, de renforcer et de garantir les prises de décision communes, d'inclure le staff national dans le processus de réflexion et de fonctionnement.

- Ont également été soulignés les nombreux cas – comme l'exemple de l'équipe du Groupe URD en Afghanistan – où le personnel national a protégé de façon décisive les équipes expatriées. Reconnaître ce point est important.

- La protection de nos collègues nationaux varie selon le type d'activités. Il est extrêmement important de faire une distinction entre un travail de protection, d'assistance et de développement. Il s'agit aussi de ne jamais oublier qu'en tant qu'expatrié, il nous est possible de partir du pays lorsque la situation se dégrade et que la pression est trop forte, alors que nos collègues restent.

- En ce qui concerne la question du partage d'information et de l'intégration, il faut vraiment analyser suivant la situation s'il est prudent ou non d'intégrer des collègues nationaux dans ce type d'activités. Parfois, pour leur propre protection, les activités doivent être faites par des équipes d'expatriés. Il faut agir au cas par cas et être conscient des risques spécifiques liés aux activités de protection.

- Comme toujours, il n'y a pas de solution unique, mais de réels enjeux d'analyse des contextes, des activités et de la structure. Seule cette analyse permettra de se rapprocher de la solution adaptée.

## **C/ Etude de cas du Pakistan**

Cette étude de cas a été proposée par nos collègues de la Croix-Rouge de Belgique autour d'un cas particulier mais ayant un large domaine de validité : le travail humanitaire dans une zone dans laquelle se mélangent des tensions politiques locales et des enjeux politiques et conflictuels globaux.

### 1) Contexte

La Croix-Rouge de Belgique, comme beaucoup d'autres acteurs, est intervenue au Pakistan après le tremblement de terre d'octobre 2005. Le programme auquel nous nous intéressons ici est un programme de reconstruction de maisons individuelles antisismiques en milieu rural, en application d'un programme de coopération et en accord avec les modalités de mise en œuvre recommandées par l'ERRA, « Earthquake Rehabilitation and Reconstruction

Agency », mis en place par le gouvernement pakistanais avec un support de la Banque Mondiale.

Un an et demi après que le programme ait commencé, un climat d'insécurité et de menaces directes a amené la Croix-Rouge belge (et la Croix-Rouge française, qui a été directement attaquée) à évacuer ses ressortissants vers Islamabad, aujourd'hui en attente de décision sur la poursuite ou non de ce programme. Les délégués expatriés dans le pays sont au nombre de deux, mais le staff local resté sur place tourne autour de 120 personnes. Si des parties du programme en cours (des constructions de maisons) peuvent continuer avec le staff local, la Croix-Rouge de Belgique ne peut à distance relancer la suite du programme, le principal problème étant la sélection des bénéficiaires.

A l'heure actuelle il y a encore des besoins et la Croix-Rouge de Belgique s'interroge sur la stratégie qu'elle doit adopter. Le groupe a essayé de décortiquer les paramètres de la sécurité ou de l'insécurité, puis a tenté de réfléchir sur les méthodes qui pourraient être utilisées pour essayer de re-appréhender le contexte, afin de prendre la décision d'y retourner ou non. Si éventuellement la décision d'y retourner était prise, le groupe a essayé de réfléchir sur les mesures qui pourraient être adoptées pour gérer la sécurité.

## 2) Les différents facteurs potentiellement responsables de la dégradation de la situation

✓ *Le contexte géopolitique* : ce programme se déroule dans la Province de la frontière Nord-Ouest (NWFP), dans le district de Battagram, non loin des zones tribales pashtoun, proche de l'Afghanistan, où les talibans sont présents. Suite à l'envoi de troupes gouvernementales dans les vallées bordant les zones tribales, certains groupes extrémistes se sentant menacés ont rompu le cessez-le-feu en vigueur. Depuis cette manœuvre militaire, on dénombre une recrudescence des accrochages entre forces gouvernementales et groupes d'opposition, ce qui entraîne le déploiement de troupes supplémentaires dans les zones concernées. De plus, la région est une zone de trafic.

✓ *L'évènement déclencheur de l'insécurité* : en juillet 2007, les évènements de la Mosquée rouge ont eu un retentissement violent dans la région, une grande majorité des étudiants impliqués venant des madrasas de ces villages. Effectivement, l'unique route reliant tous les villages concernés par les constructions du programme de la Croix-Rouge de Belgique est ponctuée de nombreuses madrasas qui opèrent des pressions souterraines sur les habitants et sont très influentes. Il se trouve qu'un camp de la Croix-Rouge française à proximité s'est fait directement attaqué par des personnes armées. Les militaires avertis par la Croix-Rouge Française ont refusé d'intervenir pour éviter une dégradation de la situation, dans le sens où toute action de leur part entraînerait une riposte des groupes extrémistes à leur encontre.

✓ *Les prétextes avancés par certains leaders des communautés locales pour provoquer le départ de la Croix-Rouge de Belgique* : les mollahs locaux ont fait part de leur mécontentement du non-respect par la Croix-Rouge de Belgique de la culture locale musulmane, par la présence de femmes jeunes et célibataires dans le staff de l'organisme. Pourtant, cela est le seul moyen d'atteindre le groupe le plus vulnérable que sont les femmes. Des rumeurs ont couru stipulant que les femmes étaient abusées et sujet à de la pornographie.

✓ *Manque de communication avec les leaders locaux* : il semble que les équipes internationales sur le terrain aient négligé le maintien des contacts avec certains leaders locaux. Parmi ces leaders locaux, on distingue 1) les leaders religieux, dont certains sont plus pragmatiques et prêts à accepter le dialogue alors que d'autres sont beaucoup plus conservateurs et proches de factions très dures de l'islam pakistanais ; la difficulté est donc de trouver les bons contacts et de pouvoir les approcher, 2) l'aristocratie et tous les entrepreneurs de la zone très liés à de grandes familles qui voudraient évidemment contrôler les flux financiers générés par l'activité de la Croix-Rouge (CR) de Belgique. Les gros programmes de reconstruction de l'habitat sont en effet des ressources très importantes à injecter et attirent la convoitise. A côté de ce manque de communication, il apparaît qu'il y a

peut-être aussi eu un manque d'identification des acteurs fondamentaux : les faiseurs d'opinion locaux, les journalistes locaux, les ONG locales, toute une série d'acteurs qui ont sans doute été incomplètement identifiés et mobilisés.

✓ *Manque d'attention aux rumeurs* concernant la présence des femmes dans le staff / difficultés pour la CR d'assurer ses objectifs de toucher les veuves sans la présence de femmes dans leurs équipes.

On a vu qu'il fallait développer une vraie stratégie par rapport à l'appareil religieux en place et cette stratégie passe nécessairement par le fait d'envoyer des gens sur le terrain qui soient capables de réellement dialoguer avec ces mollahs et ces leaders religieux (pas de jeunes volontaires qui ne connaissent rien à l'islam). Il y a un enjeu important de travailler avec les femmes, notamment les veuves qui sont des bénéficiaires fondamentales du projet, mais les leaders religieux ont demandé à ce qu'il n'y ait plus de femmes dans les équipes. Or le fait que des hommes internationaux travaillent sur un programme qui vise les femmes pose manifestement un problème. La question serait donc de savoir si on peut gérer ce problème en envoyant un couple de délégués homme et femme qui deviendrait peut être culturellement acceptable, et éventuellement trouver un couple de traducteurs.

✓ *Un problème de propriété foncière* : contestation sur la propriété des terrains choisis pour construire (bénéficiaires non propriétaires). De plus, la Croix-Rouge de Belgique avait un fil rouge qui est la diffusion de pratiques de construction anti-sismique à la fois pour les habitats personnels et pour les infrastructures publiques. Elle s'est donc demandée s'il serait pertinent d'approcher les gens des madrasas qui ont aussi eu beaucoup d'écoles détruites, en leur proposant de former des gens qui reconstruisent les madrasas aux techniques anti-sismiques.

✓ *Manque d'explication pour éviter l'amalgame* entre humanitaire et influence occidentale.

✓ *Risques liés à l'obligation de mettre en œuvre des programmes nationaux ERRA* : amalgame / collusion avec la politique gouvernementale et complexité / contraintes de modalités de mise en œuvre nécessitant des intervenants pakistanais d'autres régions. L'action humanitaire elle-même est mise en place sous la forte coordination de la structure ERRA (Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority), grosse structure pakistanaise mise en place sous la pression de la Banque Mondiale. Or cette structure est très liée au gouvernement et aux militaires. Le Croissant Rouge pakistanais est perçu comme étant lui-même lié au gouvernement et donc, aux militaires. Les Croix-Rouge internationales ont donc du mal à se mobiliser dans la zone et à trouver des interlocuteurs acceptables et gérables dans cette situation.

### 3) Deux pistes pour sortir de l'impasse

Il serait judicieux d'attendre une période plus propice et plus calme, à savoir après le résultat des élections. On sait qu'après les élections il y a toujours des périodes turbulentes. De plus, il va falloir du temps pour avoir les résultats car la validité du scrutin peut être remise en cause par la Cour Suprême opposée à la réélection du Président Musharaf s'il restait général en chef des armées. On ne sait donc pas du tout ce qu'il va se passer après ces élections. Le résultat reste le mystère magique de la démocratie. De plus, on ne sait pas quelles vont être les réactions des différents groupes d'opposition suite à la promulgation des résultats. Il s'agit donc pour l'instant d'attendre. Aucune nouvelle approche, aucune nouvelle démarche ne pourra avoir lieu de façon intelligente avant que les élections aient eu lieu et que les tensions éventuelles qui peuvent en découler ne soient retombées.

Une fois les tensions retombées, il serait intéressant d'avoir une lecture du contexte, via une évaluation de la sécurité et des enjeux humanitaires avec la CRB. Une mission devrait se rendre sur place pour essayer de faire un point sur quels ont été les anciens et quels pourraient être les nouveaux facteurs qui pourraient redéclencher des problèmes de sécurité, en gardant en tête qu'il y a déjà eu des intimidations avec des discours dans les



mosquées, des articles et des lettres de menace, des attaques matérielles sur les structures ainsi que des attaques sur le personnel humanitaire en juillet lors du pillage du camp de la CRF et de CARE international. Cet incident a provoqué le retrait du personnel expatrié le jour même, évacuation qui a permis d'éviter la confrontation entre les délégués expatriés (CRB et CRF) et un groupe de jeunes venus chercher les internationaux dans les locaux de la CRB.

Il sera important d'explorer les différentes options et, en fonction de l'analyse de ces risques et de l'intérêt que porteront les acteurs potentiels de la violence au projet, deux scénarii seront possibles :

- Mieux vaut ne pas reprendre les programmes : dans ce cas, un gros travail d'explication devra être fait et des mesures pour gérer correctement le désengagement devront être mises en place en faveur des bénéficiaires du projet, du staff pakistanais et des institutions partenaires (PRCS et ERRA).
- Il apparaît possible de revenir : si cette décision est prise, une série de pré conditions sera à clarifier, comme trouver des groupes d'expatriés (dans l'éventualité d'envoyer un couple) et de traducteurs prêts à partir là-bas, trouver éventuellement des leaders religieux à l'université islamique d'Islamabad prêts à partir là-bas et à accompagner. De plus, il serait important de définir les indicateurs de retrait éventuel, c'est-à-dire définir les indicateurs sentinelles de dégradation qui doivent amener d'autres types de mesures. Dans le cas d'un retour, il faudra relire complètement le plan de sécurité en fonction des nouvelles données qui seraient trouvées par rapport à une meilleure compréhension du contexte et une meilleure stratégie d'empathie avec les leaders d'opinion, si ce type de contact est possible, car il n'est pas certain de pouvoir nouer un dialogue avec les leaders religieux les plus extrémistes ; il y a un rejet direct de tout ce qui vient de l'Occident.

En cas de dégradation prévisible ou constatée de la situation, il faudra abandonner le programme en cours et essayer de basculer sur un autre programme, une autre région du Pakistan. Mais cette éventualité comporte plusieurs grosses difficultés, à savoir : obtenir l'accord institutionnel de réorienter le financement, reprendre le processus d'implantation d'une mission et d'un programme à zéro (assessment, contacts locaux, agrément gouvernemental...). En cas d'amélioration, il faudra tenter de reprendre point par point en refaisant une analyse des rôles et interconnexions des acteurs locaux, en identifiant les interlocuteurs pertinents, leurs attentes et peut-être engager dans le staff des couples plutôt que des femmes seules.

Il est intéressant de noter qu'à aucun moment dans le débat les barbelés, les murs ou les vigiles ont été présentés comme une solution. Il est apparu que, pour gérer la sécurité dans ce type de contexte, il est vraiment nécessaire d'avoir une bonne compréhension, de communiquer et d'avoir une capacité de démontrer que l'on comprend et l'on s'adapte à des normes culturelles, éléments qui sont les clés et les outils de gestion de la sécurité dans cette zone.

