



AGENDA HUMANITAIRE À L'HORIZON 2015

PRINCIPES, POUVOIR ET PERCEPTIONS

RAPPORT PRÉLIMINAIRE

Antonio Donini et Larry Minear (directeurs de recherche),
Sippi Azarbaijani-Moghaddam, Greg Hansen,
Tasneem Mowjee, Karina Purushotma, Ian Smillie,
Elizabeth Stites, Xavier Zeebroek



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ



Feinstein
International Center



Tufts
UNIVERSITY

Friedman School
of Nutrition
Science and Policy

Le présent rapport ainsi que les études de cas qui l'accompagnent peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://www.fic.tufts.edu>.

Réalisé grâce aux subventions de la Fondation Ford ainsi qu'aux contributions du Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et du gouvernement du Canada, complété par le budget ordinaire du Feinstein International Center.

©2006 Feinstein International Center. Tous droits réservés.

Le Feinstein International Center (FIC) élabore et favorise des politiques et des opérations visant à protéger et à améliorer les conditions et les moyens d'existence des personnes qui vivent dans des communautés touchées et marginalisées par des crises. Le FIC oeuvre au niveau mondial, en partenariat avec des organisations nationales et internationales, à promouvoir des changements institutionnels susceptibles de renforcer l'efficacité des réformes politiques et de favoriser les bonnes pratiques.

© pour la traduction en français
Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
rue Van Hoorde, 33
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Siteweb: www.grip.org

Sommaire

L'Agenda humanitaire à l'horizon 2015, en un coup d'œil	5
1. Introduction	7
2. L'approche	10
3. Structuration des résultats	12
4. Les quatre « pétales »	17
(a) Universalité	17
(b) Terrorisme	24
(c) Cohérence	30
(d) Sécurité	37
5. Prospective	44
<i>L'entreprise humanitaire est-elle préparée pour 2015 ?</i>	47
Annexe 1 : Sigles	49
Annexe 2 : Méthodologie	51
Annexe 3 : À propos des auteurs	53

L'Agenda humanitaire à l'horizon 2015, en un coup d'oeil

Ce rapport est une synthèse des résultats de la première phase d'un projet de recherche de grande envergure sur les défis et les difficultés susceptibles d'affecter l'action humanitaire au cours de la prochaine décennie.

Les thèmes abordés sont organisés et analysés autour de quatre « pétales » étroitement liés : l'universalité de l'humanitaire, l'impact du terrorisme et de l'antiterrorisme sur l'action humanitaire, la recherche de cohérence entre les projets humanitaires et politiques, et la sécurité du personnel humanitaire et des bénéficiaires de son action.

Six études de cas - Afghanistan, Burundi, Colombie, Liberia, nord de l'Ouganda et Soudan - ont servi de base à l'analyse, aux conclusions et aux recommandations du présent rapport. D'autres études de cas - République démocratique du Congo, Irak, Népal, Sri Lanka et Territoires palestiniens occupés - seront réalisées durant la deuxième phase du projet de recherche. Un rapport final sera publié en 2007.

L'approche repose sur l'expérience du terrain, en particulier sur les perceptions locales. Des constats généraux et spécifiques aux différents pays ont été dressés tout au long d'un processus inductif basé sur des interviews et des groupes de discussions au sein des communautés locales et dont le but était d'obtenir l'avis des populations sur le fonctionnement de l'entreprise humanitaire. D'autres informations ont pu être recueillies par le biais d'interviews avec le personnel humanitaire local et d'une enquête menée par voie électronique auprès du personnel du siège. Les lecteurs sont invités à faire leur propre analyse des données recueillies sur le terrain, qui sont disponibles sur Internet.

Les résultats mettent en évidence la crise que traverse l'action humanitaire dans le monde après le 11 septembre 2001. Elles démontrent que les actions destinées à soulager les souffrances des populations les plus vulnérables du monde ont été, pour la plupart, intégrées dans un projet politique et sécuritaire des pays du Nord.

- S'agissant de **l'universalité**, l'action humanitaire est largement considérée comme une entreprise du Nord véhiculant des valeurs et un bagage qui semblent parfois en désaccord avec ceux des civils touchés par les conflits sur le terrain. Des mesures doivent être prises de toute urgence pour rendre l'action humanitaire réellement plus universelle. Il convient, entre autres, de reconnaître la contribution d'autres traditions humanitaires et de gérer de façon plus efficace les tensions entre « étrangers » et « indigènes » afin que l'opinion et les besoins des communautés en situation de crise soient davantage pris en compte. Les organisations humanitaires des pays du Nord doivent également se mettre plus à l'écoute et s'imprégner de l'ingéniosité, de la résilience et des stratégies d'adaptation des communautés locales. Les approches descendantes, dictées par les expatriés, doivent céder la place à des approches plus inclusives, plus respectueuses des cultures, plus proches de la réalité du terrain et qui soient pleinement responsables vis-à-vis des bénéficiaires.

- Face au **terrorisme et à l'antiterrorisme**, la nécessité de l'action humanitaire pour aider et protéger les populations civiles vulnérables se fait encore plus pressante. Pourtant, les gouvernements et les acteurs non étatiques utilisent ces concepts de façon très libre et opportuniste et sapent souvent le travail des organismes humanitaires, qui est axé sur les besoins des populations. Les acteurs humanitaires doivent se montrer plus clairvoyants dans leur appréciation des forces politiques et militaires en présence, plus créatifs dans leur façon d'opérer dans des contextes très politisés, plus convaincants dans leur façon de promouvoir des politiques respectueuses des droits des civils, et plus professionnels dans leur façon d'appréhender ces défis.

- La **relation entre le monde politique et le monde humanitaire** est loin d'être une collaboration d'égal à égal. Les résultats de notre enquête montrent que ce qui est présenté comme une volonté de cohérence est imposé au péril de l'humanitaire, en particulier dans les crises de grande envergure, lorsqu'un conflit est en cours ou menace d'éclater. Il existe toujours un risque que les priorités humanitaires et de défense des droits de l'homme soient reléguées au second plan, derrière les objectifs politiques. Il est indispensable de s'opposer à l'orthodoxie des missions intégrées et de continuer

de répertorier les cas d'instrumentalisation afin de pouvoir élaborer des mécanismes de protection permettant de préserver, dans la mesure du possible, l'indépendance du travail humanitaire (et de défense des droits de l'homme).

- Selon nos informations, il existe une discordance entre la manière dont les communautés touchées comprennent **la sécurité** et la façon dont les organismes d'aide la perçoivent. Pour pouvoir garantir l'efficacité de l'action humanitaire et la sécurité des travailleurs humanitaires, il est primordial de bien comprendre la perception de la sécurité par les populations locales. Le personnel des organisations humanitaires, tant au niveau national qu'au niveau international (et le premier davantage que le deuxième) continue de payer très cher son engagement à soulager les souffrances des plus vulnérables. Les organisations humanitaires doivent repenser leur façon d'opérer dans les situations de danger et d'insécurité extrêmes. Dans les conflits asymétriques, l'action humanitaire peut être perçue comme penchant en faveur des acteurs militaires et politiques mieux établis, et donc être

plus vulnérable aux attaques par des groupes non étatiques, d'où la nécessité d'une meilleure analyse des perceptions de la sécurité au niveau local et d'un recalibrage des projets en fonction de ces perceptions.

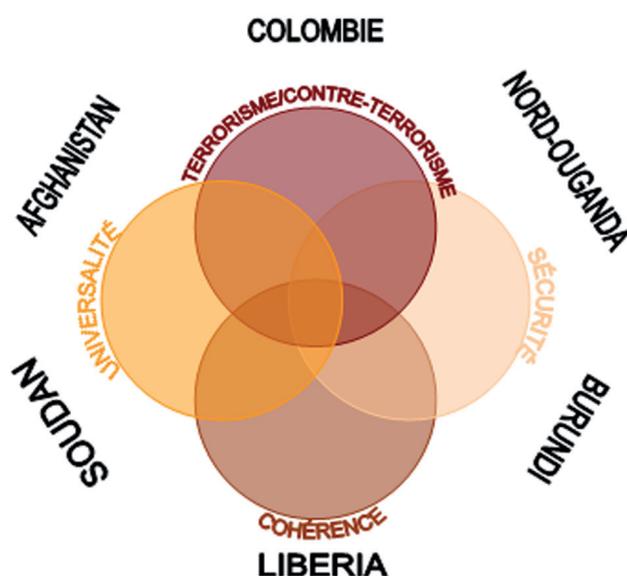
Dans les quatre domaines susmentionnés, nos conclusions confirment que **l'entreprise humanitaire est vulnérable** à la manipulation par des forces politiques puissantes, bien plus que ce qui est généralement admis. Ses travailleurs sont plus souvent mis à l'épreuve ou exagérément sollicités que beaucoup ne le croient. Si nous ne parvenons pas à combattre et à inverser les tendances actuelles, nous assisterons à la mort d'un régime international d'aide et de protection fondé sur des principes humanitaires qui ont fait leurs preuves. En outre, si le fossé continue de se creuser entre les besoins des bénéficiaires tels que nous les percevons et l'aide et la protection qui leur sont réellement fournies, l'humanitaire en tant que tentative désintéressée d'apporter un secours aux populations en danger peut devenir de plus en plus étranger et suspect à ceux qu'il prétend aider.

1. Introduction

Ce rapport préliminaire, ainsi que l'étude sur laquelle il est fondé, s'articulent autour de quatre problèmes principaux qui continueront de menacer l'entreprise humanitaire au cours des dix prochaines années. Il s'agit de l'universalité déclarée de l'humanitaire, de l'impact du terrorisme et de l'antiterrorisme sur l'action humanitaire, de la recherche de cohérence entre les projets humanitaire et politique, et de la sécurité du personnel humanitaire et des bénéficiaires de l'action humanitaire. Ces quatre thèmes sont abordés à la façon de « pétales » individuels qui, lorsqu'ils sont regroupés, forment une seule « fleur ». L'étude a été structurée de manière à examiner chacun de ces problèmes de façon détaillée et à analyser les liens qui les unissent.

Ces quatre thèmes ont été esquissés lors d'un atelier organisé par le Feinstein International Center à Boston, en octobre 2003¹, au moment des interventions des États-Unis en Afghanistan et en Irak et alors que les organisations humanitaires et les gouvernements donateurs s'inquiétaient de l'impact de ces crises sur l'entreprise humanitaire de manière générale. Plus récemment, la complexité de l'action humanitaire dans l'Irak de l'après-invasion nous a amenés à nous poser la question suivante : ces

Graphique 1.1 Représentation schématique des pétales de recherche de l'agenda humanitaire à l'horizon 2015



deux crises majeures modifient-elles la perception globale de l'action humanitaire et affaiblissent-elles la neutralité et l'indépendance du travail d'aide et de protection ? Mais dans quelle mesure l'association à ces crises a-t-elle brouillé les limites et compromis l'entreprise humanitaire ? Les avis divergent. Bien que la nature des coups portés à l'humanitaire puisse susciter la controverse, il est indéniable que le contexte dans lequel s'opère l'action humanitaire évolue rapidement. Face aux tentatives musclées d'imposer un « ordre mondial », c'est peut-être bien le principe même de l'humanitaire qui est menacé.

Ces dernières années, l'action humanitaire a généralement pu fonctionner suivant ses paramètres traditionnels dans les crises qui ne mettaient pas en jeu les intérêts stratégiques de la Superpuissance et de ses alliés - nous pensons aux cas du Burundi et du Liberia - même si, comme nous le verrons plus loin, les pressions en faveur d'une « cohérence » avec les objectifs politiques ou sécuritaires de la communauté internationale se font toujours sentir d'une manière ou d'une autre. Dans les crises de grande envergure, les intérêts politiques et sécuritaires des pays du Nord - comme en témoigne la Guerre totale contre le terrorisme (Global War on Terror, GWOT) - l'emportent sur les questions humanitaires et des droits de l'homme. Notre étude montre que, dans ce genre de situation, l'humanitaire est directement et fortement menacé. Et c'est précisément dans ces pays - l'Afghanistan et l'Irak, bien sûr, mais aussi la Colombie et dans une certaine mesure le Soudan - que le malaise est le plus palpable au sein de la communauté humanitaire. Dans ces environnements difficiles, l'indépendance et la neutralité de l'espace humanitaire sont les premières victimes d'une polarisation croissante, marquée par la fameuse déclaration « avec ou contre nous ».

Au sein de la famille des organisations d'aide et de protection, les tensions entre les choix stratégiques sont d'autant plus complexes que les philosophies humanitaires divergent. Il existe une grande variété d'opinions, depuis les acteurs qui adoptent ou acceptent un rôle secondaire en marge de la guerre contre le terrorisme jusqu'à

1. Donini, A., Minear, L., Walker, P. 2004. « The Future of Humanitarian Action: Mapping the Implications of Irak and Other Recent Crises ». *Disasters*. Vol. 26, 190-204.

Tableau 1.2 Calendrier de l'Agenda 2015

10/05	11/05	12/05	1/06	2/06	3/06	4/06	5/06	6/06	7/06	8/06	9/06
Organisation de la recherche / financement											
Étude sur documents / suivi des développements											
Constitution de l'équipe											
Mise au point de la méthodologie											
Organisation des visites d'étude											
Visites d'étude dans les différents pays											
Réunions de l'équipe de recherche											
Rédaction des rapports par pays											
Rédaction du rapport général											
Diffusion du rapport											
Début de la 2e phase											

ceux qui s'efforcent de protéger l'action humanitaire contre les pressions politiques écrasantes, même s'ils doivent pour cela refuser des contributions financières. La plupart des organisations humanitaires se sentent généralement impuissantes face à l'incroyable complexité et à l'insolubilité de certains problèmes.

La guerre contre le terrorisme affaiblit fortement la capacité des organisations humanitaires de rester fidèles aux principes universalistes essentiels. L'intensification des efforts visant à instrumentaliser l'action humanitaire et à la mettre au service de l'antiterrorisme et d'autres fins non humanitaires n'est, en soi, qu'un élément d'un processus beaucoup plus complexe, lié à la mondialisation de l'économie, à la privatisation de l'aide au développement, à l'affaiblissement des États-nations (aux deux extrémités du spectre socio-économique), à la levée des inhibitions sur les questions de souveraineté (que ce soit pour « ordonner » des interventions ou par déférence pour « la responsabilité de protéger »), au mépris du droit humanitaire international (Guantanamo, Tchétchénie, Liban), et à la confusion entre militaires, civils, mercenaires, sous-traitants privés et acteurs économiques criminalisés impliqués dans les conflits internes.

La communauté humanitaire est très divisée quant à l'impact de la guerre contre le terrorisme et de la récente vague d'interventions visant à rétablir l'ordre mondial. En tant qu'analystes, nous sommes convaincus que les attentats du 11 septembre ont entraîné un changement qualitatif et quantitatif délétère du point de vue de l'intégration de l'action humanitaire dans les projets politiques

des pays du Nord. D'autres analystes, plus optimistes, reconnaissent qu'il existe un malaise mais estiment que la nature des forces en présence n'est pas fondamentalement différente par rapport aux influences politiques passées. Selon eux, les humanitaires réagissent de façon excessive, et il n'est pas encore l'heure de sonner le glas de leur action. En outre, ajoutent-ils, bien que les méthodes employées par les coalitions politico-militaires internationales en Irak et en Afghanistan puissent susciter l'inquiétude, les organisations humanitaires doivent reconnaître que les objectifs visés par ces coalitions - paix, démocratie et droits de l'homme - servent leurs intérêts².

Durant les deux années qui se sont écoulées entre l'atelier organisé en 2003 et le lancement de la présente étude (que nous appellerons désormais « Agenda 2015 »), notre équipe de recherche a suivi les événements qui se sont produits sur la scène internationale et qui ont affecté l'humanitaire, et a affiné ses propres objectifs et méthodes. Une étude portant sur l'éventail des perceptions de la sécurité menée en 2005³ nous a permis de préciser notre plan de travail pour l'Agenda 2015. Cette première étude, qui a recueilli et analysé les opinions exprimées par les communautés locales, a confirmé qu'il existait bel et bien un énorme décalage entre la façon dont

2. Hugo Slim, « With or Against ? Humanitarian Agencies and Coalition Counter-Insurgency », *Refugee Survey Quarterly* 2004 23: 34-47.

3. Donini, A., Minear, L., Smillie, I., van Baarda, T., et Welch, A. C., *Mapping the Security Environment: Understanding the perceptions of local communities, peace support operations, and assistance agencies*, rapport commandité par le UK NGO-Military Contact Group, juin 2005. Feinstein International Center, Tufts University.

les populations locales conçoivent la sécurité et la façon dont les organismes d'aide et les missions militaires internationales la perçoivent.

Lors de la phase de démarrage de l'Agenda 2015, nous avons également identifié le ou les pays qui serviraient de références pour chaque thème : Afghanistan (universalité), Colombie (terrorisme), Burundi et Liberia (cohérence), et Soudan (sécurité). Les quatre thèmes ont été étudiés dans le nord de l'Ouganda. Alors que le travail du chercheur principal pour chaque pétale consistait à recueillir des informations concernant ce pétale dans le(s) pays visités, les enquêteurs affectés aux autres pétales ont apporté leur contribution en recueillant des informations dans leur(s) propre(s) pays. Ce rapport a été élaboré à partir des six études de cas et présente des résultats, conclusions et recomman-

datons préliminaires. Il est disponible en version papier et en version électronique sur le site Internet <http://www.fic.tufts.edu>. Les six études de cas ont également été publiées sur Internet, ainsi que des illustrations et informations méthodologiques et bibliographiques.

La phase 2 de l'Agenda 2015, lancée en septembre 2006, comprend, dans la limite des fonds disponibles, d'autres études de cas. L'Irak, le Népal, le Sri Lanka, les Territoires palestiniens occupés et la RDC sont en discussion. La phase 2 comprendra également une longue série de débriefings sur les constatations et les recommandations proposées dans ce rapport dans les capitales des pays du Nord et dans les pays en crise, ainsi que des documents d'orientation et des articles de journaux.

2. L'approche

La forme de notre rapport - des conclusions et recommandations imprimées, tandis que les études de cas ayant servi de base au rapport ne sont publiées que sur Internet - présente à la fois des avantages et des inconvénients pour le lecteur. Toutes les études de cas ont été élaborées suivant le même modèle afin de favoriser les analyses comparatives. Les personnes intéressées par la crise d'un pays spécifique peuvent accéder directement à l'étude de cas souhaitée puis lire le rapport préliminaire afin de pouvoir analyser la situation dans un contexte plus global. Les personnes s'intéressant à un problème spécifique tel que celui de la cohérence peuvent accéder aux pays étudiés (dans ce cas, le Burundi et le Liberia), lire les chapitres relatifs à la cohérence dans les autres études de pays ainsi que les conclusions et recommandations préliminaires.

Bien que les approches adoptées pour les différentes études de pays soient comparables, nous n'avons pas essayé de leur appliquer un style, une longueur ou un degré de détail identiques. Certains thèmes sont repris systématiquement (notamment les perceptions des acteurs externes par les populations locales), mais chacun présente une structure distincte en fonction de la situation sur le terrain, du point de vue des personnes interrogées et des questions que le chercheur a jugées importantes. Ce format nous a obligés, en tant que chercheurs, à étudier les synergies et les réalités transversales ; il appelle également le lecteur à participer lui-même à ce processus. Nous invitons les lecteurs à nous faire part de leurs commentaires.

Comme pour ses précédentes études, le Centre a privilégié une approche inductive plutôt que déductive. Notre étude est essentiellement fondée sur des témoignages et des faits et ambitionne de jeter la lumière sur les questions qui concernent les organisations opérationnelles afin de les aider à accroître leur efficacité. Les informations recueillies via des interviews dans les pays en situation de crise, ou venant de sortir d'une crise, ont été complétées par des analyses de la littérature existante et des consultations internationales avec des experts et des praticiens. Compte tenu du caractère sensible des questions soulevées et du degré de subjectivité élevé qui y est associé, nous avons tenu à solliciter

et analyser le point de vue de personnes présentes sur le terrain, aussi bien celles qui fournissent une aide que les populations locales. Nous avons délibérément axé notre approche sur ce domaine, qui est souvent négligé dans la recherche sur les questions humanitaires.

Les informations ont été recueillies au niveau local par le biais d'interviews orales, de conversations informelles et de réunions de groupes témoins, ainsi qu'au niveau international via des interviews dans les capitales des pays donateurs et au siège des organisations humanitaires. En tout, plus de 500 personnes ont été interrogées soit individuellement soit en groupe témoin. En outre, un questionnaire électronique a été envoyé au siège de plusieurs organisations humanitaires et suscité une centaine de réponses.

De manière générale, cette étude présente la perception des communautés locales à propos des grandes questions humanitaires et du contexte dans lequel s'effectue l'aide internationale. Elle porte donc avant tout sur des « opinions » et des « jugements » concernant la nature, le caractère approprié et l'impact de l'aide extérieure. Elle s'attache davantage au sens qu'aux faits. Par « aide », nous entendons tout d'abord l'aide humanitaire, qui comprend à la fois les activités d'assistance et la protection des droits fondamentaux. Bien que notre travail soit focalisé sur l'action humanitaire, nous avons aussi recueilli des opinions sur d'autres formes d'aide, notamment l'aide militaire et les opérations de maintien de la paix. Dans l'esprit des populations locales, les distinctions entre l'aide humanitaire et les autres formes d'aide (par exemple, l'aide au développement, les droits de l'homme et le maintien de la paix), ainsi que les distinctions entre les différents organismes qui fournissent cette aide (par exemple, les Nations unies, les ONG internationales ou locales, le mouvement de la Croix-Rouge, l'armée, les organisations privées à but lucratif) ne sont pas toujours particulièrement pertinentes.

Ce type d'étude s'accompagne généralement de problèmes méthodologiques non négligeables. Il s'agit notamment de difficultés prévisibles concernant les méthodes d'échantillonnage et les techniques d'enquête, le choix des pays devant faire l'objet d'études et le choix des endroits où les interviews seront réalisées, le choix des interlocuteurs, la sélection et le nombre des questions

et la nature très variée des contextes des études de cas. En outre, étant donné que l'étude porte sur la perception de la présence et des activités internationales et qu'elle aborde des questions politiquement et culturellement très sensibles, il convient de tenir compte de plusieurs facteurs : les préjugés des enquêteurs occidentaux et des personnes qu'ils interrogent, les filtres culturels au travers desquels les informations recueillies seront interprétées, et la possibilité que les personnes interrogées disent aux enquêteurs ce qu'elles croient que ceux-ci veulent entendre. Ces difficultés ont été prises en compte lors de la conception des instruments utilisés pour cette enquête. Vous trouverez à l'Annexe 2 des remarques concernant la méthodologie.