#### 5) Questions de clarification et compléments

*- Les membres du groupe ont fait ressortir le fait que l'association avec l'ERRA était une obligation pour cette intervention et que, dans le fond, elle a totalement brouillé l'image et la gestion de l'image de la Croix-Rouge de Belgique, qui, du coup, lui échappait totalement. Ils ont été vus comme associés à un pouvoir militaire dans une zone où leur pouvoir est contesté. Il est vrai qu'à partir de là, tous les efforts de gestion de l'image ou d'approche sont rendus plus difficiles.*

*- Un participant impliqué dans ces programmes a soulevé que son équipe avait un problème de soutien institutionnel et de collecte d'informations, la Fédération Internationale et le Croissant Rouge Pakistanais donnant des lectures divergentes et peu cohérentes de la*

*situation sécuritaire. De plus, d'autres ONG et d'autres acteurs impliqués ont une lecture difficile du lieu et de la situation. La Croix-Rouge de Belgique n'est donc pas la seule à avoir ce genre de problèmes.*

Les images que les gens peuvent avoir ou ressentir sont évidemment déformées par d'autres facteurs, tels que l'agenda de ERRA, qui est de déboursier des fonds et de montrer une présence du gouvernement, point qui les amène nécessairement à déformer la lecture de la situation en fonction de leurs objectifs. Dans un contexte tel que celui-ci, tout système de suivi de la sécurité devrait notamment reposer sur la triangulation des sources, sources qui devraient être indépendantes des « maîtres » financiers et/ou administratifs. Cela peut certes être difficile, mais c'est important.

*- Tu évoques l'obligation d'avoir des femmes dans le programme, mais qui a stipulé cette obligation ?*

Il nous a été conseillé de travailler sans femmes mais c'est un programme qui, d'une part, met en œuvre un volet spécifique en faveur des femmes (orientation santé) et, d'autre part, reconstruit des maisons principalement en faveur des veuves avec enfants à charge. Dans ces sociétés-là, des hommes ne peuvent pas être en contact avec les femmes. Pour que le travail puisse être culturellement acceptable, il faut donc travailler avec des femmes (accès aux groupes de femmes et aux veuves) malgré la pression des mollahs pour que les femmes de l'équipe partent. Dans ce contexte-là, une des seules solutions serait donc d'avoir des femmes qui ne soient pas des jeunes célibataires dans des maisons d'hommes célibataires mais des femmes mariées avec leur mari.

*- Pourquoi ne pas employer des expatriés musulmans qui sont déjà au fait des coutumes musulmanes et qui ont également de facto une certaine légitimité vis-à-vis des mollahs, une certaine reconnaissance ?*

Nous nous sommes posé la question des expatriés musulmans, c'est une chose qui fait partie du possible. Il faut cependant se rappeler ce que disait Rachid Lahlou, président du Secours Islamique, l'année dernière aux mêmes UAH : les Occidentaux croient souvent que c'est la solution, mais il ne faut pas oublier que les expatriés musulmans peuvent éventuellement être dans une situation encore plus difficile. En effet, ils peuvent être perçus comme des traîtres. C'est un risque potentiel à mettre dans la palette des possibles et il ne faut pas croire que c'est LA solution. Il est clair que si la Croix-Rouge de Belgique trouve des Belges d'origine pakistanaise parlant le ourdou, mariés et avec la barbe grise, ce serait l'idéal ...

*- Je pense que cela pose aussi de manière plus générale le problème de la limite de la stratégie d'acceptation, en particulier avec des programmes dont on sait très bien qu'ils ne vont pas être acceptés par la population. On a justement le cas au Pakistan où il s'agit de centres où les femmes qui ont quitté leurs maris viennent se réfugier. Ce type de programme n'est pas du tout accepté par les populations locales même s'il y a un besoin avéré. Donc comment travailler avec une stratégie d'acceptation dans ce cas précis ? Malgré un dialogue répété avec les différentes autorités, il y aura toujours une limite. On sait très bien que si ce programme les dérange vraiment, on ne pourra plus rien faire même si le projet en soi est tout à fait acceptable pour nous et pour les femmes qui sont soutenues.*

## II/ Focus sur quatre sujets liés à la protection

### A/ Approche globale de la protection

Alors que l'on prône de plus en plus l'approche globale liant assistance humanitaire et protection, que les différences entre aide humanitaire et développement s'estompent, la protection ne devrait-elle pas procéder d'une approche globale, liant sécurité humaine, droit à la protection et au développement économique et social, assistance humanitaire et développement?

#### 1) Rappels

Le débat s'est initié en notant les avancées faites durant les dernières années sur le lien Urgence – Réhabilitation – Développement, puis en rappelant la notion de continuum qui se substitue progressivement à celle de continuum. De plus en plus, sur le terrain, on observe que l'action humanitaire peut se mettre en place de façon simultanée et en parallèle à l'aide au développement. Le passage de l'urgence au développement n'est pas forcément un processus chronologique. L'attention a été attirée sur les interactions entre les phases successives de l'assistance humanitaire et du développement, ce qui amène à s'interroger sur l'intérêt d'une approche globale, y compris pour tout ce qui a trait à la protection des populations.

Durant la table ronde, ces progrès ont été mis en parallèle au développement d'un concept de sécurité humaine, qui serait en fait l'élargissement du DIH aux droits de l'homme, avec en plus des droits au développement. De cette sécurité humaine découle la responsabilité de protéger. Tous ces concepts sont en train de se développer, ce qui ne facilite pas le débat sur des idées en cours de définition. Un accord de principe a eu lieu sur cette approche mais il faut faire attention quand on introduit le concept de droit. Il y a en effet un risque que cette globalisation conduise à la confusion et à des amalgames contreproductifs.

Des allusions ont été faites quant au lien entre droits et devoirs afin de pointer la faiblesse des dispositifs de contrainte permettant de les garantir, y compris pour des droits fondamentaux qui restent faiblement appliqués du fait, entre autres, d'un manque de mécanismes de contrôle et de sanction en cas de non application.

#### 2) L'approche globale face au DIH

Intellectuellement, l'approche globale est intéressante, mais s'agissant du droit elle se heurte aux difficultés du terrain où, dans la plupart des cas, il faut s'en tenir au combat pour l'application des droits élémentaires et du Droit humanitaire (DIH). Le DIH est en effet avant tout le droit de la guerre, conçu pour faire face à des situations transitoires. Cependant, dans un nombre de cas croissant, les situations de crise s'installent durablement et les outils de base conçus pour des situations d'urgence perdent de leur efficacité. A titre d'exemple, le DIH ne traite pas de la question des ressources qui permettent la survie de la population. De ce point de vue, il n'est donc pas opérant dans des situations de crises humanitaires durables.

L'exemple de la crise alimentaire au Niger en 2005/2006, où la pression de certaines ONG a conduit à remettre partiellement en cause la politique de recouvrement du coût des soins en contradiction avec le stratégie de santé publique du pays, montre qu'une analyse globale et préalable du contexte est nécessaire pour éviter ou réduire les effets négatifs indirects des actions d'urgence.

La Matrice utilisée par le CICR peut être un outil utile pour analyser aussi systématiquement que possible les réponses envisageables et le type d'action ainsi que de parties prenantes face à une situation donnée.

Violation	Persuasion	Support	Mobilisation	Substitution	Dénonciation
Action d'Urgence					
Action de Réhabilitation					
Action de Développement					

### 3) Les projets duaux

Une autre approche est celle des projets ou des programmes « duaux » dans lesquels sont poursuivis simultanément deux batteries d'objectifs, les uns relevant de l'assistance (ou du développement) et les autres traitant les dysfonctionnements ayant engendrés la crise ou nés d'elle. Tel est par exemple le cas des « travaux à haute intensité de main d'œuvre » qui, outre la délivrance de service ou de bien de développement au profit des populations, visent à fournir emplois et revenus à des combattants démobilisés et donc à les intégrer dans des activités civiles. D'une certaine façon, un programme de DDR (Désarmement, Démobilisation, Réintégration) bien conçu doit obéir à une finalité duale et donc s'appuyer simultanément sur des actions de relance économique.

### 4) Conclusion

De ces riches échanges entre les membres du groupe, il ressort une vraie difficulté pour dissocier droit à la protection et droit de type socio-économique, assistance humanitaire et aide au développement. Cela pousse à une réflexion plus fouillée sur l'articulation entre les uns et les autres. Mais articulation ne signifie cependant pas confusion. Ainsi, toujours dans le domaine juridique, le « Droit de New York » (issu du système des Nations Unies) et le Droit de Genève (DIH) sont distincts, l'un ayant un contenu plus politique, l'autre plus normatif.

Un autre risque, que peut induire cette confusion, est celui des impacts négatifs sur l'action des humanitaires, liés à leur assimilation à d'autres catégories d'acteurs, politiques ou militaires.

Il faut donc veiller à bien savoir de quoi l'on parle et suivre de près certaines questions car, par exemple, on peut très vite passer du droit d'ingérence à la guerre humanitaire. Il faut faire attention avec ce concept de sécurité humaine qui, du moins au sein de ce groupe de travail, ne semble pas encore tout à fait mûr.

### 5) Questions de clarification et compléments

*Dans cet atelier, nous avons appelé programmes duaux les projets qui peuvent poursuivre simultanément des objectifs d'assistance humanitaire et des objectifs d'aide au développement, que ce soit pour construire quelque chose ou pour renforcer la résilience des populations. D'autres projets peuvent à la fois apporter des biens tout en traitant un facteur de fragilité et d'instabilité dans une société donnée, qui a déclenché un conflit ou qui pourrait en déclencher un.*

*Suite à l'interprétation étrange des Conventions de Genève par l'administration Bush, à quel point est-il crédible aujourd'hui de considérer une conférence internationale qui permettrait de compléter ces Conventions ?*

- 
-

Le DIH est effectivement un droit assez ancien. Cependant, il y a eu des addendum depuis. Aux Conventions de Genève se sont ajoutés le traité d'Ottawa, une partie du traité de Rome, ainsi que différents autres éléments qui sont partie de ce que l'on appelle aujourd'hui le DIH. A l'heure actuelle, ouvrir une grande discussion sur une refonte du DIH ne semble pas pertinent, même s'il est largement attaqué par différentes parties et que beaucoup tentent de le contourner. Il y a tout de même eu des tentatives pour essayer de le renforcer, par exemple avec la parution de l'étude sur le droit coutumier. Cette étude sur les usages et applications du droit de la guerre à travers le monde tente de montrer qu'à travers le droit il y a une série d'éléments qui peuvent aujourd'hui être considérés comme un droit acquis, un droit coutumier, indépendamment du fait que les Etats aient signé ou ratifié les Conventions de Genève. Il a fallu énormément d'années pour réaliser cette étude du droit coutumier, qui a été présentée aux Etats il y a deux ou trois ans.

*- La distinction entre les situations où s'applique le DIH et celles où s'appliquent les droits de l'homme est souvent de moins en moins claire. Il y a certes des cas très clairs où l'on est dans un cadre juridique unique, mais il y a toujours des cas où il faut jongler avec les deux (lorsque des forces armées participent à des opérations de maintien de l'ordre ou lorsque la police participe à des opérations armées, etc.).*

*Le lien entre les différents droits mais aussi avec les questions de développement et les questions de prévention de futurs conflits doit se faire sans aucun doute. Ces liens existent, il s'agit davantage d'une articulation des différents droits que d'essayer d'imaginer une sorte de fusion et de créer un droit unique. Une fusion est évidemment extrêmement tentante d'un point de vue théorique et d'une avancée des droits, mais il ne faut pas oublier que les droits n'ont de valeur que parce qu'ils sont reconnus par les acteurs armés. Tant que ces acteurs armés feront clairement la distinction entre les droits, on ne pourra pas réaliser de fusion. Il faut avoir un langage commun.*

*- Il y a des besoins diversifiés, des sources de droit multiples, etc., le vrai danger reste donc l'amalgame car tout mélanger rendrait le système inopérant. Il est essentiel de reconnaître la multiplicité des acteurs, des enjeux, des besoins..., mais il y a en même temps une nécessité de clarifier et de chercher éventuellement des articulations afin d'éviter les amalgames que ce soit au niveau théorique ou pratique. Pour ce faire, la matrice présentée par le CICR pourrait être intéressante à diffuser plus largement dans la communauté des acteurs humanitaires car elle permet de comprendre la multiplicité d'enjeux, de besoins... et permet à chacun de trouver une position particulière en fonction de son mandat et de ses capacités.*

## **B/ La participation des populations dans les programmes de protection / Quel rôle des ONG dans le plaidoyer**

Le groupe a décidé de traiter de façon séparée ces deux thèmes couvrant des aspects trop distincts.

### 1) Participation des populations affectées dans la mise en œuvre de leur protection

Le groupe a constaté que ce sujet semble peu étudié et discuté dans les « hautes instances » de la définition de l'action humanitaire. Les participants de l'atelier ont cependant souligné une série d'initiatives prises par les populations affectées pour assurer leur propre protection.

Ces initiatives sont à plusieurs niveaux :

- Individuel et spontané ;
- Collectif et organisé au niveau communautaire;
- Soutenu par les ONG.

Chaque contexte étant spécifique, les initiatives sont toutes singulières, sous des formes diverses.

Avant tout, il est important de ne pas idéaliser la participation des populations affectées dans leur propre protection qui est certes une bonne chose, mais comporte un certain nombre de risques, tant pour les populations que pour les acteurs humanitaires, qu'il ne faut pas négliger.

Plusieurs exemples d'actions de protection organisées par les populations affectées ont été cités (Palestine, Colombie, Guinée, RDC, etc.) :

- La première réaction est souvent la fuite, dans l'anonymat et le silence ;
- L'organisation des communautés par groupe pour tout déplacement (se rendre au marché, aux champs, etc), afin d'éviter ou du moins de dissuader les enlèvements, disparitions, viols, attaques diverses, etc. ;
- L'organisation de manifestations non violentes par les populations, avec couverture médiatique ;
- En cas de couvre-feu, mise en place de réseaux de volontaires pour assister la communauté, avec éventuel soutien des ONG internationales,
- La nomination de délégués pour représenter les populations, notamment les populations éloignées ;
- La mise en place de groupes autogérés pour la sécurité dans des camps de réfugiés ;
- Des demandes d'organisations nationales pour un accompagnement juridique de la part des acteurs internationaux (ex : formation en DIH, partenariat pour certains types d'action sensibles, etc.) ;
- La mise en place de mécanismes de résolution de conflit au sein des communautés ;
- L'établissement de listes de disparus, action pour laquelle la contribution des populations est cruciale ;
- Appropriation et connaissance des droits par les populations, qui favorise et renforce la participation collective (exemple cité de la Colombie).

L'intérêt pour la participation des populations dans les actions de protection est double : avant tout, cela permet de redonner confiance aux populations, quant à leur capacité de se protéger, mais c'est aussi intéressant en termes de coût.

Le groupe a recommandé une meilleure diffusion des bases juridiques essentielles auprès de l'opinion publique (compréhension et appropriation) aussi bien au Nord qu'au Sud. En outre, lors du diagnostic, il est important de considérer l'identification des mécanismes de protection existants et d'étudier de quelle manière il est possible de les soutenir ou les limiter lorsqu'elles ont des impacts négatifs sur les populations.

## 2) Quel rôle des ONG dans le plaidoyer ?

Afin de guider la réflexion, le groupe s'est posé un certain nombre de questions : quel rôle peut avoir la société civile dans le plaidoyer ? Avec quels objectifs ? Dans ce cadre, quelles peuvent être les limites pour les médias ? Pourquoi certaines ONG font de l'advocacy humanitaire et d'autres non ? Les ONG devraient-elles intégrer le plaidoyer de façon systématique dans leurs activités ?

Le plaidoyer vise à modifier la position des politiques en vue d'une amélioration des contextes d'intervention, à faire changer, ou du moins évoluer, des choses qui ne relèvent des actions des humanitaires et enfin à avoir un rôle de veille au niveau local.

Il est important de prendre en compte les changements de ces dernières années dans le monde humanitaire. Ces derniers exigent une réelle qualité des informations, une créativité et un professionnalisme dans le plaidoyer, afin d'instaurer un rapport de force, d'éviter les effets négatifs de la publication auprès de l'opinion publique, mais aussi d'accroître la crédibilité. Il faut également faire très attention aux risques de confusion liés au rôle de l'humanitaire et du journaliste, notamment pour des questions d'accès. De même, il est important de rappeler qu'il existe plusieurs publics cibles des activités de plaidoyer, du chef de village jusqu'à la communauté internationale.

Un questionnement des méthodes a été fait durant l'atelier, le groupe se demandant si un lobbying discret pouvait être plus efficace que des grandes campagnes nationales et internationales. Il serait intéressant d'analyser l'efficacité des deux méthodes. S'est également posée la question de la manière d'approcher les gouvernements et d'avoir du poids dans les négociations avec ces acteurs. Quelle est à ce titre l'efficacité des pétitions ou des divulgations d'informations sensibles ?

De ce débat est ressortie la nécessité d'être proactif plutôt que réactif pour que le plaidoyer accompagne l'action. L'utilisation du plaidoyer comme dernier recours est peut-être une erreur.

### 3) Conclusion

Ce débat a fait ressortir des frustrations liées à la pudeur et aux crispations des humanitaires dès lors que l'on aborde le « rôle politique » des ONG, notamment dans le cadre de campagnes de plaidoyer. De facto, s'impliquer dans l'advocacy pousse nécessairement à se positionner sur le terrain politique.

Cette frustration reflète probablement la situation actuelle du secteur humanitaire sur la question de l'advocacy qui est marquée par :

- La prise en compte de la complexité des situations depuis le 11 septembre, le plaidoyer étant d'autant plus sensible dans le contexte de la guerre totale contre le terrorisme ;
- Les leçons tirées du passé. Il y a un risque de récupération du discours humanitaire par les Etats y compris pour justifier des opérations militaires ;
- Il n'existe actuellement pas de consensus – non seulement entre les ONG mais aussi à l'intérieur d'une même ONG – quant à la nécessité que ces actions de plaidoyer soient menées par les acteurs humanitaires et quant aux sujets que l'on a intérêt à aborder ou non ;
- La prise en compte de l'advocacy diffère d'une ONG à une autre, certaines ayant un service plaidoyer, d'autres non ;
- La difficulté de se positionner dans le contexte global actuel face à la complexité croissante des situations ;
- La difficulté de communiquer avec l'opinion publique. Ce point suggère l'importance d'un discours clair mais pas simpliste, les enjeux de compréhension des contextes étant extrêmement importants ;
- La nécessité d'une réappropriation du droit en vue d'une clarification du discours.

## C/ Les relations entre les ONG et la Cour Pénale Internationale

La création et la mise en place de la Cour Pénale Internationale (CPI) représentent un véritable aboutissement de la justice pénale internationale, de même qu'une révolution dans les relations internationales.

Aujourd'hui, la CPI est opérationnelle avec plusieurs affaires qui sont en cours d'analyse et pour certaines en cours d'instruction. Il s'agit là d'une avancée majeure dans la lutte contre l'impunité.

### 1) Le lien entre ONG et CPI

Le groupe a constaté que la CPI et les ONG entretenaient depuis longtemps des relations plus ou moins étroites. Les ONG ont été parmi les premières à promouvoir la création, la mise en place et l'effectivité d'une Cour Pénale Internationale dotée d'un mandat permanent et destiné à être universel.

Aujourd'hui, les ONG sont face à un dilemme de conscience complexe et non dépourvu de conséquences opérationnelles pour leurs programmes. L'ambivalence du débat tient au fait que les ONG se sont pleinement impliquées pour l'établissement de la Cour. Pour autant, elles se questionnent quant à leur participation au travail de justice de la Cour.

Etant en première ligne auprès des victimes, il est normal que les ONG se questionnent.

### 2) L'arrivée de la CPI dans le paysage du DIH : une révolution

Pour les acteurs humanitaires, l'émergence de la Cour dans le paysage international a amené trois changements principaux :

- La Cour rend plus difficile la mise en œuvre de certains programmes (ex : programme auprès des enfants soldats ou des victimes de violence sexuelle). Tout le travail de la Cour au moment des enquêtes menées auprès des ONG peut entraver de manière significative les actions d'assistance menées par ces ONG auprès des victimes.

- De plus, il ne faut pas négliger le personnel local des ONG qui est potentiellement témoin des crimes pour lesquels enquête la Cour.

- La Cour accroît la « justiciabilité » de la communauté internationale. En incarnant la justice « supra-nationale », la Cour met théoriquement fin à l'impunité et stimule ainsi de nouveaux recours en justice, en particulier auprès de tribunaux nationaux. Conformément au principe de complémentarité, la Cour peut être amenée à transférer ces dossiers à la justice nationale du pays dès lors que cette dernière garantit la tenue d'un procès conforme aux dispositions internationales.

Les ONG peuvent alors se voir signifier une injonction à témoigner devant des tribunaux nationaux. On peut aisément imaginer que la réserve imposée par l'exigence de confidentialité ne soit pas recevable par la justice nationale.

Dans ce changement de contexte, les ONG d'assistance humanitaire doivent se questionner quant aux relations à entretenir ou non avec la Cour. La priorité des ONG est bien évidemment l'assistance humanitaire des populations dans un environnement garantissant *a minima* la sécurité des victimes et des humanitaires expatriés et locaux.

En outre, il est important de garder à l'esprit deux éléments : d'une part, il est temps que les ONG arrêtent de se culpabiliser. On peut se battre pour un idéal de justice tout en restant relativement extérieur à ce travail de justice. D'autre part, il est possible et juridiquement justifiable de dire non à la Cour.



### 3) Pourquoi être favorable à une collaboration avec la Cour ?

L'opinion publique peut ne pas comprendre pourquoi les ONG, qui se battent sur le terrain pour sauver des vies et clament haut et fort leur combat contre l'impunité, refusent de travailler avec la Cour – dont le mandat est justement de lutter contre l'impunité.

Pour un acteur de terrain, témoigner devant la Cour s'inscrit dans un continuum logique qui le pousse, lorsqu'il prend en charge une victime d'un crime, à vouloir également rendre justice à cette victime en permettant entre autres de poursuivre, de juger et condamner son bourreau. Pourtant, il n'y a pas nécessairement de continuum temporel entre le soulagement d'une souffrance et la punition du crime.

C'est parce que les humanitaires sauvent et assistent les victimes que les juristes peuvent ensuite accomplir la lourde tâche de la justice. Les humanitaires et les juristes exercent donc, en ce qui concerne le travail de justice au sens de justiciabilité des crimes, des tâches bien distinctes à des moments différents. Toute confusion des genres et des tâches a des retentissements opérationnels importants en termes de sécurité. La justice n'est pas neutre alors que l'humanitaire est censé incarner une certaine forme de neutralité.

Deux questions doivent se poser avant de dire oui à la CPI :

- S'agit-il d'un crime majeur ?
- L'ONG en question est-elle le seul témoin, la seule détentrice de l'information ?

Si la réponse à ces deux questions est oui, il peut être envisagé de collaborer.

### 4) Pourquoi dire « non » et comment ?

La confidentialité est la première condition nécessaire mais non suffisante pour garantir *a minima* la sécurité des activités, des populations et des équipes. Or, la Cour ne peut tout simplement pas garantir cette confidentialité. Même s'il est possible de trouver des parades à différents moments de l'instruction, les garanties judiciaires permettant la tenue d'un procès juste et équitable exigent que les informations dont dispose le Procureur soient transmises à la Défense. De plus, même si le huis clos est d'usage courant, la règle reste néanmoins la publicité des débats.

On peut aussi se demander pourquoi la CPI cherche des informations auprès des ONG alors que, conformément à l'accord signé entre les Nations Unies et la CPI, toutes les informations des agences des Nations unies sont à disposition de la Cour. En d'autres termes, ce que les ONG partagent avec les Nations Unies finit tôt ou tard entre les mains de la Cour. C'est aussi une question à se poser quant à l'avenir des relations entre les ONG et les Nations Unies (cf le 'cluster protection' de la réforme humanitaire). Désormais, les ONG doivent se prémunir de fournir des informations trop détaillées dans leurs échanges avec les agences des Nations Unies si elles veulent garder une certaine confidentialité des données.

Comme dit précédemment, « il est possible de dire non à la CPI » en s'appuyant sur les arguments suivants :

- D'une part, la mission des ONG d'assistance humanitaire est reconnue d'intérêt public au niveau international. Elles jouissent donc d'une immunité, d'un privilège d'intérêt public par la nature même de leur mission.
- D'autre part, il est possible de justifier la qualité confidentielle des informations dont les ONG disposent en s'appuyant sur la liberté d'information telle que reconnue par la justice nationale et internationale (jurisprudence ICTY/Randal). Il est alors possible de se prévaloir du privilège découlant de la liberté d'information de la presse.

### 5) Recommandations

- Les ONG doivent créer le débat en interne pour construire leur positionnement « politique » quant aux modalités d'une collaboration ou non avec la CPI. Il peut s'agir de collaboration au cas par cas et à degré variable. Les ONG peuvent partager des informations, MSF a

d'ailleurs rédigé un document public à ce sujet, « Témoignages humanitaires / Témoignages judiciaires »<sup>12</sup>, qui détaille ses relations avec la CPI.