En Afghanistan, l'enquête a été menée par Antonio Donini en février 2006 ; Sippi Azarbaijani-Moghaddam a également fourni des informations précieuses recueillies lors d'interviews sur le terrain. Larry Minear était chargé de l'étude de cas sur la Colombie ; ses travaux sur le terrain ont également débuté en février. Xavier Zeebroek s'est rendu au Burundi et au Liberia en février et en avril 2006, tandis que Tasneem Mowjee a mené ses investigations sur le terrain au Soudan en janvier et en février 2006. Quant à Elizabeth Stites, elle s'est rendue dans le nord de l'Ouganda en mars et avril 2006, ses travaux ayant été complétés par une précédente enquête menée en juin 2005. L'équipe d'enquêteurs, qui comprenait également

Ian Smillie et Karina Purushotma, s'est réunie à Andover, Massachusetts (États-Unis), en avril 2006, pour passer en revue les résultats des travaux et formuler des recommandations. Greg Hansen a effectué quelques sondages préliminaires sur l'Irak en 2004 et en 2005, et a participé à l'élaboration des conclusions et des recommandations de l'équipe. Ce rapport reflète l'opinion de l'équipe, bien que sa rédaction proprement dite soit l'œuvre d'Antonio Donini et de Larry Minear.

Remerciements

Cette enquête de grande envergure n'aurait pas été possible sans la subvention généreuse de la Fondation Ford et les contributions de l'OCHA et du gouvernement du Canada, complétées par le budget ordinaire du Feinstein International Center. De nombreuses personnes sur le terrain ont aidé les enquêteurs, qui travaillaient avec des délais très courts et parfois dans des conditions difficiles. Leur contribution est mentionnée dans chacune des études de cas, mais leur aide à la réussite de cette enquête se doit d'être rappelée dans ce document. Outre les membres de l'équipe à proprement parler, plusieurs autres collègues et amis ont émis des commentaires judicieux sur les premières versions de ce rapport : il s'agit de Peter Walker, Norah Niland et Peter Smith.

3. Structuration des résultats

Avant de présenter nos conclusions et nos recommandations, nous tenons à préciser deux points. Tout d'abord, nous avons utilisé le même cadre conceptuel que dans notre étude de 2005 dans le sens où nous avons établi une distinction entre sécurité physique et sécurité humaine. Nous considérons la sécurité physique comme une protection contre la violence et les mauvais traitements, tout à la fois distincte et partie intégrante du concept de sécurité humaine, un concept beaucoup plus large qui englobe également le bien-être socio-économique, le respect des droits de l'homme et l'identité culturelle. De la même manière, nous distinguons la « paix négative » - l'absence de guerre ou de conflit armé - de la « paix positive », qui permet une reconstruction et un développement durables dans un contexte de justice et de stabilité⁴. La paix positive suggère également une situation dans laquelle on tente de résoudre les problèmes structurels à l'origine du conflit et dans laquelle les citoyens ont un sentiment d'autonomisation, de participation et de responsabilité.

Deux des pays étudiés (le Liberia et le Burundi) s'acheminent vers la paix négative puisqu'ils ont fait des progrès en matière de protection des individus et des communautés contre la violence et les mauvais traitements. D'autres, au moment de la rédaction de ce rapport, étaient en stagnation (nord de l'Ouganda, Soudan) ou en recul (Afghanistan). La Colombie présente à la fois des caractéristiques positives et négatives, en partie en raison de la présence d'un État fort et d'une société civile très dynamique. Du point de vue de la paix positive, la situation reste désastreuse dans les six pays mais ce sont probablement l'Afghanistan, le Darfour et le nord de l'Ouganda qui présentent les plus grands déficits. Dans ces trois régions, la violence physique et structurelle a des conséquences sur les moyens d'existence de la majeure partie de la population et, au moment de la rédaction de ce rapport, les perspectives y étaient généralement sombres.

Le deuxième point conceptuel que nous tenons à préciser concerne la tension entre « indigènes » et « étrangers ». Il existe des « étrangers » à tous les niveaux de la société. Les bureaucrates du gouvernement se rendant de Kaboul ou de Kampala dans une capitale de province sont souvent

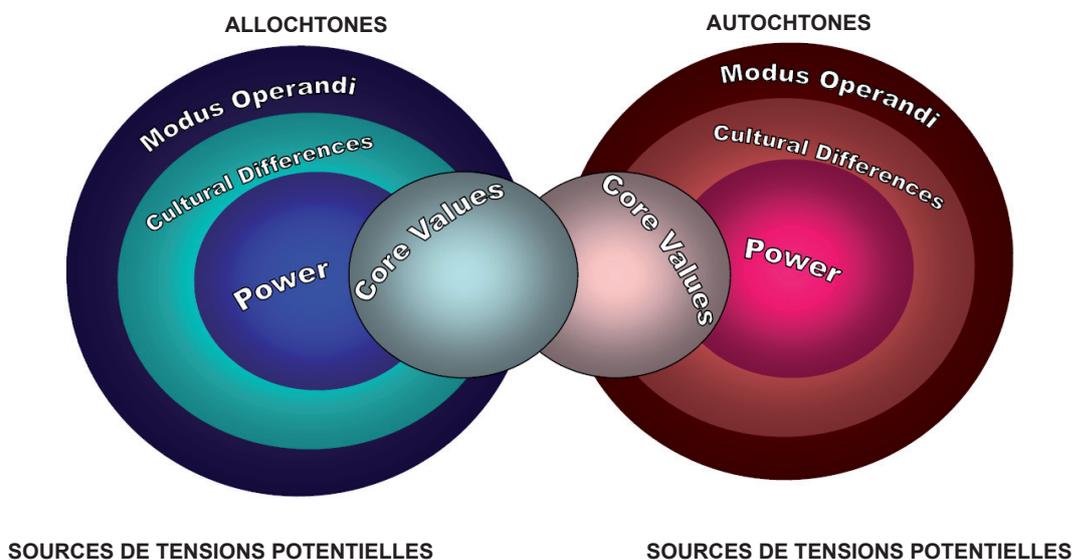
perçus comme des étrangers par les communautés locales. Les travailleurs des organisations d'aide humanitaire, même s'ils sont originaires de la même province ou du même district, peuvent aussi être perçus comme des étrangers parce qu'ils défendent des valeurs et adoptent une attitude « étrangères ». Et les communautés, elles aussi, ont leurs propres hiérarchies et généalogies complexes en matière de pouvoir, d'intégration et d'exclusion. Des chaînes complexes de relations indigènes-étrangers relient la périphérie - où des individus menacés de mort luttent pour survivre ou pour se protéger contre les conflits et les mauvais traitements - aux centres de gouvernance et de pouvoir mondialisés. Les hérauts du *Jihad*, de *McWorld* et de *McAid* parcourent ces chaînes, comme le font les trafiquants d'êtres humains et ceux qui tirent profit de la vente d'armes et des narco-économies. Les processus de transformation sociale ainsi que les conceptions et significations imputées au changement sont tous affectés par les relations d'entremise ou de dépendance propres à ces chaînes. Les travailleurs humanitaires étrangers ont, au mieux, une connaissance limitée de ces processus ; au pire, ils ignorent totalement ce qui se cache derrière cette relation apparemment simple entre organisations humanitaires et bénéficiaires.

Les communautés humanitaire et des droits de l'homme - et les sciences sociales de manière générale - ne cherchent pas suffisamment à comprendre la perception et la signification de ce qui se passe au niveau local, notamment la perception et l'impact de la présence d'acteurs humanitaires extérieurs. Des problèmes plus pressants semblent toujours prioritaires.

La figure 3.1 ci-après illustre les difficultés rencontrées par les organisations de la société civile autochtones dans une chaîne de dépendance dominée par les étrangers. Elle tente de représenter de façon graphique les relations humanitaires entre étrangers et indigènes. Elle part du principe qu'il existe un certain degré de concordance entre les valeurs universalistes de l'organisation étrangère et celles de la communauté locale (cela pourrait être le cas en Colombie ou au Burundi, mais moins en Afghanistan et au Darfour). Toutefois, les différences culturelles, les relations de pouvoir et le

4. Voir étude de mappage p. 4

Graphique 3.1 Tensions entre allochtones et autochtones



Les valeurs fondamentales (*core values*) semblent largement coïncider mais il existe des désaccords dus à des problèmes secondaires (liés à l'exercice du pouvoir, aux différences culturelles et aux modes opératoires).

modus operandi de ces deux catégories d'acteurs sont plus problématiques. Le bagage que traîne derrière lui chaque acteur peut devenir une source de tension, voire un obstacle à la relation. Dans ce cas de figure, l'objectif des organisations humanitaires devrait être de rapprocher les différents groupes. Une fusion totale ne serait ni possible ni souhaitable, mais lorsque les valeurs fondamentales sont plus éloignées, comme dans le cas de l'Afghanistan, une entente profonde sur les questions fondamentales et opérationnelles serait probablement beaucoup trop demander. Nous revenons, dans la conclusion de ce rapport, à la question de la relation entre étrangers et indigènes, qui affecte les processus de transformation sociale. Le tableau 3.2 développe les difficultés rencontrées par les organisations de la société civile dans le cadre de la dynamique « indigènes-étrangers ».

Les études menées dans les différents pays révèlent qu'en dépit de la particularité de chaque contexte, ces pays semblent être confrontés aux mêmes problèmes - et les organisations aux mêmes défis. Les difficultés des communautés colombiennes, qui vivent sous la menace de l'insurrection, d'une narco-économie criminalisée et des pressions internationales, ressemblent à celles de l'Afghanistan, même si ce dernier, contrairement au premier,

se situe objectivement dans le contexte de la guerre contre le terrorisme.

De même, en Afghanistan comme au nord de l'Ouganda, au Liberia et au Soudan, plusieurs problèmes liés à la recherche de la cohérence et aux pressions politiques exercées sur l'action humanitaire façonnent l'environnement dans lequel opèrent les organisations d'aide. Ces pressions présentent différentes caractéristiques : elles sont institutionnelles dans le cas de missions intégrées mandatées par les Nations unies (Afghanistan, Liberia) ; elles sont plus subtiles lorsque l'intégration est moins prononcée (Burundi, Soudan) ou largement absentes (Colombie, nord de l'Ouganda). Néanmoins, on observe entre les situations des six pays, des similarités - les dangers liés à l'instrumentalisation de l'action humanitaire au service d'objectifs politiques plus larges. Les thèmes de l'universalité et de la sécurité s'interpénètrent également dans les cas où la « trêve humanitaire » qui permet aux acteurs de se faire accepter et de faire leur travail est menacée ou rompue (Afghanistan, Darfour) et / ou lorsque les autorités refusent aux organisations humanitaires l'accès et l'espace (Colombie) ou entravent leur action d'une autre manière (Burundi).

Encadré 3.2 **Société civile, gouvernance et fourniture de services en cas d'urgence humanitaire**

Ces dernières années, la société civile a été présentée comme un élément clé de la bonne gouvernance. L'idée d'une société civile n'est pas neuve puisqu'elle a déjà été explorée de différentes façons par de Tocqueville, Hegel, Gramsci et d'autres au fil du temps. Toutefois, durant les années 1990 et plus récemment, la « société civile » est devenue un leitmotiv, qui recouvre toute une série d'idées, de concepts et d'espoirs en ce qui concerne la fourniture de services et la gouvernance.

Au départ, l'idée d'une société civile - un vaste ensemble d'organisations qui se situent entre l'État et le marché - est celle des groupes d'influence. Une société civile forte agira comme un frein sur l'État, comme un observateur, comme autant de groupes de pression capables d'infléchir un comportement politique inapproprié et, dans certains cas, de servir de substitut, d'alternative, ou de complément au gouvernement. La société civile joue donc un rôle politique et de service. Ainsi, une organisation oeuvrant en faveur du bien-être des personnes handicapées mentales peut remplir principalement le rôle d'organisation de service mais elle s'attachera aussi à protéger les droits de ses bénéficiaires. De même, les organisations qui travaillent auprès des enfants ou qui sont actives dans le domaine environnemental joueront également un rôle de plaidoyer autant que de service.

Dans un grand nombre des pays qui ont été assaillis par les crises les plus violentes et les plus longues ces vingt dernières années, la société civile est en voie de structuration. Si les organisations appartenant à la catégorie « société civile » - organisations locales, ONG, syndicats, organismes professionnels - sont nombreuses, elles sont souvent jeunes et fragiles et n'ont que peu d'expérience du plaidoyer ou de la fourniture de services. Et bien que de nombreux expatriés comprennent la grande importance de la société civile, l'urgence des situations de crise pousse les organisations humanitaires internationales à rechercher et privilégier les organismes locaux pouvant prendre en charge une partie de leurs prestations de services.

Ceci est logique jusqu'à un certain point. Les organisations locales, si elles ont les capacités requises pour « obtenir des résultats », peuvent le faire à un coût beaucoup moins élevé que les organisations internationales. Elles connaissent la langue et la culture locales et peuvent souvent obtenir des résultats beaucoup plus rapides et plus efficaces. Toutefois, le problème réside souvent dans le fait que les organisations locales, qui sont faibles au départ, sont abandonnées aussi vite qu'elles sont lancées - dès que leurs compétences spécifiques ne sont plus nécessaires. La « qualité » qui intéresse le plus les organismes internationaux est leur capacité d'assumer le rôle de « distributeur automatique » que les agences internationales fuient de plus en plus souvent de nos jours. Le « renforcement des capacités » est trop souvent organisé en fonction des demandes spécifiques des organisations internationales - livraison de denrées alimentaires, alimentation, gestion des camps -, qui n'ont pas grand-chose à voir avec les priorités des organisations locales. Elles arrivent ainsi rarement à se faire une place dans les domaines liés à la création et à la préservation d'un réel espace humanitaire - un aspect pourtant crucial de la bonne gouvernance.

Les organisations locales peuvent donc être « instrumentalisées » par les organisations humanitaires internationales tout comme les organisations humanitaires internationales prétendent être elles-mêmes instrumentalisées par les pays donateurs à des fins politiques.

La mise en place de gouvernements post-conflits responsables et respectueux des normes humanitaires internationales ne peut être encouragée de l'extérieur et par des étrangers que jusqu'à un certain point. Favoriser le dynamisme des organisations de la société civile locale sert les intérêts à long terme des organisations humanitaires internationales, ce qui est essentiel au redressement du pays et à l'instauration d'une paix durable.

Ian Smillie

Encadré 3.3 Questions en jeu

Durant le premier trimestre 2006, où a été menée la majeure partie des recherches de terrain devant servir à cette étude, les quatre thèmes étudiés ont évolué de façon dynamique et profonde. La nature interactive des développements apparaît clairement à travers les dépêches parues dans le *New York Times* sur la seule journée du 8 février 2006.

Le thème de l'universalité était omniprésent en raison de la publication au Danemark et dans d'autres pays européens, de caricatures jugées insultantes à l'égard du prophète Mahomet et de ses disciples. « L'Occident interprète la vague de protestation islamique comme un signe de profonde division », titrait une dépêche du *Times* en provenance de Londres. « Ces caricatures ont suscité un débat approfondi sur la liberté d'expression et la prétendue dualité des normes », écrivait le journaliste Alan Cowell, « et l'étendue de la vague de protestation démontre un durcissement des extrêmes qui ne laisse que peu de place à la modération ». Citant le Professeur Tabish Khar de l'Université d'Aarhus au Danemark, il disait « Le Musulman modéré a encore été muselé ».

Le journaliste du *Times* faisait remarquer que « Le bilan du terrorisme islamique - depuis le 11 septembre 2001, date des attaques aux États-Unis, jusqu'aux attentats à la bombe de Madrid en mars 2004 et aux attaques sur Londres en juillet 2005 - a mis les sociétés au défi de faire la distinction entre modérés et extrémistes... ». Un communiqué visant à renforcer la position des modérés avait été publié conjointement par le Secrétaire général des Nations unies, le Secrétaire général de l'Organisation de la Conférence islamique et le représentant de l'UE pour la politique étrangère.

Soulignant le problème de la cohérence et des cadres politiques, une dépêche du *Times* en provenance de Kaboul annonçait que « Trois manifestants afghans étaient morts dans des affrontements avec les troupes de l'OTAN ». Les décès étaient survenus lors de manifestations contre la publication des caricatures dans la presse européenne. C'était « la première fois que des troupes de l'OTAN, envoyées en Afghanistan en tant que Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en vertu d'un mandat des Nations unies dans le but de mettre en place et d'aider à la reconstruction, étaient attaquées dans leur base [dans ce cas précis, dans la ville de Maimana situé dans le nord du pays] par une foule en colère ». Jusqu'ici, le cadre politique multilatéral de la FIAS avait mis celle-ci à l'abri de l'opposition active contre la présence militaire américaine. Des manifestations avaient eu lieu en début de semaine à la base militaire américaine de Bagram.

L'impact de ces événements sur la sécurité des opérations humanitaires a, lui aussi, été immédiat et profond. « La Tchétchénie expulse une organisation humanitaire danoise », titrait un article du *Times* en provenance de Moscou. Le Danish Refugee Council (DRC), une coalition de 30 ONG qui assurait une aide humanitaire là-bas depuis 1997, avait été expulsé, les autorités de la République menaçant même d'autres actions de ce type. Pour sa part, le personnel du DRC « s'efforçait de faire comprendre aux critiques qu'il s'agissait d'une organisation caritative privée et qu'il n'y avait aucun rapport avec les caricatures qui avaient enflammé le monde musulman ». Le même jour, nos enquêteurs au Soudan firent état d'une attaque du bureau du DRC dans la partie occidentale du Darfour, un geste apparemment motivé par l'indignation suscitée par les caricatures.

Les événements de la journée firent trembler les institutions humanitaires aux quatre coins du monde. Ils soulèvent la question de la viabilité et de la durabilité d'une entreprise humanitaire qui, en raison d'un prétendu « choc des civilisations », est associée de façon indélébile à l'Occident non musulman. Les activités humanitaires dépendent-elles donc non seulement de la sécurité de l'environnement mais aussi d'un consensus politique qui approuve la modération et rejette l'extrémisme ? En l'absence d'un tel climat, est-il possible de faire et de maintenir des distinctions nuancées - par exemple, entre les cadres politiques multilatéraux et bilatéraux ou entre les organisations humanitaires et les pays dont elles sont originaires ? Ces distinctions changeraient-elles quelque chose, ou bien devons-nous repenser et reconstruire entièrement l'entreprise humanitaire ?

La sécurité des travailleurs humanitaires dépend donc de plusieurs variables : la résonance entre la philosophie des communautés en crise et les valeurs des acteurs internationaux ; l'ampleur du phénomène de stigmatisation et le degré de politisation entre les autorités locales et les organisations étrangères ; et la mesure dans laquelle l'action humanitaire peut être préservée du contexte politique dominant. À l'évidence, la sécurité ne peut jamais être réduite à une formule, de même que l'approche adoptée lors d'une crise ne sera pas nécessairement efficace lors de la crise suivante. Ces problèmes ne sont pas isolés les uns des autres.

Comme l'indique l'encadré 3.3, qui se base sur une couverture médiatique d'une seule journée, les quatre « pétales » interagissent de façon dynamique et surprenante.

Nos conclusions et recommandations donnent une première idée des principaux défis qui attendent l'action humanitaire au cours de la prochaine décennie. La phase 2 de cette étude consistera à étendre le nombre de pays étudiés et à constituer une base de données plus large qui pourra ensuite déboucher sur des conclusions et recommandations plus générales et plus nuancées.

4. Les quatre pétales

(a) Universalité

L'un des arguments développés lors de notre réunion à Boston, en octobre 2003, était que la crise en Irak, après l'intervention en Afghanistan, avait entraîné une aggravation de la fracture « entre eux et nous », mettant ainsi en péril l'universalité même de l'effort humanitaire. Plusieurs facteurs contribuent à cette impression :

- Le sentiment général que la Guerre totale contre le terrorisme a entraîné une érosion des principes humanitaires et du droit international humanitaire (DIH). La détention de prisonniers à Guantanamo par l'armée américaine, l'augmentation du nombre de transferts secrets et de centres de détention cachés, et la répression russe en Tchétchénie sont citées à titre d'exemples.
- La disparité entre les modèles de financement traduit une réalité : les crises de grande envergure attirent des ressources disproportionnées (qui ne débouchent pas obligatoirement sur de réels projets), tandis que les crises oubliées, et souvent plus meurtrières, telles que celles de la RDC ou du VIH/SIDA, continuent de faire rage. Cette disproportion flagrante dans l'affectation des ressources remet en question le principe même de l'universalité de la démarche humanitaire.
- Le manque de respect à l'égard des emblèmes humanitaires démontre la vulnérabilité de l'action humanitaire mais révèle aussi que cette action est jugée partisane par les militants et les communautés qui les tolèrent ou les soutiennent. L'acceptabilité de l'action humanitaire, qui était autrefois une pierre angulaire de la relation humanitaire, ne peut plus être considérée comme acquise dans les nouveaux conflits asymétriques en rapport avec la guerre contre le terrorisme.
- L'Irak et l'Afghanistan nous ont sans doute placés devant une réalité plus fondamentale, à savoir que l'action humanitaire est un concept typiquement « occidental » et qu'elle est largement perçue comme telle dans le Sud. Le faisceau de relations entre, d'une part, les politiques, les économies, les valeurs et les comportements occidentaux et, d'autre part,

le statut et le fonctionnement de l'action humanitaire, n'est pas vraiment nouveau, mais la polarisation qui résulte des conflits irakien et afghan a fait apparaître ces relations de façon beaucoup plus nette.

- Le fait que l'action humanitaire traditionnelle soit largement financée par un club restreint de donateurs occidentaux constitue aussi un problème en termes d'universalité. Tout aussi problématique est le mépris des contributions provenant de sources non traditionnelles qui ne correspondent pas à la définition standard de l'Aide publique au développement (APD) : les contributions des familles, des communautés et des organisations dans les pays touchés ; les versements des diasporas et les contributions des gouvernements et autres donateurs dans le monde islamique. Les contributions provenant de cet univers parallèle, bien que substantielles, ne sont pas reconnues et, le plus souvent, ne sont pas répertoriées.

Philosophie universelle, appareil occidental ?

En gardant à l'esprit ce qui précède, nous sommes partis de la question suivante : compte tenu des nouveaux degrés de polarisation et de la manipulation dont elle fait l'objet, l'action que nous appelons humanitaire est-elle réellement universelle ? En d'autres termes, la nature essentiellement occidentale de l'appareil humanitaire est-elle incompatible avec les valeurs universalistes qu'elle prétend transmettre ? Le fait que l'humanitaire « vienne du Nord » est-il de nature à compromettre la capacité des organisations humanitaires d'exercer leurs activités et d'être considérées comme des organismes neutres, impartiaux et indépendants ?