- Dans un second temps, elles devront expliquer et clarifier leurs relations avec la CPI. A ce moment-là, la discussion prendra un caractère juridique.

- Les ONG peuvent toujours jouer un rôle dans une action de « plaidoyer », militer pour une meilleure professionnalisation de la CPI, en particulier dans la collecte d'informations et la tenue d'enquête afin que celle-ci dispose d'autres sources que les leur. Les ONG pourront ainsi revenir sur leur rôle premier qui est l'assistance.

#### 6) Questions de clarification et compléments

*- Il y a un point dont nous ne sommes pas tellement conscients : la CPI peut à un moment donné rendre le dossier à la justice nationale avec tous les éléments de preuves. Une ONG qui décide de coopérer avec la CPI peut donc retrouver son nom auprès du ministère de la justice du pays en question. Quand on connaît les capacités de ces pays, c'est un élément très important à prendre en considération.*

*- Il est important de déculpabiliser les ONG par rapport à la CPI, il n'y a pas d'obligation de témoigner, il n'y a pas un devoir des ONG de collaborer avec la CPI. En effet, les ONG ne doivent pas se sentir coupables de devoir dire non, il faut juste qu'elles aient les arguments pour le faire, qu'elles puissent le justifier en interne puis auprès du procureur de la CPI. Il n'y a pas non plus d'obligation pour les ONG à vocation humanitaire d'avoir la même position. Il faut donc prendre le temps d'échanger, de se rencontrer les uns les autres afin de pouvoir ensuite faire son choix en interne selon la complexité, la dangerosité de chaque cas. Il est important de pouvoir justifier de sa position.*

### **D/ Evaluation de la protection**

Les questions qui se sont posées sur ce sujet sont diverses et variées. Le groupe s'est demandé quels outils il fallait développer pour évaluer la protection. Il y a en effet beaucoup de réflexions sur le sujet mais peu d'outils. Faut-il évaluer la protection ? Est-ce évaluable par rapport à des programmes d'assistance par exemple ? Quelle distinction faut-il faire pour évaluer les actions de protection et celles d'assistance qui ont une composante protection ? Comment mesurer l'impact des actions peu quantifiables comme la démobilisation, la réinsertion, le soutien d'enfants soldats, etc. ? Enfin, pour des programmes de protection, la réflexion doit-elle se faire en termes de 'groupe cible' ? Qui doit être bénéficiaire d'un programme de protection ?

#### 1) Evaluer la protection

L'évaluation de la protection comporte plusieurs spécificités :

- Des causalités multiples avec une difficulté d'associer l'impact à une intervention précise ;
- Des indicateurs ;
- Une temporalité longue et complexe ;
- Un aspect très lié aux dynamiques du conflit ;
- Confidentialité / caractère sensible des informations ;
- Des effets psychologiques de la seule présence / dialogue des acteurs de la protection.

---

<sup>12</sup> *Témoignage humanitaire et témoignage judiciaire : historique des interactions entre MSF et les procédures d'enquêtes et de poursuites judiciaires*, Françoise Bouchet-Saulnier, Fabien Dubuet, Cahier du Crash - Avril 2007.

L'évaluation s'intéresse en général à trois points:

1. L'impact et les résultats : il s'agit de mesurer les effets des interventions sur les populations et la zone. Ces effets peuvent être de court / moyen / long terme.
2. La structure : il s'agit d'évaluer l'infrastructure et l'expérience de l'institution, ses modes de fonctionnement.
3. Les processus : on s'intéresse aux outils et méthodes pour mettre en place les programmes, les pratiques de l'organisation et ses références.

Une évaluation permet d'évaluer les impacts des programmes et cela implique la prise en compte des impacts positifs comme négatifs, attendus comme non attendus. Il est important de prévoir des budgets pour l'évaluation dès le début. Il faut également distinguer l'évaluation conseil de l'évaluation contrôle.

Le monitoring doit être utilisé comme un outil de prise de décision et d'appui au management. C'est aussi un outil qui donne des éléments aux évaluateurs pour comprendre les décisions prises et l'évolution du contexte et des besoins. Le suivi ne concerne pas uniquement les objectifs de l'intervention et les besoins ciblés. Certaines données n'auront pas d'impact à court terme mais pourront permettre de traiter des problématiques générales à très long terme. Un représentant du CICR donnait l'exemple de la collecte des informations sur les disparitions. Ces informations ne sont pas utiles dans le court terme lorsqu'il n'y a aucun financement pour mener des actions concrètes relatives à la disparition. Dans le long terme, ces informations s'avèrent très utiles pour constituer une base pour proposer des programmes lorsque l'attention des financeurs se tourne vers ce sujet.

Pour évaluer la protection, il est nécessaire de définir des éléments concrets qui permettent de 'mesurer' si les objectifs ont été atteints, mais aussi d'autres éléments tels que la pertinence des interventions grâce à des indicateurs de pertinence et des indicateurs d'efficacité.

En outre, il est nécessaire d'effectuer un diagnostic préalable à toute action de protection. La qualité des interventions dépend de la qualité des diagnostics et notamment de l'analyse des facteurs externes et des points de blocage, de la situation et du contexte. Il est enfin nécessaire d'avoir une baseline détaillée qui renseigne sur la situation initiale des populations et de la protection.

## 2) De la nécessité d'avoir des indicateurs

La préparation des interventions requiert la mise en place d'un système flexible de suivi et la conception d'indicateurs, non seulement relatifs aux activités (processus), plus faciles à identifier et à suivre, mais aussi relatifs aux effets sur les populations (impact et résultat).

Les indicateurs sont nécessaires à la mesure de la protection, mais certaines questions persistent :

- Est-il possible d'avoir des indicateurs génériques de protection que l'on pourra agréger ?
- Ces indicateurs sont-ils les mêmes dans tous les contextes et pour tous les programmes ?
- Les indicateurs doivent-ils être quantitatifs ?

En effet, les indicateurs sont importants pour mesurer les interventions mais ils ne sont pas nécessairement quantitatifs. Des indicateurs qualitatifs peuvent apporter d'importantes valeurs ajoutées en fonction du contexte.

Les indicateurs qualitatifs relèvent de la recherche sociale. Ils sont souvent 'proxy indicators', c'est-à-dire qu'ils mesurent de façon indirecte une situation, mais peuvent donner d'importants éclairages sur le processus et les difficultés des programmes. Les 'proxy indicators' peuvent renseigner sur la façon dont l'intervention a été mise en œuvre et si elle s'est donnée tous les moyens pour améliorer la situation.

Il est difficile d'établir le lien entre l'amélioration ou non d'une situation de protection et l'intervention en elle-même, mais les 'proxy indicators' donnent des informations indirectes à ce sujet.

Enfin, la qualité des informations des indicateurs dépend des méthodes de collecte et d'analyse (réduction de biais, triangulation, etc.).

Les indicateurs « sentinelles » sont-ils une solution ? Si des actions ne peuvent être 'mesurables', peut-il y avoir d'autres 'phénomènes ou signes qui nous permettront de déduire une évolution de la situation de protection ?

### 3) Conclusion

Pour conclure l'atelier, plusieurs recommandations – ou plutôt des pistes de recherche – ont été formulées :

1. Question de sémantique : il faut faire des efforts de clarification du concept de la protection, son étendu dans l'action humanitaire, ce qu'impliquent les actions de protection lorsqu'elles sont incluses dans un programme d'assistance humanitaire et/ou lorsqu'elles font l'objet d'un programme spécifique ;
2. Concernant l'évaluation : il est essentiel de définir les objectifs des évaluations, de permettre la capitalisation des expériences et d'ouvrir un dialogue avec les bailleurs de fonds. Compte tenu de la sensibilité des actions de protection dans certains contextes, une obligation de résultats des actions de protection est-elle applicable ? N'est-il pas plus raisonnable que l'évaluation se concentre sur l'ensemble des moyens mis en œuvre pour apporter la protection aux populations ?
3. Mettre l'accent sur les impacts négatifs ;
4. Chercher la complémentarité des organisations sur le terrain, tout en clarifiant les espaces de chacun (le mandat et les responsabilités des différents acteurs).

Le groupe a pris conscience de l'importance de l'évaluation dans ce domaine. Il y a encore peu de temps, beaucoup pensaient que la protection ne pouvait s'évaluer. En effet, le fait de prévenir un mal plutôt que faire du bien est extrêmement difficile à quantifier.

### 4) Questions de clarification et compléments

*- Ce thème de l'évaluation est extrêmement important, notamment vis-à-vis des donateurs. Il ne faut cependant pas tomber dans certains pièges, comme collecter des données sur l'évolution d'une situation et lier cette évolution à nos actions de protection, sans tenir compte des nombreux autres facteurs qui entrent en ligne de compte.*

*Cela nous pousse à être d'autant plus créatifs sur tous les indicateurs dont on a parlé pour essayer de trouver d'autres manières d'évaluer. Parler d'indicateurs sentinelles est très intéressant. Au-delà de l'indicateur, qu'il soit qualitatif ou quantitatif, il y a des signes qui indiquent si notre programme et notre présence sont bien ou mal perçus.*

*- Y a-t-il des indicateurs de type quantitatif ou qualitatif pour les bailleurs de fond ? Il serait intéressant de considérer que, dans le cadre de la protection, on ne peut pas chiffrer. Il faudrait donc mettre en place des indicateurs sentinelles de type qualitatif. Par ailleurs les bailleurs de fond sont-ils à priori opposés à ce que, sur un projet financé pour un an, une enveloppe budgétaire soit conservée pour faire une évaluation, par exemple un an après ?*

Il est évident que les bailleurs de fonds peuvent avoir une enveloppe pour financer l'évaluation après la fin du projet. Il ne faut pas confondre les autorisations d'engagement pluriannuel et les dépenses qui sont décaissées année après année. De manière générale, nous sommes favorables à l'évaluation et le délai d'un an semble être une bonne période pour voir les effets à long terme.

# Clôture des 5èmes Universités d'Automne de l'Humanitaire

I/ Conclusions (Benoît Miribel, Membre du Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) et ancien directeur d'Action Contre la Faim)

Un grand merci pour votre invitation à ces débats intéressants. J'aimerais tout d'abord vous présenter les travaux de la Commission Urgence et post-crise du HCCI dont je suis membre, et ensuite apporter quelques points sur les ateliers.

## A/ La Commission Urgence et post-crise du HCCI

Le HCCI est composé de dix commissions, la dixième commission étant spécialisée sur la thématique « Urgence et post-crise ». Le plan de travail que nous avons choisi est un peu différent de la dernière commission présidée par Michel Brugière de MDM, qui avait choisi une analyse géographique qui consistait à se concentrer sur des terrains de crise et faire des recommandations aux gouvernements. Pour changer et être complémentaire, nous avons décidé de prendre des thématiques qui nous tenaient à cœur dans la commission et de nous appuyer sur des exemples concrets du terrain. Nous serons amenés d'ici l'été 2008 à faire notre rapport au gouvernement sur ce qu'il se passe sur le terrain et ce que font d'autres Etats.

La commission Urgence et post-crise travaille sur cinq thématiques principales :

- *Le paradigme de la sécurité*, dont les SSP font évidemment partie. Ce thème regroupe à la fois tout ce qui concerne la protection des humanitaires mais aussi les doctrines anti-terrorisme. Ces dernières peuvent rappeler à certains égards ce que nous avons connu du temps de la guerre froide, avec le poids de certains gouvernements distribuant des bons points à certains pays lorsqu'ils allaient dans le sens d'une doctrine. Effectivement, au départ, ces doctrines portaient d'une volonté de limiter le terrorisme, mais elles peuvent aussi se traduire, à nouveau, par un contrôle de certains Etats très influents et amener d'autres considérations.

- *La réforme humanitaire des Nations Unies* : Nous ne nous intéressons pas à la réforme des Nations Unies globale, ce qui serait un travail considérable, mais à la réforme humanitaire, c'est-à-dire ce qui touche aux clusters, au CERF (fonds central d'intervention d'urgence), au positionnement des agences des Nations Unies par rapport aux acteurs humanitaires, etc.

- *Les crises endémiques* : Il s'agit d'un travail de fond sur des pays comme Haïti, la Somalie, la RDC... qui sont parfois dans des phases d'urgence, parfois dans des phases de post-urgence et dont finalement la situation fluctue beaucoup selon les régions...

- *La gouvernance des acteurs* : Au sein de la communauté internationale ou du champ de la solidarité, on assiste à une multiplication des acteurs que ce soit des ONG, mais aussi des entreprises et des collectivités locales, qui sont de plus en plus présents sur le terrain. Le but de ce travail sur la gouvernance est donc d'essayer de cerner qui fait quoi, puisque l'on voit différents types de structures qui évoluent. Nous cherchons à savoir quelles sont véritablement, au-delà du discours, leurs actions sur le terrain et si ces actions sont en cohérence avec leur discours, leur finalité, etc.