Les attaques à l'encontre des ONG, des Nations unies et même du CICR - le prototype du principe humanitaire - en Afghanistan et en Irak mettent en évidence une nouvelle réalité perçue : la soi-disant universalité des valeurs humanitaires n'est pas universellement acceptée ni comprise. Même si seule une petite minorité violente les conteste activement, le questionnement sur les valeurs et le *modus operandi* de l'entreprise humanitaire est plus général. Le fossé entre ces valeurs et leur compréhension est difficile à mesurer pour deux raisons contradictoires. D'une part, il semble lié à la pauvreté et à la qualité de vie, aux processus de mondialisation et à la distance croissante entre

ceux qui jouissent d'un confort extrême et ceux qui luttent pour survivre. D'autre part, le discours sur l'humanitaire reste dominant. Les dirigeants, penseurs, organismes humanitaires et donateurs des pays du Nord organisent, financent et gèrent ce que l'on appelle communément l'action humanitaire. Lorsqu'ils fixent les modalités du débat, ils manifestent peut-être un intérêt de pure forme pour les « autres » traditions humanitaires et les autres points de vue sur l'universalité mais, en réalité, les opinions divergentes, émises par d'autres acteurs que les acteurs occidentaux, sont rarement écoutées.

Dans un monde de plus en plus polarisé par la guerre contre le terrorisme, il n'est pas certain que l'humanitaire en tant que philosophie, en tant que mouvement, en tant que profession ou même en tant que tentative charitable de sauver et de protéger les personnes confrontées à des situations de crise puisse survivre dans sa forme actuelle. La crédibilité de l'humanitaire risque de s'éroder sans cesse davantage dans de nombreuses régions du Sud, et il pourrait s'avérer de plus en plus difficile de croire que cette valeur est partagée à l'échelle mondiale. Au cours des prochaines années, le monopole « occidental » sur le discours et l'action humanitaires pourrait être remis en question ou rejeté du fait d'une politisation et d'une instrumentalisation plus ouvertes, provenant des deux côtés de la faille Nord-Sud.

Notre étude avait pour but de vérifier une hypothèse. Nous avons fondé notre travail sur le postulat suivant : les concepts et la philosophie de l'humanitaire peuvent conserver une signification universelle mais la pratique se serait éloignée des racines universalistes. D'où l'importance de mener des recherches de terrain afin de déterminer s'il existe toujours, malgré les différentes cultures, un large consensus autour des valeurs fondamentales que nous appelons « humanitaires » ou si ce sujet, si important pour les organisations humanitaires et les décideurs, ne présente que peu d'intérêt pour les bénéficiaires eux-mêmes.

Les résultats

Notre principale conclusion est la suivante : la question de l'universalité met en évidence un conflit réel et parfois préjudiciable entre les systèmes de valeurs des « autochtones » et ceux des « alloch-

tones ». L'entreprise humanitaire se considère elle-même comme universelle, de par son mandat et sa portée. Elle affirme que ses valeurs fondamentales ont une résonance universelle, ce qui ne revient pas à dire que l'articulation ou la mise en oeuvre de ces valeurs soit universelle. Nos études de cas décrivent de nombreux exemples de frictions au niveau opérationnel, qui traduisent une insensibilité générale aux différences culturelles, un manque de responsabilité par rapport aux bénéficiaires et des moyens inappropriés du côté des organisations humanitaires. L'insensibilité culturelle affecte la relation humanitaire de part et d'autre, bien que la responsabilité de gérer les problèmes culturels complexes et délicats incombe principalement aux travailleurs humanitaires et à leurs organisations. Les deux autres points négatifs - le manque de responsabilité par rapport aux bénéficiaires et la mauvaise planification ou technique - sont du seul ressort des travailleurs humanitaires. Il en résulte que l'« altérité » de l'entreprise humanitaire - sa vision et sa structure « universelles » fondamentalement partisanses - nuit à l'efficacité des activités d'aide et de protection.

Cette constatation essentielle présente des côtés encourageants et décourageants. Nos enquêteurs n'ont pas constaté de rejet généralisé des valeurs humanitaires. Nous n'avons pas rencontré que des détracteurs, et leur opinion n'a certainement pas dominé le débat sur ce thème. Mais nos résultats ont indubitablement été influencés par les difficultés d'accès, pour des raisons de sécurité, à certaines régions de l'Afghanistan, de l'Irak et du Soudan, où s'expriment des avis plus négatifs dans certains cercles islamistes.

En Afghanistan, les personnes appartenant à la communauté humanitaire qui ont tenté d'interroger des insurgés talibans à ce sujet ont constaté un glissement d'opinion : ceux qui disaient autrefois « Nous vous attaquons parce que vous êtes impliqués dans le complot occidental contre l'Islam » tiennent aujourd'hui un discours plus subtil : « Nous ne vous attaquerons pas si vous travaillez pour le bien-être du peuple afghan ». L'impact de ce changement semble confirmé par une apparente diminution des attaques à caractère politique contre les organisations humanitaires (alors que le nombre d'actes criminels et opportunistes continue d'augmenter). Ce changement peut également être le signe que les détracteurs, qui ne ratent pourtant

jamais une occasion de se faire entendre, commencent à apprécier les services que les organisations humanitaires peuvent fournir dans les conflits asymétriques.

Bien que les valeurs défendues par les organisations humanitaires ne semblent pas problématiques en soi, il arrive fréquemment qu'elles ne soient ni comprises ni expliquées aux communautés. Dans les cas où les principes et les valeurs humanitaires ont été discutés avec les dirigeants locaux, l'« altérité » de la machine humanitaire a posé davantage de problèmes que ses valeurs propres. Toutefois, l'harmonie sur les questions de principes ou de droits en général - et en particulier des droits des femmes en Afghanistan et au Soudan - était loin d'être parfaite. Comme tente de le démontrer le tableau 3.1 ci-dessus, il sera toujours nécessaire de clarifier les perceptions. Cependant, il n'a pas pu

Les pratiques des donateurs et d'autres dynamiques poussent les ONG locales, dont un grand nombre luttent pour survivre, à reproduire les structures et le comportement de leurs homologues du Nord. Cette situation nuit à l'universalité de l'humanitaire dans le sens où elle favorise la reproduction de processus exogènes plutôt que l'élaboration d'approches endogènes distinctes mais peut-être complémentaires de l'humanitaire.

être établi avec certitude qu'il existait une contradiction conceptuelle fondamentale entre les traditions humanitaires occidentales et les autres.

Il est rassurant de constater qu'il n'y a pas de rejet catégorique de l'activité humanitaire dans les pays visités, et que l'intensification des efforts pour transmettre les principes humanitaires essentiels peut influencer favorablement le degré d'acceptation de l'aide humanitaire. Néanmoins, la prévalence des questions liées à la motivation, au projet, au *modus operandi* et au bagage culturel des organisations humanitaires occidentales est inquiétante et nous confronte à des défis de taille.

Être étranger n'est toutefois pas toujours un inconvénient. Souvent, les travailleurs humanitaires expatriés sont plus appréciés que les autochtones, ou gèrent de façon plus efficace les problèmes délicats, tels que l'accès aux populations dans le besoin ou les contraintes légales, avec les autorités locales. Selon la situation et la nature de l'activité, les expatriés peuvent être considérés comme plus neutres et impartiaux ou, au contraire, comme de

parti-pris, voire au service d'intérêts étrangers. Cependant, dans certains cas extrêmes, comme dans le sud de l'Afghanistan, le simple sentiment qu'une communauté ou ses dirigeants soient associés à une organisation humanitaire étrangère peut mettre en danger l'ensemble de la communauté. Cela confirme qu'il est indispensable de faire preuve de plus de détermination et de rigueur dans la gestion des relations avec les communautés et de toujours veiller à éviter la confusion des rôles et les objectifs contradictoires. Toute stratégie visant à redorer le blason de l'humanitaire là où il est contesté devrait définir de façon plus claire les mandats, les objectifs et les profils des organisations, tant au plan individuel qu'à celui de la communauté humanitaire. Il convient notamment d'établir une distinction plus claire entre les humanitaires d'une part et de l'autre, les militaires, les intérêts privés ou les organisations d'aide avec mandats mixtes ou non humanitaires.

L'Afghanistan et le Soudan offrent deux des situations dans lesquelles le problème de l'universalité et d'autres questions de principe sont les plus pertinentes. Ce problème se pose également, de façon un peu plus diffuse, dans le nord de l'Ouganda. En Colombie, au Burundi et au Liberia, le respect des principes humanitaires est accepté, et la question de l'universalité ne se pose pas vraiment. Mais dans les six pays, la dynamique autochtone-allochtone joue un rôle important, tout comme le poids du bagage culturel et de la méthode humanitaire occidentale.

En Afghanistan, nous pensons au départ que l'entreprise humanitaire serait considérée comme typiquement « occidentale », tant du point de vue des valeurs que de l'image et du comportement. Les informations recueillies sur le terrain, bien qu'elles ne soient pas aussi tranchées que nous aurions pu l'imaginer, indiquent que les activités et le *modus operandi* des organisations humanitaires, ainsi que les types d'alliances volontaires ou involontaires qu'elles créent ou qu'elles donnent l'impression de créer, posent problème. Comme on pouvait s'y attendre, l'action humanitaire est associée au travail d'organisations étrangères et, à de rares exceptions près, celles-ci sont typiquement issues de pays du Nord. En outre, le comportement personnel des travailleurs humanitaires a généralement tendance à

les isoler physiquement des communautés locales. À de nombreux égards, les expatriés sont considérés comme des individus habitant un autre monde, un monde préservé des problèmes et des réalités auxquelles sont confrontés les Afghans.

Plus important encore, sans doute, l'action humanitaire « à l'occidentale » prépare le terrain pour d'autres organisations poursuivant des objectifs humanitaires. Les pratiques des donateurs et d'autres dynamiques poussent les ONG autochtones, dont un grand nombre luttent pour survivre, à reproduire les structures et le comportement de leurs homologues du Nord. Cette situation nuit à l'universalité de l'humanitaire dans le sens où elle favorise la reproduction de processus exogènes plutôt que l'élaboration d'approches locales distinctes mais peut-être complémentaires. Dans cette action humanitaire « décalquée », l'imposition d'un discours étranger débouche non seulement sur une dialectique humanitaire dominant-dominé mais elle masque également les mécanismes d'adaptation des communautés locales et des réseaux de solidarité pour la plupart invisibles (tribaux, religieux), qui permettent aux individus de survivre en temps de crise. Lors de la réunion organisée à Londres en février 2006, au cours de laquelle a été présentée la Stratégie de développement national de l'Afghanistan, la participation de la société civile afghane était limitée aux organisations et individus capables de s'exprimer dans la langue des étrangers, en l'occurrence l'anglais.

Généralement, les valeurs humanitaires mises en avant par les organisations d'aide ne posent pas de problème en Afghanistan. À l'exception des droits et de l'emploi des femmes, qui restent souvent des points de friction, les valeurs étrangères s'intègrent facilement dans les croyances traditionnelles et les mœurs concernant, par exemple, les droits des civils dans les conflits armés. Le fait que ces croyances traditionnelles aient été si souvent bafouées par le passé ne remet absolument pas en question le profond attachement des Afghans aux notions de protection et de justice, qui sont similaires à celles des humanitaires du Nord. Comme nous l'avons déjà dit précédemment, c'est le bagage culturel et les pratiques de travail des étrangers qui posent davantage problème. Nos études de cas révèlent d'énormes différences de perception et de communication liées au travail des organisations humanitaires en Afghanistan. Ces différences sont dues

aux promesses non tenues et à la désillusion qui en résulte, mais elles sont également symptomatiques d'une importante cassure entre les étrangers et les indigènes. La confiance dans les organisations humanitaires et le gouvernement - qui est, lui aussi, perçu comme une entité « étrangère » par de nombreux Afghans, surtout dans les zones rurales - s'érode rapidement.

Le sentiment d'une plus grande concordance entre l'entreprise humanitaire et les valeurs locales affecterait-il les bénéficiaires ? Nous le pensons, du moins jusqu'à un certain point. Même si la plupart des Afghans ne font pas forcément la différence entre l'assistance prodiguée par une organisation universaliste guidée par des principes éthiques et celle fournie par une organisation oeuvrant au nom du gouvernement afghan ou des forces de la coalition, il y a fort à parier que ces distinctions prendront de plus en plus d'importance en cas de dégradation de la sécurité dans de nombreuses régions du pays. Il est indéniable que les alliances, avouées ou non - avec la coalition ou avec ses opposants -, ont des conséquences. L'acceptabilité du personnel humanitaire dans les régions attaquées est rendue difficile par la confusion des rôles entre les acteurs militaires et civils et par la façon dont les organisations humanitaires elles-mêmes définissent la situation. Leur position vis-à-vis des autorités et des belligérants sera probablement très différente selon qu'elles estiment qu'il s'agit d'une situation « post-conflit » ou d'une situation dans laquelle le droit international humanitaire doit être appliqué de façon rigoureuse. Comme en Irak, la crédibilité et la réputation des organisations se revendiquant comme humanitaires seront remises en cause à moins qu'elles ne puissent démontrer qu'elles adhèrent à l'esprit et à la lettre des principes universels. L'expérience récente en Afghanistan plaide en faveur d'une séparation plus nette entre les organisations humanitaires « reconnues », qui travailleront uniquement suivant les préceptes du droit international humanitaire, et les autres, qui accepteront peut-être différents degrés de collusion avec un belligérant.

La situation au Soudan présente quelques similitudes avec celle de l'Afghanistan du point de vue de l'image des organisations humanitaires, du manque de concordance entre les traditions locales et les principes universalistes, et surtout, de la polarisation de la situation sur le terrain. Au

Soudan, c'est le gouvernement, et non les insurgés, qui prétend que l'action humanitaire est un outil occidental utilisé contre lui. Inversement, les valeurs étrangères sont appréciées par les bénéficiaires de l'action humanitaire, qui sont aussi les victimes

C'est l'attitude des dirigeants et des chefs de guerre qui pose problème et non les préceptes des cultures et des religions.

des politiques gouvernementales ou de la violence encouragée par le gouvernement. Certaines communautés considèrent les étrangers comme neutres et impartiaux (« les travailleurs humanitaires venant de l'étranger ne prennent pas parti... ») alors qu'elles n'accordent pas leur confiance au personnel des organisations nationales, qu'elles considèrent comme complices des autorités centrales. Toutefois, la situation est loin d'être claire. Dans le sud du Soudan et même au Darfour, l'hostilité ne vise pas tant l'Occident et ses valeurs que les organisations et les valeurs islamiques. En outre, dans tout le pays, il existe des oppositions entre la défense des droits de l'homme - plus particulièrement l'égalité entre hommes et femmes - et les traditions locales. Une constatation mérite d'être mise en évidence : le contraste entre la défense parfois maladroite des principes humanitaires par les organisations d'aide et la mauvaise connaissance de ces principes par le personnel national et parfois international de ces organisations.

Contrairement à la situation en Afghanistan ou au Soudan, la nature occidentale de l'entreprise humanitaire ne pose pas de problème à la Colombie, qui se considère comme faisant partie intégrante du monde occidental. Les traditions religieuses et civiles de la Colombie s'accordent relativement bien avec la philosophie, les lois et les institutions humanitaires internationales. Toutefois, l'affirmation des normes universelles par les autorités colombiennes ne signifie pas nécessairement que celles-ci sont appliquées dans l'environnement dur et chaotique de la guerre civile. En réalité, le gouvernement aborde la question d'une manière qui tend à limiter l'applicabilité du droit international vis-à-vis du conflit en Colombie. Il tient la bride haute aux groupes d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme en limitant leur accès aux groupes armés et en prétendant publiquement qu'ils sont davantage guidés par des projets politiques

partisans que par des principes humanitaires. Et pourtant, la philosophie humanitaire est toujours bien vivante dans le pays. Ses principes et la défense de son applicabilité universelle sont des points de ralliement pour les groupes colombiens d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme qui interagissent avec le gouvernement et la communauté internationale.

De la même manière, dans le nord de l'Ouganda, au Burundi et au Liberia, la nature occidentale de l'entreprise humanitaire n'est pas un problème en soi. Les travailleurs humanitaires expatriés sont généralement respectés et appréciés, et les communautés bénéficiaires préfèrent souvent les expatriés aux équipes locales car elles pensent qu'ils sont moins corrompus. Il existe cependant dans ces trois pays des problèmes dus aux imperfections de la dynamique allochtones-autochtones. Ainsi, dans le nord de l'Ouganda, il ne s'agit pas tant d'un problème de sensibilité culturelle que d'une discordance entre les valeurs culturelles. Le projet venu de « l'extérieur » (au sens large du terme - par exemple, un coopérant instruit et cosmopolite travaillant pour une ONG ougandaise est, lui aussi, considéré comme « extérieur ») est plus en accord avec le droit international humanitaire et les principes humanitaires, tandis que les opinions locales sont fonction des arrangements culturels traditionnels, fondés sur des normes patriarcales et plus hiérarchiques. Un autre problème surgit, principalement en Afrique : l'universalisme est victime du phénomène des crises oubliées. L'intérêt pour les conflits africains, et les fonds affectés à leur résolution, sont très limités par rapport à la munificence dont fait preuve l'Occident dans les conflits majeurs en Afghanistan, en Irak, au Kosovo et en Bosnie.

En résumé, nous désirons souligner que, dans trois domaines spécifiques, l'effort humanitaire n'est pas suffisamment universel, comme nous l'avons constaté dans les études de cas :

1. L'action humanitaire est définie par les personnes qui la mènent, sans grande considération pour les approches ou traditions différentes visant à soulager la souffrance. Ce n'est probablement pas en tentant d'universaliser une conception spécifique de l'humanitaire inextricablement liée à l'histoire, à la pensée et aux valeurs occidentales que nous pourrions changer l'avis

des sceptiques et des opposants des pays du Sud. Pour réinventer une notion mondialement acceptable de l'« humanitaire », il faudrait bousculer la pensée conventionnelle.

2. L'entreprise humanitaire semble particulièrement mal équipée pour faire face aux conflits asymétriques complexes, comme en Afghanistan et dans une certaine mesure au Soudan. Dans de tels contextes, l'effort humanitaire lui-même a tendance à devenir asymétrique dans le sens où il est souvent partisan ou perçu comme tel, il n'est pas proportionnel aux besoins et il est sujet à la manipulation politique. Il convient donc d'appréhender l'action humanitaire dans un plus grand respect des cultures et d'accorder davantage d'attention aux relations allochtones-autochtones. Si nous voulons nous impliquer davantage auprès des communautés locales, nous devons probablement nous éloigner de l'aide humanitaire et de la protection telles qu'elles sont pratiquées aujourd'hui, c'est-à-dire conçues par le haut, dirigées par des expatriés et essentiellement dépendantes de l'offre.
3. L'action humanitaire est souvent coupable par association. Parce qu'elle trouve ses racines dans le Nord et parce que son image et son *modus operandi* sont essentiellement « occidentaux », l'action humanitaire est souvent associée à des processus de « remise en ordre » politiques et militaires qui viennent également du Nord. La manipulation et la politisation de l'action humanitaire ne sont, bien sûr, pas neuves. Ce qui est nouveau, c'est l'ampleur que prend ce phénomène dans les grands conflits, et surtout, la mesure dans laquelle l'action humanitaire est associée à des projets politiques exogènes.

« *Tant que les lions n'auront pas leurs propres historiens, l'histoire sera toujours écrite par les chasseurs* », dit un proverbe africain. Peut-être est-il temps de donner la parole aux lions, aux gazelles et même à l'herbe que nous foulons aux pieds ? En réalité, mettre, comme nous l'avons fait dans ces études de cas, l'universalité de l'élan humanitaire et la défense des droits de l'homme à l'épreuve du terrain, nous a permis de mieux comprendre le « contexte humanitaire » et la façon dont les communautés perçoivent le travail des étrangers. Il reste beaucoup à faire dans ce domaine. Soigner les blessés de guerre, protéger les enfants et les civils dans les conflits, rétablir la justice et la responsa-

bilité sont des obligations qui sont reconnues, à leur façon, par toutes les cultures. Ce substrat humanitaire est incontestablement universel. C'est le comportement des dirigeants et des chefs de guerre qui pose problème et non les préceptes des cultures et des religions. Par conséquent, il est probable que la collaboration avec les groupes locaux et la création de partenariats autour de préoccupations « humanitaires » communes soient un moyen plus productif de promouvoir une action humanitaire efficace fondée sur des principes universels qu'un « dialogue » de sourds entre civilisations. Peut-être les organisations humanitaires du Nord doivent-elles aussi prêter davantage d'attention aux voix humanitaires des communautés du Sud.

Recommandations

Nous croyons que pour renforcer l'efficacité de l'action humanitaire, il est indispensable de promouvoir un langage humanitaire plus universel qui s'appuie sur toutes les traditions existantes. Pour y parvenir, plusieurs mesures doivent être prises d'urgence :

1. **Comblé le fossé humanitaire.** Les traditions humanitaires non occidentales fournissent une aide d'une importance cruciale pour les communautés confrontées à une crise ou un conflit. Il s'agit notamment de contributions gouvernementales, d'organisations caritatives et de congrégations religieuses, du soutien financier de la diaspora ainsi que des communautés locales et de leurs familles. Il s'agit souvent du premier et parfois du seul filet de protection pour les personnes vulnérables. La communauté internationale doit reconnaître l'importance de cette contribution en soutenant les initiatives visant à encourager le dialogue entre les traditions humanitaires (par exemple, celui qui est entrepris par l'OCHA, le gouvernement suisse, et Islamic Relief). L'OCHA, le CAD (Comité d'aide au développement) ou un institut de recherche devrait entreprendre une étude dans le but de quantifier la contribution des sources non occidentales à l'effort humanitaire mondial. Le CAD doit trouver les moyens d'enregistrer ces contributions dans ses statistiques.
2. **Être davantage à l'écoute.** Compte tenu de la domination institutionnelle de l'aide prodiguée par des expatriés, les organisations humanitaires occidentales opérationnelles doivent recon-

naître et développer de façon systématique les capacités locales ainsi qu'élaborer des stratégies d'adaptation. Les activités internationales seraient ainsi davantage en harmonie avec les perceptions des communautés bénéficiaires. En outre, il convient d'assurer un *feedback* aux communautés afin d'engager la responsabilité des humanitaires vis-à-vis des bénéficiaires. Les organisations devraient veiller à ce que la mise en œuvre de stratégies respectueuses des cultures soit une composante obligatoire de leur travail. Cela implique, entre autres, de sensibiliser leurs employés aux contextes culturels, linguistiques, historiques, ethniques et religieux dans lesquels ils travaillent.