- *Le rôle des diasporas*, notamment dans les contextes de post-crise. Il semblerait que le potentiel des diasporas soit sous-estimé. Il est intéressant de rappeler un chiffre parfois oublié : le total de l'aide publique au développement des pays de l'OCDE tourne autour de 80 milliards de dollars, et on estime que ce qui part des diasporas est trois à quatre fois plus élevé. Un champ de collaboration pourrait être envisagé entre les ONG et les diasporas.

## **B/ Quelques réactions sur les ateliers**

Concernant la sécurité du personnel national, il est intéressant de remarquer qu'il y a dix ans, la sécurité des personnels expatriés était un sujet très débattu. Or, aujourd'hui, les comptes-rendus des ateliers étaient plutôt axés sur la sécurité des personnels nationaux, à très juste titre. Il a été dit que le staff national protège parfois mais on assiste aussi à l'inverse, à savoir le staff national protégé grâce à la présence des expatriés. Cela dépend du contexte mais une chose est sûre : les ONG n'utilisent pas assez les personnels nationaux, notamment en tant qu'« ambassadeurs », au sens de communication, pour expliquer qui elles sont et ce qu'elles font. Pour ce faire, il faudrait complètement impliquer le personnel national dans les diverses réunions. Tout le monde doit être concerné, il faut se mettre à la place des populations qui voient arriver une multitude d'ONG et cherchent à comprendre le rôle de chacune.

La question des SSP est très importante mais finalement non récente. En Somalie, avant le débarquement des américains, nous avions affaire à des SSP somaliennes car nous n'avions pas vraiment le choix. Aujourd'hui encore, dans certains pays, nous avons besoin de gardes armés. Mais ce qui est inquiétant est l'augmentation des effectifs, qui deviennent énormes. Si l'on prend le cas de l'Irak, on peut constater que les capacités de ces sociétés sont considérables (blindés, camps d'entraînement dignes d'un régiment militaire...) et ce n'est semble-t-il qu'un début. Le risque est grand de voir ces SSP faire de l'assistance, augmentant encore ainsi la confusion des genres. Il est important de défendre les principes humanitaires. Les SSP vont certainement délivrer des services que l'on labellisera humanitaire, ce qui rajoutera une couche de confusion.

Au niveau de la CPI, je dirais en complément de ce que vous avez rapporté que tout ce qui se fait « hors CPI » est très important. En effet, à certains moments, les ONG humanitaires ne peuvent pas témoigner mais se débrouillent pour faire passer des informations utiles par des biais détournés, en évitant ainsi des réactions négatives de la part de certains Etats ou individus. Il faut rappeler qu'une ONG ne peut pas porter plainte au niveau de la CPI, ce sont les Etats qui doivent faire la démarche et les ONG doivent donc trouver comment fonctionner dans cet environnement.

Sur l'aspect advocacy d'une manière générale, on a vu que ce volet n'était pas présent dans toutes les ONG et entraînait de grands débats en interne. Certains pensent qu'advocacy rime avec droits de l'homme et considèrent qu'il faut laisser ce sujet aux ONG spécialisées sur ces thématiques, en travaillant avec elles officieusement. Une marge de manœuvre a cependant été trouvée et il est possible de faire de l'advocacy sans faire de politique, sans faire d'accusations, mais en restant concentré sur les besoins des populations et en s'appuyant sur des textes aujourd'hui reconnus internationalement.

## **C/ Conclusion**

Pour conclure je souhaiterais revenir sur deux points, qui sont un paradoxe et une ambiguïté. Aujourd'hui, les acteurs humanitaires ont davantage de connaissances, de préparation, de capacités et de compétences techniques. Le secteur s'est professionnalisé et paradoxalement nous avons des entraves de plus en plus fortes. Y a-t-il plus d'entraves parce que nous sommes plus professionnels et structurés ? Dans tous les cas, la réduction de l'espace humanitaire et la limitation de l'accès aux vulnérables sont des réalités dans beaucoup de contextes.

A côté de ce paradoxe, il y a aussi une ambiguïté. Depuis toujours, les ONG ont voulu garder une image neutre et impartiale. Nous sommes cependant porteurs de valeurs de démocratie, d'égalité homme/femme, ce qui peut apporter une certaine ambiguïté lorsque nous intervenons dans certains contextes comme l'Afghanistan par exemple. Faut-il assumer ces valeurs ? Jusqu'à quel point faisons-nous des compromis ? Finalement, les obstacles que nous rencontrons aujourd'hui sur le terrain quand on parle de réduction de l'espace humanitaire ou d'entrave humanitaire ne sont peut-être que des obstacles aux valeurs que nous portons en tant qu'humanitaires.

- 
-

## II/ Le mot de la fin (François Grünewald, Président du Groupe URD)

### A/ Sécurité et protection, la pièce ou le dé?

Au tout début de ces UAH, la sécurité et la protection ont été décrites comme deux faces de la même pièce, mais suite aux discussions des différents ateliers il serait plus judicieux d'utiliser l'image d'un dé à 6 faces :

- Une face sécurité,
- Une face protection,
- Mais aussi nécessairement :
  - La face du contexte politique et culturel qui est un enjeu fondamental ;
  - La face de l'enjeu de la survie et de la résilience des populations qui peut nous amener, selon l'acuité des besoins, à faire bouger notre curseur de prise de risque;
  - La face du droit avec tous ces enjeux de développement, d'application et de respect ;
  - La face des enjeux économiques, avec la nécessaire réflexion sur l'économie des guerres civiles, les rôles des « gatekeepers » et autres « gagnants/profiteurs des situations de conflit » ;

C'est donc plutôt ce dé à 6 faces, cette réalité complexe et multiple que l'on est obligé d'utiliser sur le terrain.

### B/ Trois enjeux

Nous pouvons à partir de là définir trois grands enjeux.

Il y a évidemment celui de survie des populations et de nous-mêmes qui est fondamental. Autour de cela, il y a encore des méthodes à développer même si beaucoup de travail a déjà été fait. Il faut préciser le cadre juridique, l'appliquer et le faire appliquer, tout comme il faut assumer la responsabilité et la faire assumer.

Un deuxième enjeu serait de renforcer notre capacité à faire face aux exigences de vigilance pour les humanitaires. Il y a en effet un risque que la sécurité et la protection deviennent des alibis pour faire beaucoup d'autres choses.

Enfin, l'enjeu de clarification des rôles, des outils, des mandats et du cadre juridique s'impose, afin d'éviter les amalgames.

### C/ Cinq axes de travail

Suite à ces UAH, cinq axes de travail ressortent pour le Groupe URD :

1. Produire les actes des UAH et les diffuser.
2. Continuer notre travail de formation<sup>13</sup>, pour assurer que plus un humanitaire ne parte sur le terrain sans une bonne compréhension des enjeux de protection, du cadre du DIH et des clés de la gestion de la sécurité.
3. Monter un module de protection en liaison avec d'autres acteurs, pour que les humanitaires qui partent ou reviennent du terrain comprennent les enjeux, les méthodes, les dangers, les risques, les acteurs impliqués dans ce secteur, etc.
4. Continuer notre travail d'analyse et de veille sur ces sujets.
5. Travailler sur les outils et méthodes de suivi et d'évaluation pour les questions de protection. Ce travail s'effectuera avec et au service des autres acteurs qui sont intéressés.

### D/ Conclusion

A côté du suivi des recommandations qui sont sorties de ces UAH, il nous faut définir comment rebondir pour l'année suivante.

---

<sup>13</sup> Le Groupe URD a mis en place depuis une dizaine d'années des formations en DIH qu'il réalise dans de nombreuses universités et ONG, ainsi que des formations sur la sécurité et la gestion de crise.

Plusieurs thèmes sont en réflexion pour l'année prochaine. Nous avons commencé à travailler sur un sujet particulier qui s'appelle « réduire l'empreinte environnementale de l'aide humanitaire ». Il serait intéressant de traiter ce thème qui comporte de nombreux enjeux de méthode, de réflexion technique, de réflexion opérationnelle et de planification. Sur le terrain, les humanitaires gèrent très mal ces questions-là.

Un autre thème qui pourrait être abordé est la problématique du lien humanitaire / militaire. Nous réfléchissons notamment sur la mise en place de ces forces internationales européennes, fortement françaises pour ce qui est des troupes sur le Tchad et la RCA, et il serait intéressant de faire un état des lieux Soudan / Tchad / Darfour / RCA.

Toute suggestion pour l'an prochain est néanmoins bienvenue.

Un grand merci à tous les participants et à toute l'équipe. Avec cet exercice d'open space, nous avons misé sur l'investissement et l'apport des participants. Tout le monde est rentré dans le jeu et cela a fait la qualité des échanges et des débats.



# Annexes

Annexe 1 : programme des UAH 2007

Annexe 2 : liste des participants

Annexe 3 : présentation de l'exercice de l'open space

Annexe 4 : résumé de l'ouvrage « Protection, an ALNAP guide for humanitarian agencies », Hugo Slim & Andrew Bonwick, 2005

Annexe 5 : résumé de l'ouvrage "Strengthening protection in war", ICRC, 2001

# Programme

## Sécurité et protection : mission impossible ?

Jeudi 27 septembre 2007

*9h30- 10h30 :*

Accueil et inscriptions des participants

*10h30 – 12h30 :*

Ouverture des 5<sup>èmes</sup> Universités d'Automne de l'Humanitaire

- Mot de bienvenue du Président du Groupe URD, François Grünewald
- Informations générales par Mathilde Guilment
- Présentation des thématiques et de la méthode d'animation par Véronique de Geoffroy
- Intervention de Fahrad Antezar et Evelyn Lernout
- Compte rendu de diverses réunions sur le thème de la protection par François Grünewald
- Prise de parole de Jean-Pierre Buix, Maire de Buis les Baronnies et présence de Louis Aicardi, Maire de Plaisians

*12h45 – 14h :*

Repas

*14h – 16h :*

Présentations de cadrage : La difficile protection des populations dans des contextes mouvants d'insécurité et de rejet de la présence des acteurs humanitaires.

- Intervention de Pierre Gentile
- Intervention de Françoise Bouchet-Saulnier
- Intervention de Jean Renouf
- Débats

*16h – 16h15 :*

Pause

*16h15 – 18h30 :*

Mise en place de l'exercice d'« open space »

Définition des thèmes de discussion et constitution des groupes de travail

*Soirée :*

Fougasses cuites au feu de bois et repas

## Vendredi 28 septembre 2007

*9h – 9h30 :*

Mise en place des ateliers décidés la veille

*9h30 – 12h30 :*

Première série des ateliers décidés la veille :

- R2P – Humanitaires – Advocacy
- Relations ONG – CPI
- La sécurité du personnel local des ONG
- Evaluer la protection

*12h30 – 14h :*

Repas

*14h – 17h :*

Deuxième série des ateliers décidés la veille :

- Rôle de la société civile et rôle des victimes dans la protection
- Cas pratique du Pakistan
- Relations ONG - SSP

*17h – 17h30 :*

Pause café

*17h30 – 18h30 :*

Travail de préparation des comptes-rendus des différents ateliers

*Soirée :*

Repas festif

## Samedi 29 septembre 2007

*9h – 12h :*

Synthèses de chaque atelier et débats

*12h – 12h30 :*

Intervention de Benoît Miribel, président de la commission "urgence et poste crise" du HCCI

*12h30 – 13h :*

Clôture des Universités d'Automne de l'Humanitaire par François Grünewald

# LISTE DES PARTICIPANTS

## Participants

AIZENMAN Sarah  
BEURET Jean-Eudes  
BEYER Corinne  
  
BOUCHET-SAULNIER Françoise  
BREZOVSEK Andrea  
CADOR Louis  
CASSERI Serge  
DAMIANO Cristoforo  
DESMARET Anne  
DEVILLE de PERIERE Gilles  
DJIAN Stéphanie  
  
DOERR-WILL Marjolaine  
DOWNIE Nick  
EMERYK Michel  
GENTILE Pierre  
JORIMANN Aude  
LECLERCQ Thomas  
LENZ Miriam  
  
LERNOUT Evelyn  
LOBJOIS Stéphane  
MARTIN Jacques  
NUSSBAUM Camille  
PERNEY Jacques  
RENOUF Jean  
SAUTER David  
SEVET Dominique  
SPEERS MEARS Emily  
STRUB Emmanuelle  
TEMPLE Julien  
VACLE Margerie

## Organisations

Fondation Casques Rouges  
Agrocampus Rennes / OAP Bujumbura  
Direction du Développement et de la  
Coopération Suisse  
Fondation MSF  
Handicap International  
CESH  
DAH (MAE)  
Croix-Rouge de Belgique  
Médecins Du Monde  
CHU – Université de Montpellier 1  
Commission Nationale Consultative des  
Droits de l'Homme  
Croix-Rouge Française  
Save the Children UK  
Safer Access  
CICR  
CICR  
Indépendant  
Federal Foreign Office, Task Force on  
Humanitarian Aid  
Oxfam Solidarité Belgique  
Médecins du Monde  
Indépendant  
IECAH  
CFTC  
LSE  
Medair  
Mandat International  
Save the Children UK  
INSEAD  
UNICEF  
Croix-Rouge Française

## Membres du Groupe URD

ANTEZAR Fahrads  
BOYER Béatrice  
BRUNET Pierre  
COURTEIX Annette  
De GEOFFROY Véronique  
DIAW Modou  
GRUNEWALD François  
GUILMENT Mathilde  
HAIM Juliette  
KAUFFMANN Domitille

LEVY Karla  
MAHAMDOU Amina  
MAHAMDOU Amina  
PASCAL Peggy  
PRINCE André  
SARRAT Olivier  
SOKPOH Bonaventure  
SUTHERLAND Etienne  
TAISSON Jeanne

## PRESENTATION DE L'EXERCICE D'OPEN SPACE

Suite aux nombreuses demandes pour de plus amples espaces de débats afin de faciliter une plus grande implication des participants durant les précédentes Universités d'Automne de l'Humanitaire, il a été décidé cette année de mettre en pratique une approche participative particulière, celle dite de l'Open Space (Forum Ouvert).