3. Repenser le rôle et le fonctionnement du siège des organisations et des acteurs sur le terrain.

Les organisations humanitaires et leurs consortiums internationaux doivent encourager l'élaboration de politiques et de programmes mieux adaptés aux besoins identifiés au niveau local plutôt que les approches conçues par le haut, dirigées par des expatriés et dépendantes de l'offre. Un tel changement qualitatif dans la conceptualisation et la pratique de l'action humanitaire aura également un impact majeur sur les donateurs.

4. Préserver l'indépendance des organisations humanitaires.

La démarche humanitaire n'est universelle que si ses acteurs sont considérés comme incarnant les principes humanitaires de base. Dans les environnements très troublés, les organisations humanitaires sont confrontées à deux dangers indissociables : le risque de se faire manipuler par des acteurs politiques puissants d'une façon qui compromette leur intégrité et qui donne d'elles, à tort ou à raison, l'image de vecteurs d'un plan « occidental ». Dans de pareilles situations, les organisations humanitaires doivent tenter de déterminer ce qu'elles ont à gagner ou à perdre en se conformant à certains principes, et se préparer à garder leurs distances si leur indépendance par rapport aux belligérants ne peut plus être assurée, surtout si l'armée ou d'autres acteurs moins respectueux des principes sont en mesure de fournir une assistance. Lorsque des organisations affichant une réputation humanitaire inattaquable se trouvent en présence d'autres organisations dotées de mandats variables, il devient difficile

d'imposer une action régie par des principes. La communauté humanitaire est donc encouragée à étudier les moyens de renforcer l'universalité de ses principes en établissant des distinctions plus nettes entre les différents types d'acteurs et en élaborant des normes vérifiables pour l'évaluation de ses réalisations et la mesure de ses responsabilités.

5. Conforter l'universalité. Nos études de cas montrent que les organisations d'aide humanitaire, même les plus réputées, ont une connaissance insuffisante du droit international humanitaire. Par exemple, les groupes d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme connaissent les objectifs et les stratégies des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux en Colombie et dans le nord de l'Ouganda, et ont fait de leur mieux pour encourager un comportement conforme aux normes internationales. Mais au Soudan et en Afghanistan, l'entreprise humanitaire n'a pas pu cadrer aussi efficacement son action par rapport aux normes universelles. Il est indispensable d'assurer une meilleure formation et une meilleure diffusion des bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne la façon de traiter avec les groupes d'insurgés et d'éviter la cooptation.

6. Améliorer la protection des civils lors des conflits.

Bien que des progrès aient été réalisés au niveau international pour définir les responsabilités de chaque pays, et malgré l'adoption du principe de « la responsabilité de protéger », ces normes internationalement reconnues doivent encore faire leurs preuves et montrer qu'elles permettent effectivement de réduire les attaques contre des civils, que ce soit au Darfour, dans le nord de l'Ouganda ou au Liban. Bien que la question de la protection des civils soit au premier plan dans nos études de cas, la responsabilité de protéger semblait absente sur le terrain aussi bien comme modèle conceptuel que comme outil de planification. Nos données indiquent que l'absence de sécurité est un problème crucial pour les communautés et empêche souvent une action humanitaire efficace. Les efforts déployés par les différentes options militaires prises pour assurer cette sécurité donnent des résultats mitigés.

Il est indispensable d'entreprendre de nouvelles études de cas afin de définir les approches inter-

nationales les plus efficaces pour la protection des civils, en fonction du type de situation. Par exemple, les organisations multilatérales de maintien de la paix sont-elles plus aptes à protéger le travail humanitaire - comme tend à le démontrer la comparaison entre le Burundi et le nord de l'Ouganda ? Inversement, les opérations bilatérales, qui suivent souvent des règles d'engagement plus robustes, sont-elles plus à même de protéger le travail humanitaire ? Les opérations de maintien de la paix, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales, doivent-elles considérer la protection des civils comme une priorité et n'entreprendre la mise en pratique de projets humanitaires (projets à impact rapide, et autres) que dans les situations exceptionnelles ? Lorsque des unités de maintien de la paix assurent la sécurité des opérations humanitaires, quels sont les types de garanties à mettre en place ? (par exemple dans la répartition des rôles, de financement, de responsabilité) ?

(b) Terrorisme

Notre processus de consultation mené en 2003 a révélé que l'une des principales préoccupations de la communauté humanitaire était l'impact du terrorisme et de l'antiterrorisme sur son travail. Deux ans après les attentats du 11 septembre, « l'action humanitaire dans des contextes tels que l'Irak et l'Afghanistan », écrivions-nous dans notre résumé des débats, « a été relégué au second plan d'un projet beaucoup plus vaste et essentiellement politique. (...) La Guerre totale contre le terrorisme jette une ombre considérable sur le travail humanitaire qui se veut fidèle à ses principes de base »⁵.

Le présent rapport préliminaire, élaboré à partir des résultats des six études de cas, n'est pas une analyse de la Guerre totale contre le terrorisme (GWOT). Il existe déjà une pléthore d'études sur le Terrorisme « avec un grand T », dont plusieurs sont répertoriées dans la bibliographie de l'Agenda 2015 publiée sur notre site Internet. En revanche, notre étude privilégie l'aspect humanitaire lorsqu'elle évalue l'impact de cette nouvelle guerre et du terrorisme « avec un petit t » sur les civils ainsi que sur les efforts déployés pour leur porter secours. Les études par pays présentent des expériences très variées, depuis le cœur de la guerre contre le terrorisme en Afghanistan jusqu'aux coins reculés du nord de l'Ouganda et de la Colombie, où

le terrorisme qui tourmente les populations civiles n'a pas, ou très peu, de dimension mondiale.

Dans chacun des contextes étudiés, le discours sur le terrorisme mondial a, d'une façon ou d'une autre, été détourné et déformé. Le débat sur la menace que représente le terrorisme pour la sécurité nationale a éclipsé et érodé l'espace humanitaire, sapant du même coup les efforts entrepris pour combattre les conséquences humanitaires des conflits. Dans chaque contexte, on observe différentes versions du terrorisme, mais il existe aussi des problèmes interdisciplinaires communs. Notre analyse se penche sur deux problèmes en particulier : l'impact de la Guerre totale contre le terrorisme (GWOT, ou Terrorisme « avec un grand T ») sur l'action humanitaire et l'impact du terrorisme local ou indigène (« avec un petit t »).

À ce stade, cinq conclusions générales se dégagent des études de cas qui ont déjà été réalisées.

En premier lieu, bien qu'il n'en existe pas de définition universellement approuvée, le terrorisme est généralement compris dans son sens large comme étant « la violence ou la menace de violence à l'égard de civils, de leur vie, de leurs biens, de leur bien-être. [Il] est un moyen d'atteindre un but politique qui ne pourrait pas être atteint par des moyens normaux et légaux dans le contexte de l'ordre constitutionnel établi »⁶. Comme l'a fait remarquer le Secrétaire général des Nations unies, « toute action constitue un acte de terrorisme si elle a pour but de causer la mort ou une blessure physique grave à des civils et à des non-combattants dans le but d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à exécuter ou à ne pas exécuter un acte spécifique »⁷.

Ainsi défini, le terrorisme fait partie des choses de la vie pour de nombreux civils dans le monde, qui se trouvent pris dans des conflits armés⁸. Les

5. Donini, A., Minear, L., Walker, P. 2004. « The Future of Humanitarian Action: Mapping the Implications of Iraq and Other Recent Crises ». *Disasters*. Vol. 26, 197-8.

6. Hans-Peter Gasser, « Acts of terror, "terrorism" and international humanitarian law », *International Red Cross Review*, vol. 84, septembre 2002, 7.

7. Discours d'ouverture du Sommet international sur la démocratie, le terrorisme et la sécurité, Madrid, 10 mars 2005.

8. Le terrorisme touche aussi directement et personnellement des personnes qui sont très éloignées des zones du conflit. Nous pensons notamment à New York et Londres, Madrid et Mumbai.

études de cas décrivent de très nombreux actes de violence de ce type, qui ont des conséquences particulièrement graves en Afghanistan, en Colombie, au Soudan et dans le nord de l'Ouganda. Toutefois, le terrorisme entraîne des violations des droits de l'homme dans tous les pays étudiés. En effet, le « *terrorisme constitue en soi une atteinte directe aux droits de l'homme et à l'État de droit* », fait remarquer Kofi Annan, ajoutant que « *si nous répondons en les sacrifiant, nous donnerons la victoire aux terroristes* ».

Ceci étant dit, les relations entre le terrorisme en tant que réalité quotidienne au niveau local (terrorisme « avec un petit t ») et le terrorisme de portée mondiale (Terrorisme « avec un grand T ») varie considérablement. L'Afghanistan est au premier plan de la Guerre totale contre le terrorisme, et « l'ombre de cette guerre [est] devenue un facteur opérationnel déterminant pour le travail des organisations d'aide ». En revanche, en Colombie, le lien avec la guerre contre le terrorisme revendiqué par les autorités colombiennes et leurs protecteurs américains est considéré par beaucoup comme exagéré. Entre les deux se situe le Soudan, qui a autrefois abrité la résidence d'Oussama Ben Laden et qui est soupçonné d'avoir joué un rôle dans les attentats à la bombe perpétrés contre des ambassades américaines au cours des années 1990. Il présente donc un lien avec le terrorisme « avec un grand T ». Cependant, même au Soudan, notre étude a conclu que « *Outre la coopération du gouvernement soudanais avec les États-Unis au sujet d'Al-Qaïda (...) le lien [avec] la guerre contre le terrorisme semblait très mince - les individus se sentent assez éloignés de cette guerre* ». Nous avons également constaté que « *la Guerre totale contre le terrorisme avait eu un impact beaucoup moins direct sur l'aide humanitaire en Ouganda que dans les autres pays* ».

Le rôle relatif du terrorisme est encore rendu plus complexe par le fait que les conflits engendrant la détresse et la maltraitance des civils ont généralement des causes multiples et qu'ils évoluent avec le temps. Le conflit en Colombie est en réalité constitué de trois guerres rassemblées en une : une guerre contre l'insurrection, une guerre contre la drogue et une guerre contre le terrorisme. Cette imbrication a évolué avec le conflit : la façon dont l'administration Uribe à Bogotá et les administrations Clinton et Bush à Washington ont présenté le

conflit est fortement empreinte d'opportunisme. En Afghanistan comme en Colombie, la lutte contre le commerce illégal de stupéfiants est au premier plan même si, dans chaque cas, il ne fait aucun doute que les résultats seront mesurés dans l'optique de la lutte contre le terrorisme plutôt que dans celle de la lutte contre les stupéfiants. Toutefois, les conflits mineurs ne sont pas obligatoirement plus unidimensionnels. Notre étude de cas dans le nord de l'Ouganda explique comment l'exploitation des ressources naturelles - une cause récurrente de conflit armé intérieur - se confond avec le traditionnel vol de bétail et les tensions historiques entre nomades et pastoralistes, entraînant la dévastation pour les populations civiles.

La politisation du conflit est également manifeste au Soudan. « *Contrairement à d'autres pays tels que l'Ouganda et le Burundi* », indique notre étude de cas, « *ni les rebelles ni les milices Janjawid n'ont été répertoriés parmi les terroristes, bien que les Janjawid se soient clairement engagés dans une campagne de terreur contre les civils, soutenue par le gouvernement* ». On soupçonne que la coopération de Khartoum à la lutte contre le terrorisme a inhibé l'utilisation du terme terrorisme par Washington, de même que l'application du concept de génocide aux événements qui se déroulent au Darfour. Les personnes impliquées dans des conflits ont leur propre interprétation du terrorisme. « *Pour un groupe de jeunes hommes de Khartoum* », interrogés pour les besoins de l'enquête, « *les vrais actes de terrorisme sont les interventions de l'Occident en Irak et le massacre des Palestiniens* ». Les personnes interrogées en Colombie ont exprimé des sentiments semblables à propos des États-Unis, expliquant leur opinion par les mauvais traitements infligés dans les prisons de Guantanamo et d'Abou Ghraïb⁹.

Deuxièmement, le terrorisme est clairement un concept analytique très utile pour décrire une réalité quotidienne à laquelle sont confrontés de nombreux civils à travers le monde. Il permet de comprendre la vulnérabilité des Ougandais des zones rurales aux mauvais traitements très spécifiques infligés par l'Armée de résistance du seigneur

9. Selon les personnes interrogées en Afghanistan, les violations du droit international humanitaire par les États-Unis ont nui à l'image des organisations humanitaires travaillant là-bas.

(Lord's Resistance Army, LRA), aussi bien que celle des Afghans au terrorisme de portée plus internationale. Cette catégorie convient parfaitement à la situation au Burundi où, coincées entre terrorisme et contre-terrorisme, les forces armées du pays et ses insurgés « *ont délibérément tué des civils et commis d'autres atrocités* » en violation du droit international. Toutefois, le terrorisme n'explique pas tous les conflits actuels, et il ne doit pas devenir non plus le facteur déterminant pour l'allocation des ressources internationales. En d'autres termes, l'utilisation à tort et à travers de l'étiquette « Guerre contre le terrorisme » caricature les terribles conditions dans lesquelles des populations sont contraintes de vivre au quotidien, pendant des dizaines d'années.

Bien que le contexte varie d'une situation à l'autre, les problèmes qui apparaissent dans les différents conflits étudiés sont essentiellement d'ordre structurel. En Colombie, un grand nombre des personnes interrogées sont les acteurs d'un drame de paupérisation et de marginalisation qui dure depuis plusieurs décennies. « *Avant le 11 septembre, les guérillas étaient reconnues comme des interlocuteurs politiques de l'État* », fait remarquer un analyste. Depuis le 11 septembre, il n'y a plus de communication possible car le gouvernement a supprimé, pour lui-même comme pour les autres, toute possibilité de dialoguer avec elles. La politique américaine a suivi une approche similaire, allongeant sa liste d'organisations terroristes étrangères et déclarant que les interactions avec les terroristes étaient interdites. En Colombie, cette approche a entravé la capacité des États-Unis de soutenir le plan de démobilisation des paramilitaires et même, apparemment, de négocier la libération des entrepreneurs américains retenus en otages par les FARC.

Les autres études de cas confirment des dynamiques similaires. Une personne interrogée au Soudan a fait remarquer que la position consistant à dire « *soit vous êtes avec nous soit vous êtes contre nous* » laissait peu de place dans le débat aux Musulmans modérés. Un employé de l'OCHA au Soudan regrettait que la formulation manichéenne de la guerre contre le terrorisme ait « *fermé les possibilités de dialogue entre les pays* » et torpillé toute possibilité d'entente. De nombreuses personnes interrogées dans le cadre de ces études de cas ont fait remarquer que l'utilisation de la carte du

terrorisme limitait les possibilités de négociation et de règlement pacifique des différends, réduisant ainsi, à leurs dépens, les options qui s'offrent aux gouvernements.

Plusieurs personnes interrogées et plusieurs groupes témoins ont condamné l'approche dominante, qui consiste à dire que le terrorisme est un problème qui doit être combattu par « la guerre » plutôt qu'un défi juridique qui doit être résolu par le biais des institutions judiciaires nationales et internationales. D'après l'enquête que nous avons menée dans le nord de l'Ouganda, le gouvernement ougandais a utilisé la liste officielle américaine, qui répertorie la LRA parmi les organisations terroristes, « *afin de pouvoir axer sa principale stratégie de résolution du conflit sur la défaite militaire des rebelles - au détriment des négociations de paix et du processus d'amnistie* ». D'un point de vue mondial, il est évident que le terrorisme a renforcé les extrêmes et rendu les positions modérées difficiles à tenir.

Les difficultés rencontrées pour répondre aux besoins des Palestiniens après la victoire du Hamas aux élections de la fin 2005, un groupe considéré comme une organisation terroriste à la fois par les États-Unis et par l'Union européenne, illustrent à merveille la limitation des possibilités qu'impose le concept du terrorisme tel qu'il prévaut actuellement. En juin 2006, la presse déclarait que « *une proposition européenne visant l'envoi d'une aide médicale en Palestine avait été bloquée car l'administration Bush craignait que ce plan n'enfreigne un embargo américain sur le paiement des salaires à un gouvernement dirigé par le Hamas* ». L'existence même d'une crise humanitaire est ainsi remise en question. Les Européens, confortés dans leur conviction par les informations publiées par les organisations des Nations unies, affirment que cette crise existe bel et bien. Les États-Unis, eux, refusent de reconnaître la crise et prétendent, selon les termes d'un haut responsable de l'administration, qu'« *Il existe une crise politique et sécuritaire, et le gouvernement du Hamas doit prendre des décisions responsables pour la résoudre* »¹⁰. Le ministre israélien de la Santé a fait preuve d'une plus grande souplesse pour tenter d'éviter une aggravation de

10. Steven R. Weisman, « Europe Plan to Aid Palestinians Stalls Over U.S. Salary Sanctions », *The New York Times*, 15 juin 2006, A9.

la situation humanitaire, en dépit de ses craintes concernant le terrorisme¹¹.

De manière plus générale, l'irruption des considérations politiques dans l'évaluation des besoins humanitaires est un problème récurrent. En témoignent, par exemple, les débats au Conseil de sécurité des Nations unies sur l'imposition de sanctions à différents pays¹². Un observateur américain a conclu que « *La guerre contre le terrorisme est une fausse métaphore qui a débouché sur des politiques contre-productives. (...) Une guerre interminable contre un ennemi invisible qui porte gravement atteinte à notre puissance et à notre prestige à l'étranger, ainsi qu'à l'ouverture de notre société dans nos propres frontières* »¹³.

En définitive, il ressort de nos enquêtes que l'établissement d'un lien entre le terrorisme, l'action humanitaire et la défense des droits de l'homme, est plutôt néfaste, altère la vision que nous avons de ces problèmes et nous empêche de prendre des mesures pour les résoudre. Dans les six pays étudiés, le lien avec le terrorisme a eu un certain nombre de conséquences positives modestes sur l'entreprise humanitaire. Parmi celles-ci, une plus grande conscience de la vulnérabilité des civils et une meilleure connaissance des obligations qu'ont les belligérants de les aider et de les protéger, ou d'autoriser d'autres institutions à le faire. Dans certains cas - dont l'Afghanistan - la volonté de combattre le terrorisme a permis de mobiliser davantage de ressources internationales. Toutefois, en Afghanistan et en Colombie, l'aide fournie a été de nature essentiellement sécuritaire et militaire, et de nombreuses priorités en matière de sécurité humaine n'ont pas été prises en compte. Certaines personnes interrogées, dans les deux contextes, ont indiqué que les stratégies antiterroristes mises en oeuvre au nom de la guerre contre le terrorisme n'avaient en réalité servi qu'à alimenter le terrorisme. Une personne interrogée au Soudan a déclaré que, selon elle, la guerre contre le terrorisme avait fragilisé les Nations unies car l'organisation était désormais impliquée dans cette guerre, devenant du même coup une cible légitime¹⁴.

Troisièmement, le terrorisme place les États sur la défensive. Il est souvent perçu comme une menace pour leur survie. Les terroristes mettent à l'épreuve le fonctionnement constitutionnel des États, qui ne sont pas toujours à la hauteur du défi. La tension est flagrante au sein même de

l'exécutif colombien, où la Cour constitutionnelle et le Bureau du médiateur ont tous deux remis en question des politiques fondamentales : le refus du gouvernement de reconnaître l'existence d'un conflit armé intérieur, ses obligations envers les personnes déplacées et la procédure de démobilisation des paramilitaires. Des pressions similaires étaient également perceptibles dans les discussions aux États-Unis sur le rééquilibrage entre la sécurité nationale et les libertés civiles lors de l'adoption du *Patriot Act* à la fin de l'année 2001 et de sa prolongation en 2006.

Les États ne sont pas seulement les victimes du terrorisme ; ils peuvent également en être les auteurs, soit directement soit par des intermédiaires (par exemple, les milices Janjawid au Darfour, les forces paramilitaires en Colombie). Des gouvernements étrangers peuvent également être partie prenante de la violence d'Etat au sens large, soit de façon négative, via une aide politique, financière, technique ou matérielle, soit de façon plus informelle, en contraignant les gouvernements de respecter les normes internationales. Le rôle des États-Unis en Colombie illustre ces deux cas de figure puisque les Américains fournissent à ce pays une aide militaire massive tout en s'efforçant de promouvoir une culture de respect des droits de l'homme au sein de l'armée colombienne. Le gouvernement ougandais a, lui aussi, encouragé et facilité la création de milices locales afin de protéger les populations civiles.

Lorsque les acteurs non étatiques refusent de se plier aux normes internationales, l'asymétrie qui en résulte peut inciter les États eux-mêmes à rogner sur leurs propres obligations. Or, les conventions de Genève de 1949 et les Protocoles additionnels de 1977 imposent des obligations aux

11. Dans le conflit qui a éclaté en juillet 2006 entre Israël et le Hamas dans les Territoires palestiniens et entre Israël et le Hezbollah au Liban, de nombreux commentateurs ont déclaré que, en refusant de traiter directement soit avec le Hamas soit avec le Hezbollah, les États-Unis avaient effectivement renoncé à tout rôle diplomatique ou de résolution des conflits.

12. Voir, par exemple, Larry Minear *et al.*, *Toward More Humane and Effective Sanctions Management : Enhancing the Capacity of the United Nations System* (Providence, RI : Watson Institute, 1998), document hors-série 31.

13. George Soros, op-ed, *Wall Street Journal*, 15 août 2006.

14. Notre deuxième série d'études de cas examinera ces hypothèses dans le cas de l'Irak.

acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Estimant qu'il était indispensable de soutenir ces normes, quelque 30 acteurs non étatiques ont renoncé à l'utilisation des mines antipersonnel¹⁵. En effet, ces acteurs compromettent souvent leurs objectifs politiques en s'aliénant les populations civiles - comme en témoigne la haine à l'égard des FARC en Colombie ou de l'Armée de résistance du Seigneur dans le nord de l'Ouganda.

Un exemple criant des compromis faits par les acteurs politiques et leurs appuis extérieurs est apparu au moment où nous rédigeons ce rapport. « *Lundi, une milice fidèle aux tribunaux de la charia* », déclarait le journal *African Union* en juin 2006, « *a arraché le contrôle de Mogadiscio aux mains d'une prétendue coalition antiterroriste de chefs militaires, apparemment soutenue par Washington, au terme d'une bataille de trois mois qui a fait 350 victimes* »¹⁶. Défendant leur politique défaillante, les responsables à Washington auraient répondu que les États-Unis « soutiendraient toute formation luttant contre le terrorisme »¹⁷. La poursuite du terrorisme sans égard pour les conséquences qu'elle entraîne rappelle la situation de l'Afghanistan, où le soutien presque unanime à la guerre menée par les États-Unis contre Al Qaïda et le régime taliban a été miné par l'absence de concertation avec les chefs des villages pour l'exécution des raids de la coalition. La primauté de la paix sur la justice (« La justice est un luxe que nous ne pouvons pas nous payer », a déclaré le président Karzai) et le maintien de chefs militaires à des postes de pouvoir ont suscité une vague de critiques, aussi bien parmi le peuple afghan qu'au sein de la communauté internationale.

Quatrièmement, le terrorisme et les efforts qui sont déployés pour le contrer ont des conséquences spécifiques, perceptibles et récurrentes sur l'entreprise humanitaire. Il s'agit notamment du refus de la part des belligérants d'autoriser les organisations à accomplir leurs missions, de l'intensification des tentatives de manipulation et de contrôle, et de la réduction de l'espace de plaidoyer. Nos études de cas regorgent d'exemples très instructifs de chacune de ces situations¹⁸.

Le travail d'aide humanitaire et de protection exige un accès régulier aux populations civiles dans le besoin. Cette condition est essentielle à la fois pour la collecte d'informations en vue de l'élaboration de programmes et pour la mise en

oeuvre de ces programmes. La sensibilité de la question de l'accès aux zones de conflit est évidente en Colombie. Les FARC - au moment où nous avons mené notre enquête, au début de 2006 - avaient demandé à toutes les organisations d'aide humanitaire et de défense des droits d'évacuer une zone spécifique. Ils souhaitaient pouvoir mener des opérations tactiques dans des lieux qui étaient aussi les zones où les besoins des civils exposés étaient les plus grands. De même, les autorités soudanaises, invoquant des raisons de sécurité, ont souvent refusé l'accès au Darfour au personnel humanitaire, au plus haut représentant des affaires humanitaires de l'ONU et, plus récemment, à une force de maintien de la paix de l'ONU autorisée par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Le terrorisme et les efforts déployés pour l'enrayer engendrent aussi la suspicion. « *L'empressement du gouvernement ougandais à utiliser l'étiquette "terroriste" a... affecté la capacité des ONG d'agir librement, plus particulièrement dans le Nord* ». (Les mêmes organisations opèrent sans difficulté dans le Sud, où il n'y a pas de conflit armé intérieur.) « *Le gouvernement parle d'"ONG dans le nord qui soutiennent les terroristes" mais il n'a pas encore spécifié lesquelles il visait* ». De telles suspicions, fréquentes dans différents contextes, transforment les groupes humanitaires et de défense des droits de l'homme en boucs émissaires, anéantissent leur crédibilité et affaiblissent leur sécurité. Des allégations compromettantes et exagérées concernant l'implication des ONG dans le soutien au terrorisme ont également été proférées par de hauts responsables, y compris le président et les membres du cabinet afghans, mais également par

15. Geneva Call, « Chin National Front of Burma Renounces The Use Of Anti-Personnel Mines ». Genève, 10 août 2006.

16. Salle de suivi du African Union, *Daily News Highlights*, 11 juin 2006. L'UA reproduit une dépêche de l'agence Reuters en provenance de Mogadiscio, « Le gouvernement somalien exhorte les islamistes à déposer les armes ».

17. Salle de suivi du African Union, *Daily News Highlights*, 8 juin 2006.

18. Notre étude de cas sur l'Afghanistan indique que les effets de la guerre contre le terrorisme sur l'action humanitaire et les activités de défense des droits de l'homme ont été « immédiats » et perceptibles, peut-être davantage que dans les autres pays étudiés. Ceci reflète probablement le fait que « l'intervention américaine en Afghanistan a été entièrement menée sous la bannière de la GWOT. L'objectif consistait à écraser les Talibans et Al Qaïda en utilisant tous les moyens à disposition ». L'exemple de l'Afghanistan est tout aussi important dans le domaine de la cohérence, comme le suggèrent les conclusions et les recommandations.

le Premier ministre et les plus hauts responsables soudanais, le président colombien ainsi qu'un haut responsable du Trésor américain. Il arrive parfois que le comportement inapproprié ou non professionnel du personnel humanitaire confirme ces soupçons.

Les conflits rendent le travail de plaidoyer davantage nécessaire - nombre de problèmes rencontrés dépassent la compétence directe des organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme - mais ils sensibilisent également les belligérants aux efforts déployés par les gouvernements et la communauté internationale pour diminuer les cas de maltraitance. « *Nous nous trouvons dans une situation très difficile* », nous a expliqué une autorité religieuse en Colombie. « *Il est plus risqué de demander aux autorités de mettre un terme aux déplacements que de s'occuper des personnes déplacées* ». Les autorités de Khartoum ont tenté d'intimider les ONG au Darfour, menaçant d'expulser deux organisations qui avaient témoigné de violations des droits de l'homme devant le Conseil de sécurité des Nations unies. La mise en examen de dirigeants du LRA par le Tribunal pénal international a été suivie d'attaques ciblées sur des membres du personnel d'ONG internationales.

Les tentatives des belligérants de manipuler et de contrôler les activités des organisations d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme augmentent considérablement durant les conflits. « Les acteurs armés arrivent et se servent de nos programmes », regrette un responsable d'USAID en Colombie, en décrivant les tactiques utilisées par les terroristes pour décourager l'adhésion à ces programmes et/ou en exclure les bienfaits. Le gouvernement ougandais a renforcé la surveillance des activités des ONG en nommant plusieurs responsables du secteur de la sûreté de l'État à la commission parlementaire compétente¹⁹. Les autorités américaines ont soutenu, dans un cas spécifique, qu'un homme détenu à Guantanamo devait être considéré comme un combattant ennemi, en partie parce qu'il travaillait pour une organisation d'aide islamique²⁰.

Les autorités canadiennes, américaines et européennes ont également imposé une surveillance plus stricte des activités internationales des ONG. Le gouvernement canadien a fermé plusieurs organisations soupçonnées d'acheminer des fonds de la

diaspora vers les Tigres tamouls au Sri Lanka. Un décret promulgué par le président Bush peu après le 11 septembre interdit les transactions « *avec des particuliers et des organisations considérés par l'administration comme étant associés au terrorisme* ». En réponse à ce décret, les ONG américaines ont refusé d'obéir aux propositions de directives relatives à la mise en oeuvre, qu'elles estimaient potentiellement dangereuses pour leur travail et peu utiles pour atteindre les objectifs déclarés en matière de lutte contre le terrorisme. Les ONG affirment qu'elles ne sont pas des « *agents chargés de faire respecter les lois américaines ou les politiques qu'elles reflètent* ». Lorsqu'elles ont réagi à la crise du Liban qui a suivi l'invasion israélienne en 2006, il leur était difficile de ne pas traiter avec le Hezbollah, une organisation qui figure sur la liste des groupes terroristes établie par les États-Unis mais qui, de sa propre initiative, a pris la tête des efforts de réhabilitation et de reconstruction au Liban Sud. Parallèlement, elles ont été encouragées par deux anciens responsables de l'administration américaine à participer à « *la course entre le Hezbollah et le gouvernement libanais pour la reconstruction du côté de ce dernier* »²¹.

Cinquièmement enfin, le soutien aux sociétés civiles fortes constitue un investissement international crucial assurant la viabilité et le dynamisme de l'entreprise humanitaire, aussi bien dans les pays en situation de conflit qu'ailleurs dans le monde. Les six études de cas montrent des sociétés civiles à différents stades de dynamisme ou de dislocation. Dans le cas de la Colombie, la résilience de la société civile est considérée comme une sorte de « miracle » après plusieurs décennies de violence féroce. Au Soudan, les traditions légendaires d'hospitalité vis-à-vis des étrangers et de courtoisie entre toutes les ethnies ont été usées par des années de guerre civile au Nord, au Sud et au Darfour, mais elles existent toujours. Dans le nord de l'Ouganda, des groupes de parents se sont organisés pour tenter d'empêcher les enlèvements de jeunes par la LRA.

19. Le gouvernement ougandais a arrêté des responsables politiques élus ainsi que des dirigeants civiques originaires des pays du Nord et a fermé les stations radio favorables à l'opposition.

20. La personne était employée par l'International Islamic Relief Organization. Farah Stockman, « Detention over charity ties questioned », *Boston Globe*, 31 août 2006, p. 1.

21. Carlos Pascual et Martyn Indyk, « In Lebanon, Even Peace is a Battle », *The New York Times*, 22 août 2006.

En Afghanistan, où les ONG et les autres acteurs extérieurs font l'objet d'une surveillance et de critiques de plus en plus acerbes, des alternatives endogènes de changement social sont recherchées au travers de projets conclus directement avec les communautés et les structures tribales locales. Au Burundi, les ONG locales aident l'ONUB, par le biais de réunions régulières, à répertorier les violations des droits de l'homme perpétrées dans les zones rurales par les rebelles et les forces gouvernementales. Cela a permis à la Représentante spéciale des Nations unies de rappeler les rebelles, le gouvernement burundais, la police et les forces armées à leurs responsabilités.

Frapper des dirigeants de la société civile, qu'ils soient religieux, syndicalistes, journalistes, académiques ou issus d'autres secteurs, est souvent devenu un acte de guerre, utilisé soit par le gouvernement soit par des acteurs non étatiques. Tel fut le cas en Afghanistan, en Colombie, dans le nord de l'Ouganda et au Liberia, entre autres.

Recommandations

1. Comprendre les mécanismes du conflit.

Compte tenu de la complexité des conflits qui génèrent les besoins en matière d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme, et de leurs liens avec le terrorisme, les organisations humanitaires devraient davantage s'attacher à comprendre leurs mécanismes sous-jacents et à en tenir compte dans leur planification stratégique. Faute de quoi, la justification du conflit telle que proposée par l'un ou l'autre belligérant sera adoptée, contribuant ainsi à la perpétuation du problème plutôt qu'à sa résolution. Les efforts pour tenter de mieux comprendre les conflits devraient inclure à la fois le contexte international, les singularités nationales ainsi que les conséquences pour les différentes organisations et l'action humanitaire en général.

2. Nuancer la référence au terrorisme. Compte tenu de l'opportunisme que l'on observe souvent dans l'application du concept de terrorisme, les États et la communauté internationale devraient développer une approche plus nuancée. Il est essentiel qu'ils établissent une distinction entre l'évaluation des besoins humanitaires et les jugements politiques d'un conflit donné et ses belligérants. Non seulement, ils devraient appréhender le terrorisme comme un défi

diplomatique et juridique plutôt que comme une tâche exclusivement militaire, mais ils devraient aussi s'efforcer de mieux équilibrer les initiatives internationales en renforçant l'aide économique et la sécurité humaine par rapport à la coopération militaire et sécuritaire.

3. Réaffirmer l'importance des valeurs humanitaires.

Compte tenu du rééquilibrage des priorités qui se produit inévitablement lorsque des gouvernements et des acteurs non étatiques cherchent à satisfaire des intérêts sécuritaires, l'importance primordiale des valeurs humanitaires et des droits de l'homme doit être constamment réaffirmée, y compris vis-à-vis des groupes qui recourent à des tactiques terroristes. En outre, la pratique de l'antiterrorisme ne doit pas compromettre le droit humanitaire. Il est indispensable de rappeler aux belligérants que, à long terme, le respect du droit international servira leurs intérêts politiques. C'est sans doute un domaine dans lequel l'OCHA a un rôle à jouer. Toutefois, compte tenu des contraintes politiques qui pèsent sur l'action humanitaire onusienne, il convient également de faire intervenir des coalitions indépendantes.

4. Encourager un plus grand professionnalisme.

Pour renforcer son efficacité dans les régions où le terrorisme fait partie du quotidien, la communauté humanitaire doit promouvoir une approche plus stratégique et plus cohésive des problèmes d'aide humanitaire et de protection. Il convient d'observer un niveau de professionnalisme plus élevé, tant au sein des organisations que dans l'action humanitaire dans son ensemble, afin de pouvoir résoudre les terribles dilemmes illustrés dans cette étude. Par ailleurs, les responsables politiques devraient être contraints de rendre des comptes lorsqu'ils accusent des organisations de partialité sans raison valable. À terme, personne ne devrait pouvoir tirer profit de ce genre de tactique.

(c) Cohérence

Le troisième thème abordé dans notre étude sur l'Agenda humanitaire à l'horizon 2015 concerne le lien entre les activités humanitaires et de défense des droits de l'homme d'une part, et d'autre part, les intérêts et les priorités politico-militaires en réponse à des conflits. Les conclusions des dis-

cussions menées en 2003 étaient les suivantes : « Ces dernières années, nous avons assisté à l'apparition d'un modèle standard fondé sur la cohérence entre les réponses politiques et humanitaires - mais presque uniquement dans les crises majeures dont l'approche stratégique globale était guidée par le Conseil de sécurité ou les intérêts d'une superpuissance. Dans les crises de moindre envergure, l'action humanitaire telle que régie par ses principes fondamentaux a une plus grande chance de survie »²².

Les discussions avec les acteurs et les bénéficiaires avaient permis de dégager deux options qui s'offrent aux organisations humanitaires et aux organisations de défense des droits de l'homme : « une adhésion totale à l'appareil de gestion et de résolution des conflits des Nations unies [ou] un certain degré de séparation, d'isolement ou d'indépendance des organismes humanitaires et éventuellement des organismes de défense des droits de l'homme par rapport à cet appareil afin de pouvoir renforcer l'espace humanitaire et les partenariats au sein de la communauté humanitaire ». Chacune de ces options comporte des avantages et des inconvénients. L'évaluation de ces avantages et inconvénients à la lumière de l'expérience vécue sur le terrain était l'un des points envisagés pour la suite de nos travaux. L'ensemble de la communauté humanitaire était invitée à « revoir le débat sur " la cohérence ou l'indépendance " dans l'optique d'une séparation plus efficace entre les activités humanitaires et l'action menée dans les domaines politique, militaire et du maintien de la paix »²³.

La question de la cohérence comporte deux aspects fondamentaux. Le premier est de nature conceptuelle : comment faut-il comprendre la relation entre les impératifs humanitaires et de défense des droits de l'homme par rapport aux cadres politique, militaire et de maintien de la paix ? Le second relève de la gestion et du fonctionnement : comment faut-il organiser les activités de la communauté humanitaire par rapport à la panoplie d'autres acteurs, à savoir les diplomates oeuvrant à l'instauration de la paix, les contingents militaires et de maintien de la paix, les organismes d'aide dont l'action est axée sur la reconstruction, la (re)constitution de l'État, la bonne gouvernance

et la responsabilisation des citoyens.

Durant les trois années qui se sont écoulées depuis nos premières discussions, l'acceptation du modèle standard d'intégration par les institutions diplomatiques, politiques, militaires et, dans une moindre mesure, par les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme, s'est généralisée. Une conférence sur les missions intégrées, qui s'est déroulée à Oslo en avril 2005, a largement approuvé ce concept, réfutant les réserves conceptuelles et pratiques qui avaient été sévèrement exprimées par de nombreux responsables des secteurs de l'aide humanitaire et des droits de l'homme présents. La conférence a largement approuvé l'approche préconisée dans le « Report on Integrated Missions : Practical Perspectives and Recommendations », commandité par un comité interagences de l'ONU et élaboré par une équipe de consultants indépendants²⁴. Ce rapport, ainsi que la

La cohérence et l'intégration, « qui désignaient autrefois l'aspiration à un plus grand respect des principes humanitaires et des droits de l'homme dans le cadre d'une réponse multidimensionnelle aux crises », sont aujourd'hui devenues des « euphémismes pour la subordination des principes à des objectifs politiques ».

réunion, étaient axés sur la gestion des questions humanitaires et de droits de l'homme dans un cadre politique onusien plus large, plutôt que sur les moyens de les protéger ou de les immuniser de l'intrusion ou de la marginalisation.

Bien que le modèle des missions intégrées approuvé à la réunion occupe désormais une bonne place au firmament de la théorisation contemporaine sur la cohérence, l'expérience récente nous invite à poser un regard neuf sur les tensions entre les priorités humanitaires et de défense des droits de l'homme, d'une part, et les situations politiques sur le terrain ; d'autre part. (Même à Oslo, des critiques ont été émises au motif que la discussion était influencée de façon inappropriée par le contexte mouvementé des opérations humanitaires au quotidien.)

22. Donini *et al.*, *op. cit.*, 198-99.

23. *Ibid.*, 202.

24. Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent et Karen von Hippel, étude indépendante réalisée pour le Expanded UN ECHA Core Group. Mai 2005.

Les six études de cas évoquées dans le présent rapport constituent autant de variations sur le thème de la cohérence. Il est intéressant de noter que leur nombre est supérieur au nombre de pays dans la mesure où les études sur l'Afghanistan, le Soudan et le Burundi englobent chacune deux modèles. Ces études de cas sont riches en détails et en nuances, un élément qui faisait cruellement défaut lors des discussions d'Oslo et d'autres débats de haut niveau. Dans ce chapitre, nous n'avons pas voulu céder à la tentation de résumer toutes ces expériences mais plutôt tenter de déterminer, dans chaque cas, si les résultats d'une approche donnée de l'intégration étaient globalement - du point de vue des intérêts humanitaires et de la défense des droits de l'homme - positifs ou négatifs.

Nous commencerons par l'Afghanistan, qui fit office, pendant plus d'un quart de siècle, à la fois de matrice et de cimetière aux multiples variations structurelles sur le thème de la cohérence. Les conclusions de notre étude sur l'Afghanistan vont à l'encontre des idées reçues sur la cohérence. En d'autres termes, cette analyse établit *« une corrélation négative entre la dimension " enjeux stratégiques ", comme dans le cas de l'engagement d'une superpuissance, et la capacité du système international de fournir une aide humanitaire en se conformant à certains principes »*. Bien que cette conclusion puisse inciter les plus réalistes à accepter de sacrifier leurs principes au nom de l'accès humanitaire et de l'efficacité, notre étude soulève des questions tout aussi préoccupantes. La proximité de l'UNAMA vis-à-vis du gouvernement afghan et de la coalition emmenée par les Américains a réduit son efficacité ainsi que celle des autres agences onusiennes ce qui, à terme, les place en position difficile pour faire face à une crise humanitaire majeure qui serait liée à la propagation rapide du sentiment d'insécurité dans une grande partie du pays.

L'expérience afghane illustre une évolution importante du principe même de la cohérence. Cette dernière, dans le sens qui lui était donné par le Cadre stratégique (1998-2001), était assumée par les acteurs de l'aide humanitaire et de la défense des droits de l'homme afin d'accroître l'efficacité de leur travail à une époque où aucun cadre politique n'avait encore été établi par l'ONU. Toutefois, avec la création de l'UNAMA, l'action humanitaire s'est laissée aspirer dans des sphères plus politiques, re-

nonçant à une grande partie de son indépendance. Comme elle était souvent associée au gouvernement afghan, au même titre que les Nations unies, il fallait jongler entre des priorités humanitaires et politiques. Notre étude de cas sur l'Afghanistan fait remarquer que la cohérence et l'intégration, *« qui désignaient autrefois l'aspiration à un plus grand respect des principes humanitaires et des droits de l'homme dans le cadre d'une réponse multidimensionnelle aux crises »*, sont aujourd'hui devenues des *« euphémismes pour la subordination des principes à des objectifs politiques »*.

Comment arrive-t-on à la conclusion selon laquelle, en Afghanistan, *« les inconvénients de l'intégration sont de loin supérieurs à ses avantages »* ? Tout d'abord, par le fait que l'organisation et le maintien des activités humanitaires et de défense des droits de l'homme étaient menés à bien dans les limites imposées par l'objectif premier des Nations unies, qui est d'assurer la réussite d'un processus de paix. De ce fait, les hauts responsables politiques de l'ONU ont choisi de ne pas interpellier le gouvernement au sujet des cas de mauvais traitements infligés à des civils et de harcèlement du personnel des organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme, et de ne pas envoyer au siège de l'ONU à New York, les rapports décrivant les difficultés rencontrées régulièrement par les organismes d'aide. D'après notre étude, les dirigeants de l'ONU n'ont pas jugé important de promouvoir les principes humanitaires et les droits de l'homme en tant qu'éléments essentiels à la paix. Une plus grande distance par rapport aux objectifs politiques de l'ONU aurait peut-être permis de poursuivre les opérations d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme sans craindre d'entraver le processus de paix.

Ces inconvénients n'ont pas été compensés par les modestes avantages liés à l'association de l'UNAMA, par exemple, à la facilitation des communications entre les différentes équipes des Nations unies et à une légère amélioration de leur sécurité. En effet, d'un point de vue strictement humanitaire, on peut vraiment se demander si cette politique a donné lieu à un quelconque bénéfice. À ce stade, notre étude préliminaire conclut que l'empiètement de l'UNAMA et surtout de la Coalition et des équipes de reconstruction provinciales (PRT) sur l'espace humanitaire, est en grande partie irréversible.

Le cas du Soudan est moins criant et donc, d'une certaine manière, moins instructif - peut-être parce que l'intérêt politique moins vif a inhibé certaines concessions entre la politique et les principes. Comme dans le cas de l'Afghanistan, notre étude a porté sur deux cadres différents : la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS), active dans le sud du pays, et la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS), qui est sous la responsabilité de l'Union africaine au Darfour. La première est une mission intégrée ou unifiée au sein de laquelle travaillent des sections humanitaires et de défense des droits de l'homme. À la mi-2006, la seconde était toujours une opération militaire sans composante humanitaire majeure.

Les pratiques observées au Soudan semblent faire pencher la balance en faveur de la cohérence, qui a un impact plus positif sur l'humanitaire et la défense des droits de l'homme qu'en Afghanistan. Étant donné que le Soudan représente une priorité politique moins importante pour la communauté internationale, nous avons constaté un moins grand nombre de cas (mais quelques-uns tout de même) d'interventionnisme dans le chef des donateurs. Les responsables humanitaires, qui opéraient dans le cadre d'une mission intégrée, ont eu davantage l'occasion d'influencer les acteurs politiques et militaires. Et ce, en dépit du fait que « *le lien entre l'action humanitaire - et plus particulièrement ses motivations, son ampleur, son opportunité et son efficacité - et les enjeux stratégiques est bien présent au Soudan, même si les organisations humanitaires ne le perçoivent peut-être pas aussi nettement que dans des pays tels que l'Irak et l'Afghanistan* ».