La méthode de l'Open Space a été élaborée au milieu des années 80 par Harrison Owen, auteur de plusieurs livres sur la transformation dans les organisations. La question qu'il se posait alors était : « Est-il possible de combiner le niveau de synergie et d'enthousiasme que l'on retrouve lors d'une bonne pause-café et l'activité substantielle et les résultats qui caractérisent une bonne réunion? ». De là est né le concept.

Une des forces de l'approche du Forum ouvert est sa capacité d'unifier des groupes différents pour discuter des questions complexes et avancer sur un sujet.

Il existe une idée de base dans l'Open Space, celle que le savoir, l'habilité d'apprendre et la capacité de partager sont des qualités de chaque personne impliquée dans une conférence ou une organisation. Souvent, hélas, lors de réunions, le potentiel n'est utilisé qu'en partie, car il est bloqué ou endormi par des processus lourds d'interventions souvent trop longues avec peu de temps laissé pour les débats. La technique de l'Open Space permet de réveiller ce potentiel afin de permettre aux participants d'être créatifs et impliqués pendant la rencontre. Le plus important dans cette méthode est d'ouvrir sans *a priori* les espaces de débats à ceux qui veulent les animer ou y participer.

### *Comment fonctionne un Open Space ?*

Réunis en cercle dans la même pièce, tous les participants ont l'occasion de soulever et d'afficher au mur les questions qui leur semblent importantes sur le thème proposé. L'approche de l'Open Space crée des conditions qui poussent les gens à prendre spontanément des initiatives. Avec un objectif clair en tête, tous les participants et participantes contribuent à l'élaboration de l'ordre du jour au début de la rencontre et à l'organisation de groupes auto-gérés dans lesquels les questions mises de l'avant par chacun sont discutées. Au terme de l'atelier, chaque groupe rédige puis présente une synthèse des débats accompagnée de la liste des personnes ayant contribué.

L'Open Space a quatre règles, une loi et un avertissement :

- ✓ Règle N°1 : Les personnes présentes ici sont les bonnes !
- ✓ Règle N°2 : Peu importe ce qui arrive, c'est la seule chose qui pouvait arriver !
- ✓ Règle N°3 : Ca commence lorsque le temps est venu !
- ✓ Règle N°4: Quand c'est fini, c'est fini !

Dans l'Open Space, il y a également une loi. C'est la loi des deux pieds. Cette loi rend chacun responsable de ses deux pieds. Ainsi, si une personne n'apprend ni ne crée rien avec un groupe, elle peut le quitter puis aller dans un autre et l'inspirer de ses idées.

Il y a aussi un avertissement : Ouvrez les yeux ! Préparez-vous à des surprises ! Cet avertissement doit nous rappeler qu'il faut être ouvert à soi-même et aux autres. Ce temps ne doit pas être perdu. Cela dépend, bien sûr, uniquement des personnes présentes.

L'application de cette méthode pour les Universités d'Automne de l'Humanitaire devrait nous permettre d'avoir des débats enrichissants sur le thème de cette année à savoir « La protection des populations civiles et la sécurité des humanitaires ».

# PROTECTION

An ALNAP guide for humanitarian agencies  
(Hugo Slim & Andrew Bonwick)

2005

Traduit et résumé par Mathilde Guilment (Groupe URD)

## COMPRENDRE LA PROTECTION

Il est rarement possible pour les organisations humanitaires de protéger les victimes de guerre ou de catastrophe d'attaques violentes, de tactiques de terreur, de déplacement ou de dépouillement. Au-delà de la violation de leur droit immédiat à la vie, la réalité de la guerre, des catastrophes et des conflits sociaux prolongés correspond pour beaucoup de victimes à une violation massive de l'éventail entier de leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

La protection prend de l'importance dans une variété de situations dans lesquelles les organisations humanitaires essaient de s'impliquer, mais plus particulièrement dans cinq situations : les conflits armés, les situations post-conflit, les catastrophes naturelles, la famine et les conflits sociaux prolongés. Dans ces cinq contextes d'action humanitaire, les populations s'exposent à des niveaux de risque extrêmes. Les organisations opérant dans n'importe lequel de ces contextes sont susceptibles de rencontrer une large gamme de besoins de protection venant de violations et de privations telles que la torture, le viol, l'enrôlement des enfants, la famine, entre autres.

Quand la souffrance est intentionnelle, le challenge de la protection que rencontrent les humanitaires est souvent énorme. Lorsqu'il y a volonté de tuer, de violer, de déplacer, de marginaliser et d'appauvrir, les humanitaires ne sont pas particulièrement les mieux placés pour stopper le processus. Dans ces situations, les activités de protection des organisations iront à l'encontre des intentions de l'autorité légale ou de facto des groupes armés perpétrant ces abus. Le personnel humanitaire sera alors davantage vu comme une menace que comme un allié par de telles autorités. Inévitablement, la marge de manœuvre sera politiquement compliquée. Dans d'autres situations, les autorités pourront simplement être dépassées par la guerre. Elles voudront peut-être arrêter les souffrances des civils mais ne pas être en position de le faire. Dans cette situation, les organisations pourront engager des activités en coopération avec l'Etat ou des parties non étatiques travaillant avec l'Etat. Le challenge de la protection reste énorme mais la marge d'opération est meilleure avec des méthodes de collaboration et de partenariat.

Comprendre l'étendue des intentions d'une autorité est une partie critique de l'analyse de la protection et de la réponse à prévoir.

Une protection efficace consiste à aider les populations à rester en sécurité. Un bon travail humanitaire consiste autant à assurer la sécurité personnelle qu'à apporter une assistance humanitaire, autant à préserver la dignité de la personne humaine qu'à assurer la protection de cette personne. La protection n'est pas seulement une commodité ou un service qui peut être délivré comme de la nourriture ou un soin médical. C'est une chose pour laquelle les personnes se battent et qu'elles réussissent à assurer dans certaines situations. Une protection assurée par les populations elles-mêmes plutôt qu'une protection qui leur est délivrée aura d'autant plus de chances d'être durable.

Cette vision de la protection avec un accent sur la sécurité, la dignité de la personne et l'intégrité, est comprise par la majorité des gouvernements et des organisations internationales en termes de droits. Il est internationalement reconnu que les personnes ont droit à la protection ; les autorités et les individus ont l'obligation légale de respecter la loi et d'assurer la protection. Les Etats sont les acteurs les premiers responsables de la protection des civils dans la guerre. Il leur est demandé d'éduquer, de contrôler la conduite de toutes

- 
-

les forces armées sur leur territoire et de poursuivre tous ceux qui vont à l'encontre du Droit International Humanitaire (DIH). De plus, ils ont l'obligation de fournir assistance aux personnes protégées. Si l'Etat ne peut pas organiser une action humanitaire directement, il peut charger une organisation impartiale de s'en occuper. Les populations ne sont pas protégées seulement parce que la loi l'oblige, elles le sont parce que les autorités ont le devoir de les protéger. Le fait que le DIH, les Droits de l'Homme et les lois sur les réfugiés soient régulièrement et dramatiquement bafoués crée le besoin énorme de protection qui existe dans de nombreux conflits armés et catastrophes.

Les réels défis du travail de protection ne sont pas l'autosuffisance de la loi mais son renforcement. Le challenge de protection le plus important est d'assurer la responsabilité des autorités et de renforcer la bonne conduite sur le terrain afin que les populations puissent vivre en sécurité et avec dignité. Dans la pratique, c'est un double défi pour les organisations humanitaires, tant stratégique que tactique : elles doivent rendre les autorités responsables pour le respect des droits de l'homme et des normes humanitaires dans des contextes donnés, mais aussi demander aux humanitaires de travailler efficacement avec les populations en danger pour que leurs programmes permettent de subvenir aux besoins de protection des populations.

Pour penser stratégiquement les différentes sphères d'action dans lesquelles la protection a besoin d'être assurée et les différents types d'activités pour répondre à ce besoin, c'est le modèle de l'œuf qui est utilisé.

Ce modèle est représenté sous la forme de trois sphères d'action protectrice gravitant autour d'un point de violation :

- L'action d'urgence qui a pour but de stopper, prévenir ou soulager les pires effets des abus,
- L'action de réhabilitation pour aider les populations à récupérer,
- L'action de développement qui consolide les normes politiques, sociales, culturelles et institutionnelles.

Le modèle de l'œuf permet aux organisations humanitaires de penser ensemble et de voir comment se compléter dans leurs efforts pour travailler conjointement, avec les autorités, les populations en danger et les mouvements de la société civile, afin de mettre en place la protection.

Assurer la protection des populations alors que l'on essaye de leur faire du mal ou de les discriminer est une tâche extrêmement difficile qui peut rapidement devenir impossible et qui entraîne régulièrement des risques stratégiques pour les organisations humanitaires. Ces risques peuvent être une augmentation des risques pour les victimes due aux activités de l'organisation, une incorporation de l'aide dans des stratégies abusives, une légitimation des violations, entre autres.

Le travail de protection peut aussi être dangereux pour les acteurs de l'humanitaire. Il est important de porter des jugements précis entre courage et témérité, entre action efficace et geste dangereux. Il est essentiel de toujours vérifier que les activités n'exposent pas les communautés affectées et les individus à des risques encore plus nombreux.

## **PROGRAMMATION DE LA PROTECTION**

Un modèle de protection basé sur le risque signifie qu'il apprécie la nature précise des menaces et des vulnérabilités que les populations vivent, et la capacité qu'elles ont d'y faire face. Si on applique l'équation  $\text{Risque} = (\text{Menace} + \text{Vulnérabilité}) \times \text{Temps}$ , trois défis de programmation apparaissent : réduire les menaces, les vulnérabilités et le temps d'exposition au danger. Réduire les menaces signifie engager les responsables dans un effort pour prévenir les violations et les menaces, et répondre à la souffrance. Réduire la vulnérabilité correspond à impliquer les communautés. Il est d'une importance vitale que les

- 
-

populations dans le besoin ne soient pas juste vues comme des objets mais aussi comme des sujets avec leurs propres capacités de protection. Les Etats ont l'obligation de protéger les populations mais le plus souvent, c'est la capacité de protection de ces mêmes populations qui est la plus cruciale. Réduire le temps d'exposition au danger souligne l'importance de l'urgence et du timing dans un programme de protection. Plus les populations sont exposées longtemps, plus elles vont souffrir et mourir.

Un programme de protection doit essayer de répondre à différentes questions : qui protéger, de quoi, comment les aider, avec quelles ressources, comment mesurer le succès de l'opération... ? Un programme de protection est bon lorsqu'il apporte : la meilleure réponse aux besoins immédiats de protection des populations, la meilleure réduction à long terme des menaces et violations, la meilleure réduction des vulnérabilités des populations, et le meilleur développement des capacités des populations.

Dans cet ouvrage, il a été choisi de concevoir la programmation en termes de résultats, d'objectifs et d'activités. Les quatre étapes suivantes sont les étapes de conception et d'application des programmes de conception.

✓ Etape 1 : Analyse de la situation et évaluation de la protection

Il est important de garder en tête que, dans les conditions de changement rapide lors des guerres et conflits armés, la situation d'analyse et d'évaluation de la protection des organisations a besoin d'être constamment mise à jour afin de pouvoir ajuster les programmes au fur et à mesure que les événements ont lieu sur le terrain.