Le principal point de friction dans le domaine de la cohérence concerne les activités humanitaires des forces de maintien de la paix de l'ONU au sein de la MINUS. Ces troupes ayant été mandatées au titre du chapitre 6, leurs possibilités de recourir à la force pour protéger les populations civiles étaient limitées, mais l'accord de paix signé dernièrement entre le gouvernement et le M/APLS en réduit aussi la nécessité. Parallèlement, les forces de maintien de la paix ont repris à leur compte certaines missions, telles que la fourniture d'une aide directe aux communautés locales sous forme de projets à impact rapide (QIP), souvent sans consulter les professionnels de l'aide humanitaire et sans connaissance suffisante de leur impact sur les communautés locales. La mise à disposition

d'escortes de la MINUS pour les opérations dans les zones à forte présence de la Lord's Resistance Army (LRA) aurait pu être considérée comme un élément positif mais, à l'époque où nous avons mené cette enquête, la MINUS n'avait pas encore terminé de se déployer et se trouvait donc dans l'incapacité d'assurer ces escortes. La liaison entre la mission intégrée de la MINUS et les autorités soudanaises, par le biais de la Commission d'aide humanitaire (HAC) du gouvernement, a également été perçue par certaines ONG comme une source de problèmes politiques et bureaucratiques.

Lors de notre enquête sur la MUAS, nous avons constaté une moins grande interaction avec les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme. Certaines d'entre elles ont critiqué l'Union africaine, qui n'avait donné aucun mandat pour faire cesser les violations des droits de l'homme et dont les troupes n'avaient aucune connaissance du contexte dans lequel elles avaient été déployées. Des difficultés étaient donc à craindre en cas de remplacement de la MUAS par une force de maintien de la paix des Nations unies agissant sous l'autorité du chapitre 7 de la Charte. Par ailleurs, l'association des activités humanitaires et de défense des droits de l'homme à une présence militaire coercitive, et dans certains endroits non souhaitée, pourrait constituer un handicap et réduire leur efficacité et leur sécurité.

Au Burundi, deux missions successives de maintien de la paix ont fourni le contexte dans lequel situer les activités humanitaires et de défense des droits de l'homme. En avril 2003, soit trois mois après la conclusion d'un accord de cessez-le-feu dans le conflit armé interne qui secouait le pays, l'Union africaine créa la Mission de l'Union africaine au Burundi (MIAB). Après la signature d'un accord de paix en novembre de cette même année, l'Opération des Nations unies pour le Burundi (ONUB) fut mise sur pied et remplaça la MIAB dès juin 2004. Le passage de la MIAB à l'ONUB illustre à merveille l'irruption du concept de cohérence dans la gestion d'une transition, le passage d'une structure de maintien de la paix isolée à une mission semi-intégrée concentrant tous les aspects du mandat conféré par la communauté internationale. Cette nouvelle approche comporte des avantages et des inconvénients. Il est incontestable que la mission a renforcé la coordination entre les agences du système onusien, et entre ses branches poli-

tico-militaires et les organisations humanitaires. Néanmoins, la proximité temporaire des bureaux de l'OCHA avec les dirigeants politiques ainsi que les objectifs mêmes de la mission ont compromis la coordination entre l'OCHA et la communauté des ONG. Après la quasi-absorption de l'OCHA par la mission, la composante humanitaire (mais non pas la composante des droits de l'homme) a réussi à conserver un certain degré d'autonomie. L'ONUB, qui s'est mis à dos le gouvernement nouvellement élu, a progressivement réduit ses opérations et quitté le pays à la fin de 2006.

En septembre 2003, le Conseil de sécurité des Nations unies a donné son feu vert à l'envoi au Liberia d'une mission de maintien de la paix au titre du chapitre 7, la Mission des Nations unies au Liberia (MINUL). Après des élections en octobre-novembre 2005, le mandat de la MINUL a été prolongé jusqu'en septembre 2006 puis à nouveau reconduit jusqu'en fin 2007. La MINUL est similaire à l'UNAMA du point de vue de l'ampleur et de l'intensité de l'intégration. Comme en Afghanistan, l'OCHA a été incorporé dans la mission intégrée, avec des résultats analogues : il est devenu plus difficile de répondre aux besoins humanitaires s'ils étaient considérés comme susceptibles de nuire aux objectifs politiques. Les principes humanitaires se sont donc vus subordonnés à la « *realpolitik* » de la mission et une crise a éclaté entre la MINUL et les ONG, dont la confiance dans les mécanismes de coordination a rapidement chuté. Cette expérience a été qualifiée d'« échec pour la majorité des acteurs impliqués ».

Au Burundi comme au Liberia, la subordination du Coordinateur humanitaire/Coordinateur résident (HC/RC) au Représentant spécial du Secrétaire général (SRSG), et ses conséquences négatives sur la survie de l'OCHA, a altéré le sentiment d'impartialité et de neutralité attaché à la coordination humanitaire des Nations unies. Dans ce contexte, plusieurs tentatives d'instrumentalisation de l'action humanitaire au service d'objectifs politiques à court terme ont été menées dans les deux pays. Ces tentatives étaient le fruit de l'intégration mais ne reposaient apparemment pas sur une politique systématique comme en Afghanistan.

Les deux dernières études de cas révèlent des problèmes de cohérence dans des pays qui ne connaissent pas d'opérations de maintien de la paix. En Colombie, les activités internationales d'aide

humanitaire et de défense des droits de l'homme sont régies par le Plan Colombia, un cadre bilatéral négocié entre les autorités colombiennes et américaines. Dans le nord de l'Ouganda, les problèmes ne semblent concerner que la présence du gouvernement ougandais et de l'armée nationale, et leur présence dans les zones contrôlées ou revendiquées par la Lord's Resistance Army (LRA). Pourtant, la question de la cohérence se pose dans les deux cas : comment positionner le travail d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme de manière à accroître son indépendance et son efficacité par rapport à d'autres acteurs affichant des priorités conflictuelles ?

Le Plan Colombia est « *une stratégie intégrée élaborée dans le but de lutter contre les problèmes les plus pressants auxquels est confrontée la Colombie aujourd'hui - promouvoir le processus de paix, combattre l'industrie des stupéfiants, redynamiser l'économie et renforcer les piliers démocratiques de la société colombienne* ». Proposé pour la première fois en 1999 par le Président de l'époque, M. Pastrana, ce Plan a ensuite fait l'objet de discussions avec les administrations Clinton et Bush, les États-Unis étant le principal protecteur de la Colombie et, dans le cas précis du Plan, son principal inspirateur.

Aux yeux de nombreux acteurs de l'aide humanitaire et de la défense des droits de l'homme, le Plan Colombia fournit un cadre opérationnel relativement inconfortable et improductif. Bien qu'il offre des ressources substantielles pour toute une série d'activités - dont certaines sont des priorités liées à la sécurité humaine, notamment la protection des droits de l'homme -, ses premières priorités sont l'aide militaire et policière afin de vaincre la guérilla. Le Plan Colombia a aussi été l'occasion de frictions entre les États-Unis et d'autres gouvernements aidant la Colombie via des agences de l'ONU, des ONG internationales et des institutions de la société civile colombienne. Ces donateurs ont identifié d'autres priorités de financement et, contrairement aux États-Unis, ils n'ont pas subordonné leur soutien à l'éradication de la drogue dans une région spécifique.

L'absence de mission des Nations unies ne signifie pas que l'Organisation n'a aucun plan ni stratégie dans un pays donné. Toutefois, il n'existe pas forcément d'interaction ou de synergies entre les activités de ses 22 agences et programmes. En

2003, l'ONU a exprimé la volonté de collaborer avec les autorités colombiennes pour élaborer un « plan d'action humanitaire » mais ses efforts ont été vains. Notre étude de cas estime que la création d'une entité unique et unifiée pourrait contribuer à combattre le sentiment des communautés locales pour qui, comme en Afghanistan et en Irak, l'ONU est avant tout un instrument des Américains. Son efficacité pourrait aussi être renforcée par l'orientation que le Département des affaires politiques des Nations unies pourrait donner au système onusien en Colombie.

Un certain nombre de travailleurs humanitaires interrogés en Colombie ont exprimé le souhait de maintenir l'indépendance politique et opérationnelle par rapport au gouvernement américain et à son soutien financier. Certaines ONG américaines ont refusé de solliciter ou d'accepter un financement de l'USAID. Cette approche a aussi été adoptée par le HCR à un certain moment. Une ONG américaine a chargé un ressortissant étranger de la gestion de son programme colombien afin de réduire le sentiment de dépendance vis-à-vis des États-Unis. Plusieurs ONG internationales et colombiennes ont accepté d'être financées par l'Union européenne mais pas par les États-Unis.

Certains groupes humanitaires, qui se méfient des liens bilatéraux, sont plus ouverts à la collaboration avec les Nations unies, avec l'Organisation des États américains ou avec d'autres institutions intergouvernementales.

Dans le nord de l'Ouganda, les conditions dans lesquelles s'opèrent l'action humanitaire et le travail de défense des droits de l'homme dépendent du gouvernement ougandais et de son armée, les Forces de défense populaires de l'Ouganda (UPDF). Sur le territoire de la LRA, l'UPDF fournit des escortes armées aux acteurs humanitaires (et parfois aussi à l'équipe d'enquêteurs de l'université Tufts). Le Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies qui, par le biais de plusieurs ONG partenaires, fournit depuis une dizaine d'années des rations alimentaires aux personnes déplacées (IDP), utilise également des escortes armées. *« Bien que les liens étroits qui unissent le PAM et l'armée ougandaise soient critiqués par certains acteurs nationaux et internationaux, le PAM est la seule agence capable d'accéder à tous les camps d'IDP. »* Aucune des personnes interrogées dans le cadre de notre enquête n'a eu l'impression que cette

collaboration compromettrait le projet humanitaire ni les principes de l'agence onusienne.

Plusieurs organisations humanitaires ayant lancé des opérations dans le nord de l'Ouganda lors de l'aggravation du conflit ont également recouru aux escortes armées de l'UPDF. En revanche, deux d'entre elles établies de longue date, le CICR et MSF, refusent ces escortes au nom de leurs principes. La majorité des personnes interrogées, y compris les bénéficiaires et les travailleurs humanitaires, reconnaissent que ces deux organisations ont ainsi réussi à préserver leur indépendance. Toutefois, l'utilisation d'escortes pose non seulement la question de l'indépendance mais également celle de la diminution de la réactivité et de l'augmentation du coût du programme. L'utilisation d'escortes militaires dans les districts du nord du pays limite l'accès humanitaire (les escortes doivent être organisées à l'avance) et réduit la capacité des organisations, en particulier les plus petites et les ONG locales à mettre en œuvre et à assurer le suivi de leurs projets. En outre, en payant des escortes, les organisations d'aide pourraient être accusées de soutenir l'armée.

Au-delà de la question des escortes armées, certaines des orientations et des pratiques des autorités ougandaises mettent les organisations devant des choix difficiles. Il y a plusieurs années, l'UPDF a placé les civils dans des « camps protégés » afin de couper les vivres à la LRA et de réduire le recrutement d'enfants soldats. Lorsque la violence fit irruption dans ces camps, les autorités de Kampala ont encouragé la création de milices locales pour assurer la protection (et souvent pour attaquer directement la LRA dans les régions éloignées des camps). Les organisations qui travaillent dans les camps interagissent avec des membres de ces milices, généralement peu entraînés et mal commandés, payés de manière irrégulière et souvent accusés d'être à l'origine d'actes criminels et violents à l'égard de la population locale. Dès lors, comme au Burundi et au Soudan, la fourniture d'une aide pourrait être perçue comme l'acceptation du déplacement forcé des civils vers des camps dans le cadre de l'effort de guerre. Par ailleurs, les organisations et d'autres observateurs sont préoccupés par la poursuite du conflit, qui est apparemment alimenté en partie par des intérêts économiques et qui ne semble offrir aucune perspective de percée diplomatique majeure.

Conclusions et recommandations

Quoique disparates, les exemples de cohérence examinés dans les six pays présentent plusieurs points communs. Dans chaque situation, les responsables de l'aide humanitaire et de la défense des droits de l'homme n'ont pas ménagé leurs efforts pour se positionner par rapport aux activités menées dans les domaines de la résolution de conflits, de la construction de l'État et de la sécurité.

Chacun des contextes institutionnels présentait des points positifs et négatifs d'un point de vue humanitaire. L'impact sur l'intégrité et l'efficacité de l'activité humanitaire et de la défense des droits de l'homme varie d'un environnement à l'autre. Malgré cette grande variété de configurations institutionnelles, l'expérience de l'Afghanistan semble avoir été la plus négative, en partie parce que la portée politique considérable de l'intervention internationale a gêné le fonctionnement des organisations. Au Soudan, en revanche, l'ingérence internationale dans le travail humanitaire a été moins marquée, mais on déplore une absence d'espace de communication avec les autorités politiques locales. Au Burundi et au Liberia, des tentatives occasionnelles et isolées d'orienter le travail humanitaire dans le but d'atteindre les objectifs politiques de la transition ont été observées bien qu'elles n'aient pas menacé l'espace humanitaire de manière générale.

Sur la base de cette analyse, nous formulons les recommandations suivantes. Elles sont présentées sous forme de conclusions préliminaires et seront affinées durant la deuxième phase de l'Agenda 2015.

1. Combler le fossé intellectuel. Étant donné que les crises à fortes composantes humanitaires et de violation des droits de l'homme reflètent des dysfonctionnements structurels de la société, les organisations d'aide ont clairement intérêt à ce que les mécanismes politiques et militaires de gestion de ces crises soient appropriés et efficaces. Que, pour des raisons de principe et de crédibilité, elles cherchent à se différencier de ces mécanismes ne doit pas être considéré comme un désintérêt. En revanche, le besoin d'attirer l'attention des dirigeants politiques sur les causes premières de la détresse humanitaire est une préoccupation permanente dans les conflits armés internes de l'après-Guerre froide. C'est pourquoi il existe souvent un fossé intellectuel entre les responsables de

l'ONU qui dirigent les missions politiques et de maintien de la paix et ceux qui prennent part à l'action humanitaire et à la défense des droits de l'homme. Il convient de redoubler d'efforts pour combler ce fossé à travers l'enseignement du droit international humanitaire et des principes humanitaires au personnel politique onusien ainsi qu'aux Représentants spéciaux de l'ONU (SRSG) en charge des crises majeures.

- 2. Préserver l'action humanitaire de l'instrumentalisation.** Le danger persistant des différentes situations étudiées est de voir les priorités humanitaires et des droits de l'homme subordonnées aux objectifs politiques. Les initiatives internationales ont rarement été prises dans le seul but de satisfaire les besoins humanitaires²⁵. Une certaine séparation institutionnelle est donc recommandée, soit au sein des mécanismes politiques mis en place, soit, de préférence, entre l'action humanitaire et la défense des droits de l'homme et ces mécanismes, afin de permettre aux organisations d'aide de fonctionner en toute intégrité. En d'autres termes, d'un point de vue humanitaire, la meilleure façon de préserver son indépendance est de veiller à ce que les activités d'aide et de protection ne soient pas le jouet des considérations politiques. L'intégration ne doit pas s'opérer aux dépens des principes humanitaires et de défense des droits de l'homme.
- 3. Empêcher la confusion des rôles.** Il est important d'affiner le concept d'intégration en établissant des distinctions entre les situations de guerre ouverte (qui nécessitent une plus grande indépendance de l'action humanitaire et des activités de défense des droits de l'homme) et les situations post-conflit (dans lesquelles il existe un consensus sur les objectifs de consolidation de l'État et où l'intégration des activités humanitaires et de défense des droits de l'homme est moins problématique). Il n'existe probablement pas de modèle unique qui soit adapté à toutes les situations. L'armée et les forces de maintien de la paix ont un rôle indispensable à jouer dans la protection des populations civiles dans les situations de conflit et de post-conflit. Mais la mise en oeuvre par ces forces de projets à impact rapide (QIP) ainsi que d'autres formes

25. D'après de précédentes études réalisées par le Humanitarianism and War Project, l'entreprise humanitaire est souvent la demoiselle d'honneur mais rarement la mariée.

d'actions de solidarité, bien qu'elle ne soit pas inutile, peut avoir des conséquences négatives et doit être évitée dans la plupart des cas. L'utilisation d'escortes militaires pour le personnel humanitaire doit être décidée en fonction des circonstances, de son impact potentiel et des organisations impliquées. Lorsque l'utilisation d'une escorte militaire suggère l'assimilation à un des belligérants, elle doit être évitée, sauf en dernier recours. Les directives de l'Inter Agency Standing Committee (IASC) actuellement en vigueur, qui sont fondamentalement saines, doivent être communiquées et appliquées de façon plus rigoureuse.

4. Renforcer la branche humanitaire de l'ONU.

Du point de vue de la gestion, c'est en renforçant le Coordonnateur des secours d'urgence (ERC) et en nommant des Représentants spéciaux (SRSG) bien déterminés à respecter l'action humanitaire et le travail en faveur des droits de l'homme que nous servons au mieux ces domaines d'intervention. D'un point de vue opérationnel, les programmes multilatéraux sont, en principe, moins politisés que la coopération bilatérale, bien que les structures de l'ONU aient, elles aussi, besoin d'être protégées contre les tentatives de manipulation. Pour renforcer l'attrait de l'aide multilatérale, il est indispensable de renforcer les activités humanitaires de l'ONU et de les mener dans une plus grande indépendance opérationnelle, surtout dans les situations d'urgence.

5. Collecter les bonnes pratiques en matière de cohérence.

D'après notre enquête, bien que les missions de paix intégrées se soient imposées dans les milieux politiques comme une nouvelle norme, les acteurs humanitaires, onusiens ou non, s'inquiètent de devoir travailler dans une perspective politique. Nous pensons qu'il serait judicieux de procéder à de nouvelles études de cas et d'engager une réflexion afin d'identifier les frictions possibles, et d'élaborer des garde-fou permettant de préserver l'autonomie opérationnelle, ou tout au moins une relative indépendance, du travail humanitaire et de défense des droits de l'homme.

(d) Sécurité

Au moment de notre réunion d'octobre 2003, la communauté humanitaire était toujours sous le

choc des attaques perpétrées contre les Nations unies et le CICR à Bagdad. « *L'action humanitaire a vécu son 11 septembre* », se rappelle un participant. Les emblèmes humanitaires semblaient ne plus être synonymes de protection. On avait le sentiment que la guerre contre le terrorisme avait des conséquences inquiétantes : de nouveaux types de guerres voyaient le jour, des guerres dans lesquelles la « trêve humanitaire » - l'immunité de fait dont jouissaient les acteurs humanitaires - ne semblait plus exister. Autrefois, les belligérants voyaient un avantage dans la présence des acteurs humanitaires en raison des services qu'ils fournissaient et, parfois, en raison de leur propre intérêt à protéger et à aider les non-combattants dans les zones qu'ils contrôlaient. Dans les guerres où des groupes d'insurgés itinérants et invisibles ne contrôlent aucun territoire, et ne le souhaitent d'ailleurs peut-être pas, la présence des organisations humanitaires ne devient-elle pas davantage un fléau qu'un atout ? La capacité d'organiser l'aide humanitaire et la défense des droits de l'homme dans des situations de conflit ou de consolidation de la paix serait-elle plus que jamais soumise aux caprices des belligérants, eux-mêmes moins soucieux de l'opinion publique mondiale ?

Il est de notoriété publique que ces dix dernières années ont été marquées par une nette dégradation des conditions de travail des organisations humanitaires, avec une recrudescence des attaques contre les travailleurs humanitaires et les défenseurs des droits de l'homme. Ces attentats de grande envergure ou ces meurtres ciblés en Afghanistan, en Irak, en Tchétchénie, au Soudan, en RDC, au Sri Lanka ainsi que dans d'autres régions, ont renforcé le sentiment que la profession humanitaire est devenue plus dangereuse depuis que certains groupes d'activistes n'hésitent plus à les prendre à partie. Il est difficile de corroborer ce sentiment par des données vérifiables. Le nombre d'attaques contre les travailleurs humanitaires est-il supérieur à celui enregistré il y a, par exemple, 15 ans - ou accordons-nous aujourd'hui davantage d'attention à ce genre d'incidents ? Y a-t-il plus ou moins d'attaques par rapport au nombre de travailleurs humanitaires aujourd'hui ? Peut-être les enregistrons-nous à présent de façon plus précise ?

Bien que quelques études aient tenté de recueillir des données sur ces incidents²⁶, celles-ci sont incomplètes, surtout en ce qui concerne les

cas impliquant des travailleurs nationaux, et ne permettent pas d'établir une typologie précise. Lorsque survient un incident - par exemple lorsque quelqu'un tire sur un travailleur humanitaire - il est souvent difficile de déterminer si l'attaque était motivée par des raisons politiques, s'il s'agissait d'un acte isolé de petite délinquance, du résultat d'une dispute personnelle, d'une tentative d'agression sexuelle ou d'une erreur sur la personne. La personne a-t-elle été attaquée en raison de son identité, de ce qu'elle représente, de ce qu'elle fait, de ce que l'on croit qu'elle fait, ou simplement parce qu'elle se trouvait là ou parce qu'elle était impliquée dans un conflit personnel, professionnel ou commercial ?

L'une des raisons pour lesquelles nous avons choisi le thème de la sécurité du personnel comme quatrième « pétale » de notre étude était que nous voulions mieux comprendre les déterminants à la base des attaques perpétrées contre les travailleurs humanitaires dans les situations de conflit. Notre autre objectif consistait à appréhender la question de la sécurité du personnel dans le contexte plus large de la sécurité des communautés et des déficits auxquels elles sont confrontées en matière de protection. Ainsi que nous l'avons mentionné dans l'introduction, nous avons choisi la même méthodologie choisie que dans une enquête précédente, intitulée « *Panorama de l'environnement sécuritaire : comprendre le point de vue des communautés locales, des opérations de maintien de la paix et des organismes d'aide* », basée sur des études de cas en Afghanistan, au Kosovo et en Sierra Leone. Cette étude a mis en évidence des points de vue très divergents sur la sécurité chez trois types d'acteurs : les communautés locales, les militaires des opérations de maintien de la paix et le personnel des organisations d'aide. Tandis que les populations locales estiment que leurs besoins recouvrent - globalement - des indicateurs de sécurité humaine allant bien au-delà de la sécurité physique, et qu'ils considèrent la sécurité humaine comme une composante essentielle d'une paix « positive » ou durable, les militaires et le personnel humanitaire se sont montrés, dans une certaine mesure, plus préoccupés par leur sécurité personnelle que par la sécurité des populations bénéficiaires. L'un des thèmes de notre rapport était donc intitulé « La sécurité de qui ? »

Nos six études de cas confirment cette dichotomie, mais avec d'importantes variations. S'il est vrai

que les individus interrogés dans les six pays pâtissent tous de défaillances importantes de la sécurité humaine, ils se situent à différentes étapes du long chemin entre la guerre et la reconstruction et sont confrontés à des problèmes différents en termes de sécurité physique et de protection. L'Afghanistan et le Soudan (Darfour) se trouvent en pleine spirale conflictuelle. La Colombie et le nord de l'Ouganda sont plus ou moins stables mais la situation pourrait se dégrader à tout moment. La situation est en voie d'amélioration au Burundi, au Liberia et dans le sud du Soudan mais ces pays sont toujours confrontés à des problèmes de sécurité particuliers. Ces derniers sont particulièrement terrifiants pour les civils dans le nord de l'Ouganda, au Darfour et en Colombie. La situation de l'Afghanistan est relativement paradoxale car, alors que l'ensemble de la population souffre d'un énorme déficit de la sécurité humaine, les problèmes de protection sont localisés et limités à certains groupes tels que les membres du gouvernement, les enseignants ou les chauffeurs de taxi. De manière générale, les insurgés ne visent pas leur propre population. En réalité, les dommages collatéraux résultant des activités de la coalition représentent un plus grand risque du point de vue de la sécurité²⁷.

En ce qui concerne le personnel d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme, les risques qu'il encourt sont tout aussi variés et les données recueillies ne permettent pas de dégager une tendance claire. Le Soudan et - de l'avis de certains responsables des Nations unies - la Colombie sont

26. Toutefois, plusieurs études sont en cours ou sur le point de s'achever. Selon les résultats préliminaires d'une étude menée par Adele Harmer et Abby Soddard, du Center for International Cooperation, Université de New York, et qui sera publiée prochainement, il semblerait que, hormis l'Afghanistan et l'Irak, la tendance ne révèle pas d'augmentation des attaques contre les travailleurs humanitaires au cours des dix dernières années. Rapport d'Abby Soddard, Adele Harmer et Katherine Haver (publié en 2006), « Measuring Insecurity: quantitative analysis of violence against civilian aid operations », Centre on International Cooperation, NYU and Humanitarian Policy Group, ODI. Une autre étude, qui sera menée par Larissa Fast, de l'Université de Notre-Dame, est actuellement en cours de préparation.

27. Cette constatation est en accord avec Mazurana, D., Stites, E. et Nojumi, N. 2004. *Human security and livelihoods of rural Afghans, 2002-2003*. Feinstein International Famine Center, Tufts University & United States Agency for International Development : Medford MA & Washington DC, qui faisait remarquer que, en réalité, les individus se sentaient plus en sécurité dans les régions considérées comme les plus dangereuses par le bureau pour la sécurité des Nations unies.

très sûrs pour les travailleurs expatriés mais extrêmement dangereux pour le personnel local. Dans ces deux pays, les autorités gouvernementales sont souvent très critiques vis-à-vis des organisations internationales d'aide humanitaire et de défense des droits de l'homme. Au Soudan, certains hauts responsables du gouvernement ont qualifié leurs activités d'anti-islamiques tandis que, en Colombie, des organisations ont été spécifiquement accusées par le Chef de l'État de « servir le terrorisme ». En dépit de ces allégations lourdes de sous-entendus, les attaques visant les travailleurs des organisations internationales d'aide humanitaire ont été rares (peut-être pas plus d'un ou deux assassinats dans chacun de ces pays sur quinze ans). De leur côté, les rebelles ont globalement respecté le personnel international, à défaut de respecter leurs emblèmes. Cependant, dans les deux pays, les travailleurs nationaux sont exposés à de graves risques de sécurité et ont payé un lourd tribut. Le Darfour présente une complication supplémentaire : les bénéficiaires ne font pas confiance au personnel national, qu'ils considèrent comme complice du gouvernement dont les projets pour la région suscitent la méfiance.

Les organisations humanitaires dans le nord de l'Ouganda n'ont, pour la plupart, pas été directement visées par les belligérants. Un des seuls contre-exemples spécifiques, est l'attaque de plusieurs ONG internationales après l'annonce de l'inculpation par le Tribunal pénal international de responsables de l'Armée de résistance du seigneur (LRA) à la fin de 2005. Les populations locales ont indiqué que des organisations telles que le CICR avaient récemment mené des campagnes d'information efficaces dans le but de diffuser des informations sur leur neutralité. Les personnes interrogées insistent sur le fait que, bien que les populations locales soient généralement beaucoup plus exposées à la violence que les organisations humanitaires, cette violence est sporadique et imprévisible, et la situation peut changer à tout moment.

Au Burundi et au Liberia, les organisations d'aide n'ont pas été confrontées à des problèmes de sécurité ces dernières années. Les attaques les plus graves perpétrées contre des travailleurs humanitaires internationaux au Burundi remontent à 1999 et à 2001 (lorsque deux travailleurs de l'UNICEF et de l'OMS ont été tués). En dépit de la généralisation

de l'insécurité, aucune attaque contre des membres d'organisations humanitaires internationales n'a eu lieu au Liberia depuis 2002. En réalité, dans ces deux pays, beaucoup avaient, à la mi-2006, le sentiment que le personnel affecté aux opérations internationales de soutien à la paix était trop nombreux et que le niveau de sécurité en vigueur aux Nations unies était trop élevé et disproportionné par rapport à la réalité du terrain. Toutefois, c'est peut-être précisément cette présence massive qui a permis de si bien réduire l'insécurité.

L'Afghanistan est un cas à part. Bien que les autres pays étudiés présentent essentiellement des caractéristiques spécifiques aux différents contextes, la situation de la sécurité en Afghanistan est déterminée non seulement par plusieurs caractéristiques locales particulières mais aussi par des variables et des processus de nature beaucoup plus globale. En réalité, les questions débattues dans le cadre des trois autres « pétales » de notre étude ont une incidence directe sur la sécurité du personnel humanitaire en poste là-bas :

- Les lacunes pressenties du point de vue de l'universalité de l'engagement humanitaire affectent directement la sécurité du personnel : la perte de la neutralité et de l'indépendance explique au moins en partie les attaques contre les travailleurs humanitaires.
- La guerre contre le terrorisme et le sentiment que l'humanitaire est lié à un plan mondial de remise en ordre sont aussi des facteurs non négligeables.
- La subordination de l'action humanitaire aux desseins politiques des missions intégrées des Nations unies (qui, à leur tour, soutiennent un gouvernement n'ayant que peu de légitimité interne) contribue également à l'instauration d'un climat dans lequel l'attaque des agents des Nations unies - et par extension de leurs homologues des ONG - n'est qu'un juste retour des choses aux yeux des rebelles.

L'exemple de l'Afghanistan est particulièrement significatif et inquiétant car c'est dans ce pays que le lien entre l'insécurité et la guerre contre le terrorisme apparaît le plus nettement. Notre étude de cas y décrit le lourd tribut payé par le personnel humanitaire. Toutefois, les attaques perpétrées en Afghanistan ne peuvent pas toutes, et peut-être même pas la majorité d'entre elles, être attribuées



à la guerre contre le terrorisme ou aux trois autres facteurs susmentionnés. Un grand nombre sont opportunistes et de nature criminelle. Mais les rebelles eux-mêmes ont déclaré que les travailleurs humanitaires et les agents électoraux étaient pris pour cible parce qu'ils étaient considérés comme des instruments de la coalition. En Irak (que nous examinerons dans notre prochaine série d'études de cas), ainsi qu'en Afghanistan, les compromis sur les principes et la confusion des genres entre l'action humanitaire et les autres formes d'action internationale ont considérablement accru les risques de sécurité pour les travailleurs humanitaires. Aussi, le « contrat » d'acceptabilité qui liait les acteurs humanitaires aux communautés qu'ils servaient (et aux belligérants avec lesquels ils avaient pu entrer en interaction) a été gravement malmené, voire rompu.

Le graphique 4.1 ci-dessus tente de situer les régions couvertes par nos études de cas selon le rapport entre la sécurité des communautés locales et les risques encourus par le personnel humanitaire international. À l'exception de l'Afghanistan, la fréquence globale des attaques contre les travailleurs humanitaires n'est pas particulièrement élevée mais il est néanmoins possible de dégager certaines tendances qualitatives. En Afghanistan, avant le 11 septembre (et en Irak avant l'intervention menée par les États-Unis), les attaques contre le personnel des organisations humanitaires internationales étaient très rares. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. Désormais, l'interdit est tombé,

qu'il s'agisse de travailleurs locaux ou internationaux, et la communauté humanitaire a payé un lourd tribut. Les mécanismes de protection et de contrôle - le contrat d'acceptabilité - ont, semble-t-il, été fortement affectés dans ces pays. Que ces attaques soient motivées par des raisons politiques, criminelles, opportunistes ou de nature personnelle, il est inquiétant de constater qu'elles ont lieu dans des régions où les travailleurs humanitaires oeuvraient encore dans une relative sécurité il y a quelques années seulement.

Les organisations humanitaires et leur personnel international contribuent parfois au problème par leur mauvaise connaissance du contexte local et leur comportement inapproprié. La situation au Soudan présente elle aussi quelques similitudes. Il est dès lors possible que nous assistions à un phénomène généralisé de banalisation. Dès lors que les attaques contre des travailleurs humanitaires deviennent « acceptables » dans certaines régions, la levée du tabou peut se propager à d'autres conflits.

Nos études de cas indiquent que la vulnérabilité du personnel humanitaire et de défense des droits de l'homme n'est pas égale partout. En Colombie, au Soudan et dans le nord de l'Ouganda, les coopérants internationaux se sentent moins vulnérables aux attaques que leurs homologues indigènes. De ce fait, les stratégies d'accompagnement du personnel local par des expatriés deviennent une tentative d'utiliser l'appartenance à la communauté internationale, la reconnaissance et les connexions qui en découlent pour protéger les dirigeants et les organisations locales qui sont particulièrement exposés au harcèlement de la part d'acteurs gouvernementaux et non étatiques. « *Ils peuvent tuer un médecin ou une infirmière indigène* », a fait remarquer une personne interrogée en Colombie, « *tout le monde s'en fiche* ». Par ailleurs, notre analyse indique qu'il est indispensable d'adopter une définition des termes « personnel international », « national », et « local » plus nuancée que ce qu'indiquent les étiquettes. Dans plusieurs situations, notamment en Afghanistan, il arrive que

le personnel international expose ses homologues à un risque accru plutôt que de leur apporter une plus grande sécurité.

Les données recueillies révèlent également que certaines fonctions humanitaires sont plus dangereuses que d'autres. Les activités de protection nécessitent souvent tout un travail de lobbying vis-à-vis des autorités politiques du pays hôte, et dans les situations de conflit, le simple fait d'apporter de la nourriture ou un abri, ou d'obtenir un accès à cette fin, peut nécessiter l'accord tacite des belligérants. Une personne interrogée en Colombie a fait remarquer que « *il est plus risqué de demander aux autorités de mettre un terme au déplacement des populations que de venir en aide aux personnes déplacées* ». Dans le nord de l'Ouganda, la collaboration discrète de certaines ONG à des enquêtes internationales sur des crimes de guerre a probablement accru leur vulnérabilité au harcèlement, que ce soit de la part des autorités ougandaises ou de l'Armée de résistance du seigneur (LRA). Au Soudan, les autorités de Khartoum suivent de très près les activités de lobbying et d'information des ONG internationales et les pénalisent parfois pour leur franc-parler. En Afghanistan, et dans une moindre mesure au Soudan, les déclarations calomnieuses de certains fonctionnaires concernant l'intégrité des ONG suscitent la suspicion dans les populations locales bien que, comme dans le cas du Darfour, il soit difficile de déterminer si cela a renforcé l'insécurité.

Enfin, la comparaison des situations dans les six pays révèle que lorsqu'un conflit est lié à la Guerre totale contre le terrorisme, l'insécurité augmente - pour les organisations humanitaires et de défense des droits de l'homme, que ce soit pour le personnel international ou local. En Afghanistan et en Colombie, les actions humanitaires ont été politisées par les belligérants. De l'avis du personnel présent dans ces différents pays, l'association de leur travail aux actions antiterroristes américaines a nui à leur image de neutralité et accru leur vulnérabilité. En revanche, au Burundi, au Liberia, au Soudan et dans le nord de l'Ouganda, l'antiterrorisme et les opérations humanitaires ont pu se poursuivre dans de meilleures conditions de sécurité (quoique loin d'être optimales).

Nos efforts pour comprendre et répertorier les vecteurs d'insécurité pour le personnel humanitaire ne doivent pas nous détourner du problème,

plus grave encore, de la sécurité des civils. Notre précédente étude sur la sécurité a montré que le personnel des organisations internationales et du maintien de la paix, qui est préoccupé à juste titre par sa propre sécurité et par sa capacité de mener à bien ses opérations, était souvent incapable de comprendre la perception de la sécurité par les populations locales. Un responsable de la MUAS n'aurait pas pu être plus clair : « *Notre première priorité, c'est notre propre capacité de protection. Si Nyala était mise à feu et à sang, nous devrions d'abord protéger notre propre personnel puis venir en aide aux autres* ».

Conclusions

Nos conclusions sur la sécurité peuvent être résumées comme suit :

- La dégradation de la sécurité du personnel humanitaire, plus particulièrement dans les conflits politisés de haute intensité, est liée, du moins en partie, à la teneur de l'engagement humanitaire, c'est-à-dire au fait qu'elle est essentiellement « occidentale » au niveau des valeurs, du financement, du personnel et du fonctionnement. Dans les conflits de plus petite envergure, il ne semble pas y avoir de détérioration de la sécurité du personnel international. En revanche, le personnel national est très exposé mais les ONG omettent souvent d'en tenir compte lorsqu'elles élaborent et mettent en œuvre leurs mesures de sécurité. Or, justement, l'un des faits les plus troublants de ces dernières années est le transfert du risque des expatriés vers les travailleurs nationaux, comme si ceux-ci avaient moins de valeur.
- Les raisons qui ont fait tomber le tabou attaché à la personne des travailleurs humanitaires sont multiples. L'« anti-occidentalisme », c'est-à-dire la réaction de certains groupes contre des idées, des valeurs et des types de comportements qu'ils considèrent comme imposés par l'Occident, est l'une de ces raisons. Cette dynamique a contribué à l'hostilité à l'égard des organisations d'aide, en particulier dans les régions où d'autres logiques sont à l'œuvre (économiques, commerciales, criminelles, personnelles). Cela a entraîné une détérioration de l'acceptabilité de l'action humanitaire, surtout en Afghanistan et en Irak.

- En Afghanistan et en Irak, la restauration d'un climat d'acceptabilité impliquant l'aide et la protection fournies par les communautés aux organisations humanitaires - sera probablement un processus de longue haleine qui contribuera à l'amélioration globale de la sécurité humaine pour les populations locales, et qui, par la même occasion, en profitera. Une philosophie humanitaire plus universelle, plus respectueuse des différentes cultures et plus responsable pourrait être nécessaire au rétablissement d'une « trêve humanitaire » durable, mais cela est encore loin d'être vérifié.
- Les coûts de la sécurité du personnel sont élevés et pèsent de plus en plus lourdement sur les budgets des organisations humanitaires. De nombreuses organisations, en particulier les Nations unies, sont moins enclines à prendre des risques depuis les attentats du 11 septembre. Cela a entraîné un durcissement de la sécurité passive et une augmentation substantielle des coûts liés à la programmation et à la surveillance dans les régions peu sûres. Dans des régions telles que l'Afghanistan, le Darfour et le nord de l'Ouganda, les Nations unies et certaines ONG (mais pas le CICR) ont eu recours à des escortes armées. Ces escortes ont engendré des coûts supplémentaires et ont brouillé le profil humanitaire. Dans certains cas, les prix sont si élevés que des compromis doivent être trouvés entre le coût de la sécurité ou l'absence totale de personnel dans les régions dangereuses.
- Néanmoins, les coûts de la sécurité du personnel restent insignifiants au regard du prix payé par les civils en termes de perte de moyens d'existence, de terres et de bétail, et d'accès aux services : en résumé, la sécurité physique affecte directement la sécurité humaine.
- Bien que les Nations unies aient commencé à évoluer et à délaisser leur approche défensive pour adopter une position plus dynamique de la gestion de la sécurité, les ONG hésitent encore à se coordonner entre elles pour les affaires de sécurité. L'expérience de l'Afghanistan NGO Security Office (ANSO) n'a pas été reproduite dans les autres situations, en dépit des services positifs qu'elle a incontestablement rendus. Il est urgent pour l'efficacité de l'action humanitaire et la sécurité du personnel de repenser la façon dont les organisations internationales opèrent dans les situations dangereuses. En réalité, l'augmentation des coûts liés à la sécurité nous offre l'occasion d'expérimenter des approches de l'action humanitaire locale qui soient moins intrusives et davantage fondées sur des faits.
- Les approches de la sécurité varient, en particulier entre les ONG : certaines préfèrent s'intégrer dans les communautés locales tandis que d'autres souhaitent préserver leur « altérité » internationale. Aucun élément ne permet d'affirmer qu'une approche est plus efficace que l'autre pour aider les communautés locales ou assurer la sécurité du personnel international. Ce domaine devrait faire l'objet d'études plus approfondies.
- Les contingents militaires des missions de maintien de la paix dans les pays étudiés ne se sont pas révélés comparativement plus efficaces en matière de protection. Cette situation s'explique par une limitation du mandat et des ressources dans le cas du Darfour et du sud du Soudan ainsi qu'une mauvaise compréhension des questions de protection dans d'autres cas. Lors de la deuxième phase de notre étude, nous accorderons davantage d'attention à cette question, en particulier en RDC, où la MONUC a été plus active sur le front de la protection.

Recommandations

1. Comprendre la façon dont les communautés locales perçoivent la sécurité. Les données que nous avons recueillies montrent qu'il existe une discordance entre la perception de la sécurité par les populations locales et celle des organisations humanitaires internationales. Les organismes humanitaires devraient évaluer et analyser de façon plus approfondie les perceptions locales de la sécurité et recalibrer leurs programmes en fonction des résultats. Il est indispensable d'aborder les différents vecteurs de l'insécurité de façon plus nuancée et en se fondant sur des faits si l'on veut pouvoir mettre en pratique les enseignements tirés des autres crises. On ne peut pas lutter contre le coût élevé de l'insécurité en dépensant davantage uniquement en matière de sécurité directe. La sécurité physique à long terme ne peut être obtenue qu'au travers de la durabilité de la sécurité humaine. Les donateurs ainsi que les organisations d'aide humanitaire

et de développement doivent tenir compte de cet élément dans la planification de l'aide au développement.

2. Améliorer la capacité d'analyse en matière de sécurité. Bien que l'ONU et les ONG aient fait des progrès dans la collecte et le partage des informations relatives aux incidents de sécurité, les analyses à moyen et long termes et l'influence des facteurs socio-économiques et culturels sur la sécurité du personnel restent insuffisantes. C'est un domaine dans lequel les ONG devraient être invitées à collaborer entre elles, et dans lequel les donateurs seraient bien avisés d'investir, par exemple en renforçant les capacités du Département de la sécurité des Nations unies (UNDSS) ainsi que de l'ANSO et d'autres ONG similaires qui pourraient devenir monnaie courante dans les environnements à risque.
3. Calibrer les mesures de sécurité en fonction du risque réel. Les organisations humanitaires, aussi bien onusiennes que non gouvernementales, doivent procéder plus régulièrement à des évaluations afin de s'assurer que les mesures de sécurité (phases de sécurité, besoins d'escortes, plans d'évacuation, etc.) sont adaptées aux risques réels sur le terrain.
4. Comprendre les rapports entre la défense des principes et la sécurité. Il convient d'approfondir

les recherches afin de pouvoir mieux illustrer le rapport entre l'affaiblissement des principes humanitaires et l'augmentation des niveaux d'insécurité - à la fois pour les communautés et le personnel humanitaire, en particulier le personnel national. Deux domaines controversés devraient faire l'objet d'études particulières : l'utilisation d'escortes armées par les organisations humanitaires et le travail sous l'égide de l'armée ou en étroite collaboration avec celle-ci.

L'avenir de l'entreprise humanitaire dépend dans une certaine mesure de sa capacité à comprendre et à résoudre le problème de la sécurité. Pour tous, sauf pour les plus intrépides, l'impératif humanitaire continuera d'être relégué au second plan au profit de la sécurité du personnel : en d'autres termes, le droit des personnes affectées par des conflits à bénéficier d'une aide et d'une protection sera toujours affaibli par la vulnérabilité des organisations et des individus qui les fournissent. Les comportements adoptés dans les situations de conflit majeur pourraient non seulement rendre l'action humanitaire controversée, compte tenu des coûts et des risques pour le personnel, mais ils pourraient aussi se propager aux conflits de moins grande envergure. L'entreprise humanitaire doit donc accorder une attention plus grande et plus créative aux problèmes que nous avons identifiés.

5. Prospective

L'objectif de cette étude consistait à identifier les problèmes qui affecteront le fonctionnement de l'action humanitaire au cours des prochaines années. Selon notre analyse des données disponibles, en 2015, l'action humanitaire se heurtera à des obstacles de nature plus structurelle et son impact sera plus limité que ne le pensent actuellement de nombreux praticiens.

L'étude des différents pays contient des éléments prometteurs, qui incitent à l'optimisme. Concernant le risque d'instrumentalisation, dans l'ensemble, la communauté humanitaire connaît aujourd'hui beaucoup mieux les avantages (rares) et les inconvénients (nombreux) liés au fait de s'associer aux initiatives politiques. Mentionné dans l'étude sur la Colombie, l'effort entrepris par la communauté des ONG américaines pour étudier l'impact probable des directives relatives au financement de l'antiterrorisme proposées par l'Exécutif américain, est une initiative encourageante. Elle a amené les ONG à recommander d'y insérer leurs propres « principes de solidarité internationale » à la place de ceux du gouvernement. Par ailleurs, le passage de la sécurité passive à la « gestion du risque » permet d'adopter une approche plus dynamique axée sur les mesures de sécurité nécessaires pour assurer l'efficacité des programmes plutôt que de se concentrer sur la sécurité des travailleurs.

Parallèlement, l'entreprise humanitaire est beaucoup plus vulnérable qu'on le croit à une instrumentalisation par des forces politiques puissantes. Ses travailleurs sont bien plus sollicités et mis à l'épreuve qu'on ne le réalise généralement. Bien que nous préférerions nous tromper, nous craignons d'assister, faute d'inverser les tendances actuelles, à la mort d'un système international d'aide et de protection caractérisé par des principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance qui ont fait leurs preuves.

À cet égard, les premiers résultats de notre étude sur l'Agenda humanitaire à l'horizon 2015 confirment et étayent les conclusions de notre étude de 2005. Il existe une énorme discordance, non pas entre les aspirations de la communauté humanitaire et les bénéficiaires mais entre les besoins ressentis par ces bénéficiaires et l'aide et la protection qui leur sont effectivement fournies.