Toutes les organisations humanitaires ont besoin de combiner une connaissance générale de tous les besoins de protection dans un environnement immédiat avant de se concentrer sur un groupe spécifique. Les domaines principaux qui ont besoin d'une évaluation et d'une analyse particulière sont : Compréhension des violations, des menaces et des auteurs ; Surveillance des Droits de l'Homme et du DIH ; Evaluation des impacts et effets sur les populations et communautés ; Application des stratégies de protection des communautés ; Identification des standards et responsabilités légaux pertinents ; Application des engagements politiques à la protection.

Le processus de collecte d'informations comme faisant partie de l'évaluation est souvent beaucoup plus sensible et délicat que dans d'autres domaines du travail humanitaire. Les sources d'information sont susceptibles d'inclure des informateurs dans les gouvernements, les groupes armés, les média, la société civile, les organisations religieuses ou humanitaires. Mais ce sont souvent les populations en danger qui en savent le plus sur leur situation délicate et les menaces qui pèsent sur elles. Il est essentiel de respecter la dignité et la sécurité continue des informants, ainsi que la confidentialité de l'information qu'ils fournissent lorsque cela est nécessaire.

La première étape critique dans une évaluation de protection est de réunir suffisamment de connaissance sur le type de violations que subissent les populations civiles, les menaces continues à leur encontre, et la nature, l'intention et l'organisation des auteurs.

Connaître avec précision toutes ces informations joue un rôle important dans l'évaluation des risques que les populations affrontent et permet de programmer et de réaliser un plaidoyer contre ces risques plus efficacement.

La surveillance et le rapport de violations et d'abus des Droits de l'Homme et du DIH requièrent une bonne connaissance des standards légaux internationaux mais aussi une sensibilité et une capacité à écouter.

Il est particulièrement important d'apprécier les différents effets des menaces et violations en évaluant l'impact secondaire de la violence sur les populations touchées et de ne pas se cantonner à l'impact premier.

- 
-



Parfois, soutenir la stratégie de protection des communautés est la meilleure forme d'action des organisations humanitaires.

Une bonne analyse légale peut permettre d'atteindre trois objectifs : le droit fournit un critère pour juger si une action est acceptable ou pas ; le droit peut être utilisé pour identifier des personnes spécifiques, des autorités et organismes, qui ont fait de bonnes ou mauvaises choses et le cas échéant les poursuivre en justice ; le droit fournit une description plus « formelle » des abus et des souffrances des populations que la description plus vague des discours politiques et diplomatiques.

Il est important d'établir un état des lieux des engagements politiques et des ressources afin de comprendre où les volontés protectrices existent, à quel endroit elles sont bloquées et comment elles seront le mieux mobilisées et soutenues.

✓ Etape 2 : Fixer des objectifs et des résultats de protection

Se poser des priorités et spécifier des résultats de protection implique des changements dans l'expérience, la sécurité et le bien-être des communautés civiles touchées afin d'améliorer leur vie de tous les jours. Que les objectifs soient immédiats ou sur le long terme, ils doivent être SMART (intelligents) : Specific (spécifique), Mesurable (mesurable), Achievable (réalisables), Relevant (pertinent), Time-bound (délimité dans le temps). La plupart des objectifs sont susceptibles de se concentrer sur trois types de changements quelle que soit la situation : le changement de comportement des auteurs, le changement des actions des autorités responsables, et la réduction des vulnérabilités des communautés touchées. Il est important de vérifier ses objectifs afin de voir s'ils vont bien dans le sens des résultats attendus.

✓ Etape 3 : Choisir les activités de protection

Avant de considérer les différents modes d'action, il est important de se rappeler que la première ligne de défense en protection est souvent la communauté touchée elle-même. Il n'est pas toujours possible d'atteindre les populations en danger et de planifier directement et ouvertement avec elles. Dans ce cas, il faut toujours s'assurer que la programmation d'assistance humanitaire et les activités de plaidoyer aillent dans le même sens que leurs propres activités de protection. Il existe cinq modes d'action pour atteindre les objectifs de protection : la dénonciation, la mobilisation, la persuasion, l'aide aux structures nationales ou locales, et la substitution. Les trois premiers n'impliquent pas d'assistance humanitaire et les deux autres sont des moyens de fournir directement une assistance pratique ou une expertise aux communautés civiles.

Le plaidoyer humanitaire est au cœur des pratiques pour les organisations humanitaires et des droits de l'homme. Il consiste à convaincre les preneurs de décisions de changer. Ses objectifs sont d'assurer que les besoins de base des populations en protection et assistance soient satisfaits ; d'assurer une protection continue ; de préconiser des nouvelles politiques et institutions. Le plaidoyer permet de faire pression pour établir des valeurs plus humaines, des améliorations dans la loi et les pratiques légales, l'entraînement des forces de sécurité, et le développement d'une culture publique non violente. Il peut servir à persuader les décideurs qu'un changement est nécessaire et à les faire agir. Il peut aussi servir à dénoncer les actions de certains décideurs et les couvrir de honte. Enfin, la mobilisation est importante pour le plaidoyer car les arguments ont plus de poids.

L'assistance humanitaire consiste essentiellement à délivrer des services et fournitures humanitaires soit directement, soit par le biais des autorités locales ou d'une organisation partenaire. C'est un point d'entrée de la protection, en effet dans certaines situations les programmes d'assistance peuvent être le point de départ pour la conception et la mise en action d'un programme de protection. L'assistance elle-même peut protéger les populations, en effet, utilisée intelligemment avec des résultats de protection clairs en tête, l'aide humanitaire peut devenir une assistance limitant les risques. Paradoxalement, l'assistance

- 
-

peut aussi mettre en danger les populations et parfois la meilleure solution est de ne pas fournir d'assistance du tout.

Il est prouvé que fréquemment la présence d'humanitaires pouvait réduire les actes de violence et augmenter la sensibilité aux normes internationales. Des auteurs potentiels d'abus peuvent être dissuadés d'attaquer des civils par une présence internationale (peur d'une sanction internationale, peur des témoins et des preuves qui pourraient mener à une poursuite en justice...). On considère que l'accompagnement est une forme spécifique de présence ciblée et sur le long terme qui peut faire partie d'un processus plus large de support et de mobilisation pour les groupes de la société civile ou pour les organisations mandatées, qui vont augmenter la pression sur les autorités ou les groupes armés. Cependant, les humanitaires étant parfois pris pour cibles eux-mêmes, il est difficile de juger si leur présence apporte une réelle protection ou plutôt un risque pour les populations en danger.

L'information peut aussi être un vecteur de la protection. Elle peut passer des populations touchées aux humanitaires et peut aider les organisations à concevoir la protection et le programme d'assistance adapté. L'information sur les violations ou des conditions inacceptables peut aussi être partagée avec des autorités ou des organisations spécialisées dans la protection. Enfin, l'information peut passer des organisations humanitaires vers les populations civiles ou les communautés pour que les populations aient la meilleure information possible pour prendre des décisions.

✓ Etape 4 : Contrôle des résultats de protection

Même s'il est parfois difficile à mettre en place, le contrôle de l'efficacité d'un programme est fondamental. Le meilleur contrôle est celui centré sur les populations ; il enregistre les changements tangibles et significatifs dans la durée, sur la vie de tous les jours des populations. Deux variables sont à surveiller constamment : le changement de la nature des menaces et violations à l'encontre des populations ; et les résultats des actions de l'organisation. Impliquer des autorités responsables ou au moins pouvoir parler avec elles des découvertes est vital pour qu'elles restent responsables. Un contrôle centré sur le personnel peut aussi être intéressant pour adapter certaines stratégies conformément aux questions clés pour l'amélioration. Enfin, un point de vue extérieur, c'est-à-dire l'opinion d'experts et d'organisations externes peut aussi permettre d'évaluer l'approche.

La clé d'un contrôle efficace est le choix d'indicateurs de résultat explicatifs et qu'on peut collecter. Les quatre types de résultats de protection sont : des changements dans le comportement des auteurs ; des changements dans l'action des autorités responsables ; des changements dans l'action des populations ; des changements dans la vie de tous les jours des communautés civiles. Les indicateurs peuvent être quantitatifs ou qualitatifs. Un bon indicateur est, comme un bon objectif, SMART.

Pour conclure, les principes de la meilleure pratique pour un travail humanitaire centré sur la protection sont :

- se concentrer sur la sécurité, la dignité et l'intégrité,
- penser aux lois, violations, droits et responsabilités,
- s'assurer du respect du DIH et des Droits de l'Homme,
- miser sur les capacités de protection des populations,
- travailler avec des résultats de protection clairs,
- donner la priorité à la complémentarité inter-organisations,
- éviter une programmation ou un comportement qui vont à l'encontre de la protection,
- être courageux mais réaliste sur les limites de l'organisation.

# STRENGTHENING PROTECTION IN WAR

(ICRC)  
2001

Traduit et résumé par Mathilde Guilment (Groupe URD)

Les conflits armés causent un large éventail de tragédies humaines. Ils laissent dans leur sillage des populations avec des besoins que les organisations humanitaires et des droits de l'homme s'efforcent de combler, chacun en fonction des moyens à sa disposition. Ces besoins sont souvent matériels (besoins de nourriture, de soins médicaux, d'un logement...), mais les victimes ont aussi besoin de protection contre la violence et les actes arbitraires et donc de moyens de préserver leur dignité.

Il est difficile pour les organisations humanitaires de fournir une aide matérielle aux victimes sans se préoccuper aussi de ce dont elles ont besoin en premier lieu ou de l'impact que cette aide aura sur leur sécurité. Le travail des organisations pour les droits de l'homme, d'un autre côté est traditionnellement orienté vers la protection. La réalité sur le terrain est que, et les organisations humanitaires et les organisations des droits de l'homme, endossent de nouvelles responsabilités dans le domaine de la protection. Dès lors, il existe un débat animé concernant la signification et les conséquences de cet engagement.

Traditionnellement, le devoir de protéger les civils appartient en premier et avant tout aux Etats. C'est parce que les Etats ont souvent refusé ou été incapables d'endosser leur responsabilité que les organisations humanitaires ont dû accroître leur engagement dans le travail de protection. Depuis que la protection des civils n'est plus considérée comme le rôle exclusif des Etats ou des groupes armés, d'autres entités comme les organisations humanitaires voire les entreprises privées s'engagent aujourd'hui dans ce domaine.

Ce résumé est composé de deux parties : la première est consacrée aux concepts et modèles théoriques sur l'action humanitaire et la seconde identifie les questions opérationnelles les plus importantes traitées lors des ateliers de travail ainsi que les conclusions auxquelles les discussions ont abouti.

## **Recherche d'un terrain commun sur la protection**

### ➤ Un cadre pour la protection

La plupart des organisations humanitaires ont la même compréhension du terme « aide » : c'est un concept tangible englobant des standards et des méthodologies convenus qui peut être mesuré en tonnes de nourriture distribuée ou encore en nombre d'opérations chirurgicales pratiquées. Pour la protection, il n'existe pas de tels repères : ni le mot ni le concept n'ont la même compréhension. La protection est quelque chose de différent pour chaque organisation, selon son mandat et ses méthodes de travail.

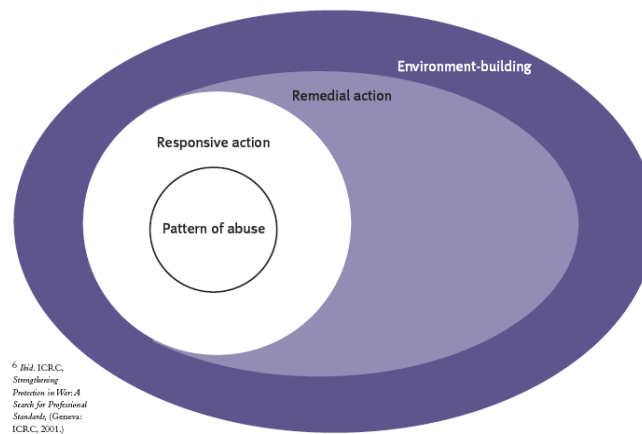
Pour éviter les malentendus, la protection peut être définie comme « toutes les activités dont le but est d'obtenir le respect des droits des individus en accord avec le texte et l'esprit des différents corps de loi pertinents (Droits de l'Homme, Droit International Humanitaire, par exemple). Les acteurs des Organisations Humanitaires et des Droits de l'Homme doivent réaliser ces activités impartialement et non sur la base de la race, de l'ethnie, de la nation, de la langue ou du sexe » (1999).

Une activité de protection est une activité qui : prévient ou arrête un type d'abus et/ou soulage ses effets immédiats ; restaure la dignité des personnes et assure des conditions de vie adéquates après la réparation, la restitution ou la réhabilitation ; encourage un environnement de respect des droits des individus en accord avec les corps de loi pertinents.

Un modèle de cadre de protection est celui dit de l'œuf. C'est un concept qui inclut différentes pratiques à l'intérieur d'un même cadre. Il divise en trois groupes les différentes

- 
-

activités entreprises par les organisations humanitaires et des droits de l'homme lorsque les autorités n'arrivent pas à remplir leurs obligations face au DIH. Ces trois groupes constituent le cadre de protection qui doit être imaginé sous la forme d'un œuf et qui est supposé évoquer la nature interdépendante et non hiérarchique des activités, mais aussi la possibilité de les mener simultanément.



Avoir un cadre de protection a cinq avantages : il met fin à la dichotomie aide-protection en considérant ces deux activités traditionnellement sans rapport comme des facettes d'une seule et même action ; il permet de réconcilier le travail d'urgence et celui de développement en représentant une approche universelle qui évite de catégoriser les activités urgentes et non-urgentes ; il est applicable dans toutes les situations qu'elles impliquent des conflits de grande ou faible intensité ; il exprime l'interdépendance entre les différents types d'activités, avec un focus constant sur leur pertinence ; enfin, c'est un outil utile pour analyser les activités d'une organisation.

➤ Les défis de la complémentarité

Aucune organisation seule n'est capable de subvenir à la grande diversité des besoins de protection car cela nécessite une large gamme de compétences et de moyens. Il est cependant naturel que plusieurs organisations opèrent dans la même arène et pourvoient les mêmes bénéficiaires, indépendamment de la situation.

Dans certains cas, cette prolifération d'organisations a entraîné la confusion et la contradiction, la superposition et la duplication, sans parler de la compétition et du fait que certains besoins sont restés inassouvis. Ces défauts n'ont pas seulement affaibli et discrédité l'action humanitaire, ils ont actuellement nui aux intérêts de ceux qui ont besoin de protection.

Aujourd'hui, dans des situations où une multitude de différentes organisations travaillent au même endroit, assurer la protection des populations représente un des défis majeurs pour l'effort humanitaire.

Tout comme « protection », le mot « complémentarité » est ambigu et sujet à interprétation. La complémentarité comme coordination est réussie grâce à un mécanisme spécifique organisé par une entité ; la complémentarité comme coopération est réussie grâce à une interaction entre différentes organisations, ce qui crée un cadre d'action cohérent ; la complémentarité comme action basée sur un mandat est réussie lorsque chaque organisation travaille conformément à son mandat en suivant le droit international ; la complémentarité comme division du travail est réussie grâce à une distribution des tâches fixées selon l'identité des organisations.

Le CICR a développé un concept de complémentarité basée sur des modes d'action (techniques utilisées par les organisations pour protéger les victimes de conflits) variables :

- 
-

la dénonciation, la persuasion, la substitution, et le support aux structures. Ces modes d'action peuvent s'appliquer à n'importe quelle situation dans laquelle la protection et l'aide sont nécessaires ; ils peuvent être utilisés par n'importe quelle organisation ; s'appliquer à n'importe quelle approche adoptée ; sont complémentaires et peuvent être combinés pour former un tout complet.

Chaque organisation devrait analyser sérieusement chaque situation dans laquelle elle souhaite travailler et évaluer ses compétences pour y travailler. Ensuite, les organisations devraient ouvrir le dialogue entre elles et partager les résultats de leurs analyses, indépendamment des mécanismes politiques. Enfin, le rôle et la responsabilité de chaque organisation devraient être assignés sur la base d'un dialogue continu entre ces dernières. Ce dialogue devrait prendre en compte tous les changements de situation et s'adapter en fonction.

## **Les différents débats et les conclusions**

### ➤ L'impact de l'aide sur la protection

Les organisations humanitaires font souvent face à des violations délibérées du DIH. Leur devoir premier est de faire attention à ne pas empirer la situation et augmenter la vulnérabilité des populations affectées (« do no harm »). Un des challenges les plus important est lié aux conséquences de l'aide matérielle qui peut avoir un potentiel pour altérer et/ou prolonger les conflits.

*Pour éviter que l'aide humanitaire ne mène à une augmentation de la vulnérabilité des populations affectées et/ou un renforcement de la position des auteurs de violence, les participants au débat ont conclu qu'il faudrait : évaluer la situation avec attention avant d'agir, faire constamment attention aux besoins et conditions d'action, être ouvert aux autres organisations, et bien réfléchir avant de se retirer.*

### ➤ Collecte d'informations et protection

L'utilisation des déclarations faites par des victimes ou des témoins est une question sensible, tout comme l'est le fait de s'assurer qu'il n'est fait aucun mal à ces personnes. Etant donné que les organisations n'ont pas de mécanismes de protection des victimes suffisamment sophistiqués, les personnes leur délivrant des informations peuvent être en danger. L'expérience montre que des témoins dont les identités ne restent pas confidentielles sont souvent sujets à des pressions et représailles, voire à des menaces de mort, de la part de ceux qu'ils ont dénoncés.

*Pour assurer la protection de ces personnes, il a été conclu qu'il faudrait : minimiser les risques liés à la collecte d'information, protéger les intérêts des victimes et respecter leurs souhaits, collecter des informations fiables, agir avec prudence, et enfin échanger les informations entre organisations.*

### ➤ Présence sur le terrain contre dénonciation publique

Les organisations humanitaires sont souvent confrontées au dilemme de rendre public leurs informations sur les violations du DIH, ou ne rien dire afin d'être en mesure de maintenir leur présence sur le terrain. La question est : peut-on publier un rapport des violations en vue de promouvoir la conformité à la loi, sachant que cela pourrait compromettre les opérations sur le terrain dont le but est de prévenir et/ou arrêter ces violations ?

*Il a été conclu que les deux approches de dénonciation ou de présence ne sont pas forcément incompatibles, que des précautions doivent être prises, que la dénonciation doit être précise et ciblée, et qu'il faut toujours regarder les effets sur le long terme de cette déclaration.*

➤ L'action humanitaire lors d'une violation

Lorsque des violations sont commises, les organisations humanitaires sont souvent confrontées à un choix difficile. Elles peuvent décider de précéder l'action et insister pour que les autorités se conforment au DIH, et ainsi priver les victimes d'une aide dont elles ont besoin. Ou, elles peuvent accepter la situation imparfaite de fournir une aide humanitaire afin de soulager les souffrances. Dans ce cas, elles courent le risque de « légitimer » une pratique illégale et de fragiliser la protection dans son ensemble.

*Dans ce débat, la conclusion a été que les organisations humanitaires ne devaient pas participer aux violations du DIH et être cohérentes avec les principes humanitaires.*

➤ Protection ciblée et impartialité

Le travail humanitaire est de plus en plus influencé par les media, qui changent les tendances et déplacent les priorités. L'opinion publique et son impact sur les financements jouent sans aucun doute un rôle majeur dans la manière qu'ont les organisations de poser leurs priorités. Tous ces facteurs combinés – visibilité, attention des media et soutien des donateurs – ont un impact direct sur le choix des organisations en ce qui concerne les pays sur lesquels elles se concentrent et les catégories de personnes aidées. Le problème est donc que certains pays reçoivent énormément d'attention alors que d'autres sont complètement négligés, il en est de même pour certaines catégories de victimes.

*Il a donc été conclu que l'action ciblée devait être basée sur une évaluation préalable, qu'il ne devait pas y avoir de discrimination, qu'une complémentarité entre organisations était nécessaire, qu'il était normal de se concentrer sur les besoins spéciaux des déplacés ou réfugiés, et qu'il fallait faire extrêmement attention avec les minorités.*

➤ Protection sur place ou évacuation ?

Quand elles sont face à des appels à l'aide de la part de personnes ayant des besoins urgents de protection, la première réponse des organisations humanitaires est souvent de tout tenter pour arrêter les maltraitances. Lorsque tous ces efforts sont vains et qu'il semble impossible de protéger les personnes sur place, certaines organisations ont opté pour l'évacuation d'individus ou de groupes d'individus particulièrement vulnérables. Il s'agit souvent d'une mesure de dernier recours mais elle expose parfois les organisations humanitaires à des accusations de faciliter ou de prendre part à une stratégie de « nettoyage ».

*Il a donc été conclu, que, selon l'évaluation préliminaire, les organisations humanitaires doivent choisir entre protection et évacuation. La question des zones de sécurité a aussi été discutée.*

➤ Déplacement forcé et protection

Le terme « déplacement forcé » est utilisé pour désigner un phénomène qui affecte les populations dans des zones avec une activité rebelle : les autorités demandent aux populations de quitter leurs maisons pour aller dans des camps gardés par des forces armées. Les gouvernements présentent souvent ce déplacement comme une mesure temporaire pour protéger les populations contre les violences, la faim et la maladie. Ils clament aussi que les populations se sont déplacées volontairement dans ces camps. Une aide humanitaire est attendue et demandée par les autorités comme un moyen de remplir les conditions matérielles basiques pour les habitants du camp.

*Les organisations humanitaires sont divisées pour savoir si elles doivent ou non travailler dans ces camps de déplacés. C'est pourquoi il a été conclu que l'analyse préliminaire de la situation devait être entière avant de lancer les opérations, que les informations devaient être*

*partagées entre organisations, et que certaines conditions devaient être respectées pour les opérations.*

➤ Limitation de la présence sur le terrain et protection

Une des difficultés rencontrées par les organisations humanitaires est de continuer leurs activités quand leur présence sur le terrain devient impossible pour les expatriés et qu'elles doivent conduire leurs opérations à distance (« remote control »). Dans ce cas, l'opération repose entièrement sur le staff local ou d'autres partenaires jusqu'à ce que la situation de sécurité se soit améliorée.

*Le débat a abouti à diverses conclusions : le recours à l'action remote control doit être de dernier recours, le réseau local doit être solide et bien enraciné, les volontaires et le staff local qui restent sur place ne doivent courir aucun danger, la surveillance doit être assurée par le staff expatrié, et enfin, la situation ne doit pas durer trop longtemps et ne doit pas toucher toutes les activités et toutes les organisations.*

➤ Retrait

Une organisation humanitaire peut rencontrer des circonstances ou des conditions de travail inacceptables et donc décider de se retirer d'un pays. Une telle décision aura de nombreuses conséquences et n'est jamais prise à la légère car, en se retirant d'une opération, une organisation prive un grand nombre de personnes de l'aide dont elles ont besoin. Pour une personne en danger, un retrait peut apparaître comme un refus d'aide. D'un autre côté, si elle reste, l'organisation peut simplement faire empirer la situation.

*Il a été dit que l'organisation, avant de décider d'un retrait, devait d'abord analyser la situation et décider que les conditions de travail sont nuisibles, et bien sûr elle doit rester en contact avec les autres organisations.*

➤ Impunité et réconciliation

Les périodes durant lesquelles des violations sérieuses et de grande envergure ont eu lieu sont souvent suivies d'un besoin ressenti par la société de se réconcilier et de voir la justice appliquée. La question est de savoir si les deux sont compatibles : d'un point de vue, la poursuite juridique des criminels n'est pas désirable après un conflit car la réconciliation nationale est nécessaire et plus importante que la répression d'un criminel ; d'un autre côté, l'impunité peut mener à de nouvelles tensions et conflits qui entraîneront la récurrence des violations. Différentes approches ont été choisies par les différents Etats et par la communauté internationale à la suite du conflit. Trois options principales ont été proposées : la poursuite nationale, la poursuite internationale et les commissions de réconciliation et vérité.

*Il a été conclu qu'il n'y a pas de dichotomie entre justice et réconciliation, que les organisations doivent faire la promotion de la justice et être favorables à la poursuite des criminels, tout cela en respectant les standards internationaux.*

➤ Promouvoir et mettre en place le DIH

La plupart des organisations utilisent les droits de l'homme ou les droits des réfugiés comme le cadre légal pour leur travail. Elles utilisent moins le DIH car le CICR est largement reconnu comme ayant les compétences dans ce domaine et aussi parce qu'elles se sentent non qualifiées ou qu'elles n'ont pas de mandat spécifique. Quels que soient les moyens à leur disposition ou leur philosophie et procédures de travail, la plupart des organisations ont fait un pas en avant pour promouvoir et faire accepter les instruments et standards internationaux et pour améliorer leur mise en oeuvre. Elles ont cependant rencontré de nombreuses difficultés dans ce travail : des législations nationales et une capacité des

institutions locales inadéquates, une non-acceptation des standards internationaux, une mauvaise prévention, entre autres.

*Il a donc été conclu dans les ateliers de discussion qu'il fallait développer le droit aux plus hauts standards, encourager l'adaptation des législations nationales à ces standards internationaux, avoir une approche spécifique, réaliser des plaidoyers pour l'acceptation et la conformité avec ces standards, et enfin, promouvoir le respect des lois.*