En appelant à un plus grand professionnalisme, nous ne demandons pas une approche plus technique, bureaucratique, désengagée, calculatrice, centralisée ou orientée sur les résultats. Nous envisageons plutôt une action humanitaire plus respectueuse des cultures et plus politiquement avisée, plus ingénieuse, plus créative et davantage axée sur la mise en pratique des principes. Elle doit également se faire davantage en accord avec ses principes et de manière plus responsable vis-à-vis des bénéficiaires et des donateurs.

Toute étude réalisée sans complaisance soulève au moins quelques questions auxquelles elle ne peut répondre, et l'Agenda 2015 ne fait pas exception à la règle. Nous en avons identifié plusieurs qui pourraient intéresser d'autres groupes de recherche et que nous-mêmes garderons à l'esprit lorsque nous entamerons la deuxième phase.

La première concerne les **implications politiques d'une action humanitaire efficace**. Notre étude souligne les dangers de la politisation et exhorte tous les acteurs, y compris les organisations et les autorités politiques du pays hôte, à user de la plus grande rigueur dans leurs déclarations et activités. Nous avons déjà formulé des recommandations similaires dans de précédentes études de cas, notamment dans « *Défis humanitaires en Amérique centrale : tirer les enseignements des conflits armés récents* ». Nous avons conclu cette étude en posant, à propos des effets paradoxaux de l'action humanitaire et de la défense des droits de l'homme sur ces sociétés, la question suivante :

« Outre les populations civiles, les principaux bénéficiaires de l'action humanitaire menée dans la région ces dix dernières années semblent avoir été les mouvements politiques révolutionnaires. Alors que l'objectif de l'action humanitaire n'était pas d'affaiblir les contre-révolutionnaires au Nicaragua ou les gouvernements en place au Salvador et au Guatemala, les efforts humanitaires semblent avoir contribué à modifier l'équilibre des forces politiques en faveur du gouvernement sandiniste au Nicaragua et des mouvements révolutionnaires au Salvador et au Guatemala. Si les événements confirment que, comme le pensent les forces conservatrices, l'action humanitaire était politique, ont-elles agi de façon inappropriée en la traitant comme si elle allait à l'encontre de leurs intérêts ? »²⁸

Dans quelle mesure l'expérience plus récente confirme-t-elle que l'action humanitaire pourrait, avec le temps, favoriser la libéralisation politique ? Les autorités colombiennes qui, comme nous l'avons souligné dans notre étude de cas, livrent une bataille quotidienne avec les organisations humanitaires et les groupes de défense des droits de l'homme, pourraient avoir raison, du moins en partie, d'être préoccupées par les étrangers. Qu'il s'agisse du gouvernement du Burundi, qui a demandé à la mission onusienne de mettre un terme à ses activités, ou des autorités soudanaises, qui se sont opposées au remplacement de l'Union africaine par les Nations unies, les craintes sur l'impact à long terme des acteurs extérieurs pourraient bien être fondées.

La deuxième question qui mérite des recherches et une réflexion plus approfondies concerne **l'opposition entre le général et le particulier dans chaque situation spécifique**. Dans nos précédentes études, nous avons conclu que les difficultés habituelles (assurer l'accès à l'aide humanitaire, répartir le travail de façon efficace entre les organisations, etc.) l'emportaient sur les particularités des conflits individuels (les tactiques d'un groupe d'insurgés spécifique ou la présence de tensions ethniques). Il devient donc beaucoup plus important de tirer les enseignements des expériences passées, en ajoutant bien sûr les éléments d'adaptation et d'improvisation nécessaires.

Les responsables de terrain disent souvent que « *chaque situation est unique* », puis ils s'empresent de réinventer la roue. L'exemple le plus récent concerne la reprise par l'ONU de la mission mise en place par l'Union africaine au Soudan. Lors des consultations avec le gouvernement soudanais à propos du mandat et de l'ampleur de la présence onusienne, les diplomates de l'ONU ont souligné que la mobilisation de « *toutes les ressources à leur disposition (...) signifierait ajouter, dans le prolongement de la Mission des Nations unies dans le sud du Soudan (MINUS), une présence multidimensionnelle au Darfour. Cette présence consisterait, entre autres, en une aide humanitaire, l'envoi d'observateurs des droits de l'homme et une aide aux retours volontaires et au redressement à long terme, ainsi qu'une coordination de la sécurité* »²⁹.

Nous n'avons relevé aucun élément permettant d'affirmer que la planification de l'intervention au

Soudan était fondée sur les expériences d'autres missions du même type au niveau des activités humanitaires et de défense des droits de l'homme, ou sur une analyse des difficultés rencontrées durant 30 années d'aide internationale au Soudan. Notre étude indique, sur la base des expériences du Soudan, de l'Afghanistan et du Liberia, qu'une certaine distanciation des activités humanitaires et de défense des droits de l'homme par rapport aux missions de paix de l'ONU constitue un investissement utile - non seulement au niveau des activités mais aussi dans leur contribution aux objectifs politiques plus larges poursuivis par la présence internationale. Les chercheurs devraient continuer d'insister sur l'importance de l'apprentissage grâce aux expériences passées (lessons learning).

La troisième question à soumettre à des recherches plus approfondies porte sur **la redynamisation de la « trêve humanitaire »** entre les organisations humanitaires, les belligérants et les communautés affectées par le conflit. Les membres des organisations humanitaires aiment à croire qu'un plus grand respect des principes du droit international humanitaire donnerait des garanties de sécurité plus solides aux équipes qui travaillent dans des situations de conflit. Cela pourrait bien être le cas dans les conflits « traditionnels », dans lesquels les emblèmes des organisations humanitaires sont toujours respectés. Mais ce n'est pas nécessairement le cas dans les conflits asymétriques que nous connaissons aujourd'hui. Dans de pareils cas, l'action humanitaire risque de devenir elle-même asymétrique et de choisir *de facto* son camp. La seule option qui reste serait de travailler sous l'égide des forces de la coalition ou ne pas travailler du tout.

Il existe une complication supplémentaire : comme nous l'avons vu en Irak et en Afghanistan, le simple fait de soupçonner les organisations d'aide d'être associées à la coalition peut suffire à compromettre la sécurité des bénéficiaires et de leurs communautés. Il est indispensable de mener d'autres études sur le thème de la symétrie et ses inconvénients, c'est-à-dire sur l'impact des nouveaux conflits liés à la guerre contre le terrorisme

28. Providence, RI : Watson Institute, 1993, document hors-série 14, 77-78.

29. African Union, Daily News Highlights, 27 mai 2006.

sur la capacité des acteurs humanitaires à fournir aide et protection.

La quatrième question porte sur les **méthodes utilisées pour recueillir l'opinion** des communautés locales et impliquer celles-ci dans l'action humanitaire. Nous avons expérimenté notre méthodologie à l'occasion de cette étude ainsi que dans la précédente. Mais la véritable question est la suivante : comment se forment les opinions, comment les communautés locales recueillent-elles et traitent-elles les informations, et comment cela affecte-t-il les mécanismes d'adaptation et les traditions humanitaires locales ?

Cinquième domaine : des études plus approfondies sur **l'équilibre entre les approches descendante et ascendante** de l'action humanitaire sont nécessaires. Nos études montrent que les valeurs universelles à proprement parler ne sont pas la source de tensions majeures entre étrangers et indigènes. Ces tensions sont davantage liées à des comportements personnels, des styles de vie, l'arrogance, des méthodes de planification et des systèmes de valeurs. Il est important de mieux comprendre en quoi le bagage occidental l'entreprise humanitaire que traîne derrière elle influence la philosophie universelle soutenue par les organisations et leurs donateurs. Bien que les données relatives au Soudan et à l'Afghanistan soient révélatrices de l'importance de la présence internationale pour promouvoir une approche universelle de la résolution des conflits plutôt qu'un repli sur soi, les exemples de la Colombie et du Burundi confirment qu'il est indispensable de pouvoir compter sur une société civile dynamique pour ce qui est de l'appropriation et de la responsabilité.

Enfin, la dernière question importante non résolue concerne **la réforme de l'entreprise humanitaire** ou, plus précisément, la place de l'action humanitaire dans la panoplie d'outils dont dispose la communauté internationale pour gérer

les crises et les conflits. La tendance actuelle, qui consiste à apporter une réponse intégrée, a des conséquences fonctionnelles et institutionnelles, plus particulièrement pour la place et le profil de la branche humanitaire des Nations unies. D'un point de vue théorique, assurer la mise en œuvre d'un idéal qui tire sa légitimité de la Charte des Nations unies (ou de la Déclaration universelle des droits de l'homme) au sein d'une structure de gestion issue d'un compromis politique entre membres du Conseil de sécurité est contestable et peut donner des résultats allant à l'encontre du but recherché. Dans de telles conditions, les affirmations selon lesquelles l'action humanitaire de l'ONU peut être véritablement neutre, impartiale et indépendante sonnent creux.

D'un point de vue institutionnel, le balancier a oscillé dans des directions opposées et parfois contradictoires, subordonnant l'OCHA aux Représentants spéciaux tout en donnant à la coordination humanitaire une assise financière et organisationnelle plus solide. Paradoxalement, le renforcement de l'OCHA pourrait affaiblir l'action humanitaire. Son importance au sein de l'ONU, sa proximité avec les donateurs et sa visibilité sur le terrain peuvent réduire son indépendance par rapport aux priorités politiques. Bien qu'aucune réforme en profondeur ne soit à l'ordre du jour, il conviendrait de poursuivre le débat sur la création d'une structure institutionnelle qui garantirait de façon optimale une aide impartiale et respectueuse des principes pour les millions de personnes dont la vie est en danger. Différentes propositions, parmi lesquelles des études réalisées par le Feinstein International Center, ont été faites par le passé - un organisme humanitaire unique des Nations unies, un CICR internationalisé, etc. Peut-être le moment est-il venu de les réexaminer à la lumière de l'expérience rassemblée dans la présente étude.

L'entreprise humanitaire est-elle préparée pour 2015 ?

Quel est le bilan de notre enquête à la fin de la première phase de notre étude « *Agenda humanitaire à l'horizon 2015 : principes, pouvoir et perceptions* » ? Cinq ans après le 11 septembre 2001, et dix ans avant 2015, l'entreprise humanitaire se débat dans des difficultés majeures identifiées lors de notre consultation de 2003 et examinées dans la présente enquête. L'action humanitaire et ses principes sont sous la contrainte des puissants, qu'il s'agisse de grands États, de donateurs, d'autorités politiques dans des pays hôtes en crise, ou d'acteurs non étatiques. Souvent, il semble que plus ils sont puissants, plus la contrainte est forte. La façon dont les populations affectées perçoivent leurs propres priorités et les activités des organisations internationales, s'oppose à l'image que ces dernières ont d'elles-mêmes.

Concernant les difficultés spécifiques identifiées chez les acteurs humanitaires, notre enquête confirme que **leur action se caractérise actuellement par un manque d'universalité** et par une influence largement occidentale de l'approche et de la mise en œuvre, du personnel et de la façon de rendre compte des activités. Nos constatations n'apportent pas grand-chose de neuf à cet égard. Bien que les institutions soient, pour la plupart, conscientes de leurs limitations, elles sont incapables, voire non désireuses de prendre les mesures nécessaires pour favoriser une plus grande intégration et un plus grand respect des cultures. Les données recueillies indiquent que, bien que l'aide humanitaire serve en partie de filet de sécurité pour les personnes les plus vulnérables dans le monde, il lui manque encore une stratégie et la volonté politique de se concentrer sur les domaines dans lesquels elle bénéficie d'un net avantage comparatif.

En ce début de 21^e siècle, le terrorisme fait partie des réalités de la vie. Pourtant, la violence à l'encontre des populations civiles n'a pas commencé le 11 septembre mais est une réalité depuis plusieurs générations. En effet, la politisation du concept de terrorisme et le paradigme de « Guerre totale contre le terrorisme » altèrent la réalité que vivent les personnes vulnérables et compliquent le travail des organisations d'aide et de protection. Notre rapport apporte de nouveaux exemples de contraintes imposées à l'action humanitaire au service de la guerre contre le terrorisme et il souligne la nécessité et les avantages, pour les gouvernements et les acteurs non étatiques, de respecter le droit humanitaire et de fournir l'espace nécessaire aux organisations, qui doivent de leur côté atteindre un plus haut niveau de professionnalisme.

Nos conclusions concernant le troisième thème examiné montrent que **les activités d'aide humanitaire et de protection souffrent souvent de leur intégration dans des cadres politiques.** Le rapport remet donc en question l'orthodoxie qui a cours actuellement dans les milieux politiques, selon laquelle l'intégration des activités humanitaires et de défense des droits de l'homme, dans les missions de paix de l'ONU par exemple, est une situation qui profite à tout le monde. Toutefois, il est indispensable de procéder à d'autres études de cas afin de préciser cette conclusion et d'en déduire les conséquences institutionnelles.

Enfin, **la sécurité des populations civiles**, qui est un objectif à part entière, est perturbée par l'impression du manque d'universalité des activités humanitaires, par la mise en œuvre de mesures antiterroristes et par le degré d'intégration politique de l'aide et de la protection. La sécurité des travailleurs humanitaires expatriés et nationaux est aussi affectée par ces éléments (bien que ces derniers paient un plus lourd tribut que les premiers). L'association de l'action humanitaire aux efforts politico-militaires est de mauvaise augure pour l'avenir en Afghanistan, ou même en Irak. Dans d'autres pays, sa durabilité est peut-être moins compromise, même si la confusion des rôles est loin d'être absente dans les crises mineures.

En résumé, le panorama des défis et des réponses à y apporter est tellement contrasté que, selon nous, la communauté humanitaire - par nature optimiste et volontariste - risque de se tromper

d'enjeu. En réalité, l'idéal humanitaire se trouve dans une situation beaucoup plus difficile qu'on veut bien l'admettre. Si nous projetons les résultats de nos six études de cas dans le futur, nous craignons que l'histoire d'amour entre la communauté internationale et l'action humanitaire ne puisse se poursuivre longtemps au 21^e siècle.

Par conséquent, l'humanitaire tel qu'il est généralement conçu et mis en oeuvre pourrait bien finir par occuper une place moins grande sur la scène internationale et être relégué aux crises, liées ou non à des conflits, qui présentent un intérêt politique mineur et dans lesquelles les intérêts stratégiques des grandes puissances ne semblent pas en jeu. Pendant ce temps, la fourniture d'une aide et d'une protection à des pays comme l'Afghanistan et l'Irak - le Liban pourrait bientôt s'ajouter à la liste - continuera de poser d'énormes problèmes. Dans cet esprit, les besoins liés aux conflits et aux catastrophes naturelles de grande envergure devraient être de plus en plus pris en charge par toute une série d'acteurs non traditionnels, notamment des forces militaires internationales, des entrepreneurs privés et des acteurs non étatiques plutôt que par des organisations humanitaires reconnues.

L'évolution vers un humanitaire plus modeste, dont la portée, les objectifs et les acteurs seraient limités ne serait pas pour autant totalement négative. Cela montrerait que les forces qui rendent nécessaire l'action humanitaire ne peuvent être ni transformées ni atténuées par l'entreprise humanitaire elle-même. Cela ne signifie pas que les organisations humanitaires ne veuillent pas s'engager à essayer de rendre le monde plus juste et plus sûr mais plutôt qu'elles font preuve de réalisme en reconnaissant qu'il faut d'abord être efficace si l'on veut sauver et protéger des vies.

Comme c'est souvent le cas avec les recherches scientifiques, cette étude a permis d'apporter des réponses à certaines questions essentielles et d'en préciser d'autres, qui doivent être examinées de façon plus détaillée. Toutes les questions de la première phase de notre étude, qu'elles aient ou non trouvé une réponse, seront débattues lors des différents débriefings qui auront lieu durant l'automne 2006 et feront l'objet d'autres études de cas et de réflexions dans le cadre de la deuxième phase, en 2006-07. Tout au long de ce processus, nous vous invitons à nous faire part de vos commentaires et critiques.

Annexe 1 : Sigles

Les sigles ci-après figurent dans le présent document ou dans les différentes études par pays, publiées à l'adresse suivante : fic.tufts.edu.

- ACPA : Arusha Comprehensive Peace Agreement (Accord global de paix d'Arusha)
- ANA : Armée nationale afghane
- ANSO : Afghanistan NGO Security Office (Bureau de sécurité des ONG présentes en Afghanistan)
- AREU: Afghanistan Research and Evaluation Unit (Unité indépendante d'évaluation et de recherche sur l'Afghanistan)
- AUC : Autodefensas Unidas de Colombia
- BINUB : Bureau intégré des Nations unies au Burundi
- CAP : Procédure d'appel global des Nations unies
- CCAI : Centro de Coordinación de Acción Integral (Colombie)
- CEDEAO : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
- CERAC : Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
- CF(CS) : Cadre stratégique
- CH : Coordinateur humanitaire
- CH/R : Coordinateur humanitaire/résident
- CICR : Comité international de la Croix-Rouge
- CIS : Comité international de secours
- CNDD-FDD : Conseil national pour la défense de la démocratie / Forces pour la défense de la démocratie (Burundi)
- CNR : Conseil norvégien pour les réfugiés
- CPA (AGP) : Accord global de paix
- CPI : Cour pénale internationale
- CR : Coordinateur résident
- CSA (CPS) : Conseiller principal pour les questions de sécurité
- CSU : Coordonnateur des secours d'urgence
- DDR : Désarmement, démobilisation, réinsertion
- DIH : Droit international humanitaire
- DN : Ministère de la défense nationale à Bujumbura
- DO(AH) : Agent habilité (Nations unies)
- DPKO : Département des opérations de maintien de la paix
- DSRSG(RSASG) : Représentant spécial adjoint du Secrétaire général
- ECOMOG : Groupe d'observateurs militaires de la CEDEAO
- ELN : Ejército de Liberación Nacional (Colombie)
- ENRU : Environment Unit (Unité Environnement) (Liberia)
- FARC : Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- FC : Forces de coalition
- FDD : Forces pour la défense de la démocratie (Burundi)
- FDN : Forces de la défense nationale (Burundi)
- FDPU : Forces de défense populaire de l'Ouganda (armée ougandaise)
- FG(GT) : Groupes témoins
- FIAS : Force internationale d'assistance à la sécurité
- FIC : Feinstein International Center
- FNL : Forces nationales de libération (Burundi)
- FSA : Field Security Advisor (Conseiller pour la sécurité sur le terrain)
- FSO : Responsable de la sécurité sur le terrain
- GNTL : Gouvernement national de transition du Liberia
- GoSS : Gouvernement autonome du Sud-Soudan
- GoU : Gouvernement de l'Ouganda
- GWOT : Global War on Terror (Guerre totale contre le terrorisme)
- HA2015 : Agenda humanitaire à l'horizon 2015
- HAO : Humanitarian Affairs Officer (Responsable des affaires humanitaires)
- HAP : Partenariat pour la redevabilité humanitaire

- HCDH : Haut Commissariat aux droits de l'homme
HCS : Humanitarian Coordination Section (Section de la coordination humanitaire) (Liberia)
QG : Quartier général
HRPS : Human Rights and Protection Section (Section des droits de l'homme et de la protection) (Liberia)
HRU : Human Right Unit (Unité des droits de l'homme)
HSM : Mouvement du Saint-Esprit (Ouganda)
IASC : Inter-Agency Standing Committee (Comité permanent interorganisations)
LRA : Lord's Resistance Army (Armée de résistance du seigneur)
MANUA : Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan
MCR : Mouvement de la Croix-Rouge
MDTF : Fonds fiduciaire multidonateurs
MINUL : Mission des Nations unies au Liberia
MONUC : Mission des Nations Unies au Congo
MOSS : Normes minimales de sécurité opérationnelle
MOU : Mémoire d'accord
M/APLS : Mouvement/armée populaire de libération du Soudan
MUAB : Mission de l'Union africaine au Burundi
MUAS : Mission de l'Union africaine au Soudan
NDA(AND) : Alliance nationale démocratique
NRA : National Resistance Army (Armée de résistance nationale)
OCHA : Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau des Nations unies de la coordination des affaires humanitaires)
OEA : Organisation des États américains
OLS : Opération survie au Soudan
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONG : Organisation non gouvernementale
ONGI : Organisation non gouvernementale internationale
ONUB : Opération des Nations Unies au Burundi
PAM : Programme alimentaire mondial
PID : Personne déplacée à l'intérieur de son pays
QIP (PIR) : Quick Impact Project (Projet à impact rapide)
PNC (CNP) : Congrès national populaire
PNUD : Programme des Nations unies pour le développement
PNUE : Programme des Nations unies pour l'environnement
PRT : Équipe de reconstruction provinciale
RESO : Rassemblement, échanges et solutions entre ONG (Burundi)
RFTF : Cadre transitoire orienté vers l'obtention de résultats (Liberia)
RRR, ou Triple R : Relief, Recovery and Rehabilitation (Urgence, redressement et réhabilitation)
RSO : Regional Security Officer (Agent de sécurité régional)
RSSG : Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies
SAF : Sudanese Armed Forces (Forces armées soudanaises)
SCF : Save the Children Fund (Fonds pour l'aide à l'enfance)
SDF : Self Defense Forces (Forces d'auto-défense)
SMT : Security Management Team (Équipe de gestion de la sécurité)
SRRC : Sudanese Reconstruction and Rehabilitation Commission (Commission soudanaise pour la reconstruction et la réhabilitation)
UA : Union africaine
UNCT : Équipe de pays des Nations unies
UNDSS : Département des Nations unies de la sûreté et de la sécurité
UNGA : Assemblée générale des Nations unies
UNHCR : Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
UNICEF : Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIFEM : Fonds de développement des Nations unies pour la femme
UNLA : Uganda National Liberation Army (Armée nationale de libération de l'Ouganda)
UNOCA : Office des Nations unies pour la coordination des programmes d'aide humanitaire et économique en Afghanistan
WVI : World Vision International

Annexe 2 : Méthodologie

La collecte de données pour notre enquête nous a permis de brosser un tableau composite des opinions et avis des principaux acteurs, indigènes et internationaux, à propos des quatre thèmes identifiés. Notre analyse a été réalisée à partir des données recueillies dans des groupes témoins et lors d'interviews, ainsi que sur la base d'informations provenant d'autres sources. L'un de nos premiers objectifs était de dégager les opinions dominantes sur les différents thèmes abordés. Bien que ces opinions soient importantes en soi, elles donnent également des indications sur le fonctionnement de l'entreprise humanitaire telle qu'elle est actuellement constituée.

En raison de contraintes au niveau du temps et du budget, les données n'ont pas été recueillies au moyen d'un échantillonnage exhaustif et d'une analyse statistique. Pour nos interviews dans les différents pays, nous avons fait appel, lorsque cela était possible, à des ONG locales et à des membres de la population, et avons encouragé nos enquêteurs à engager des conversations ouvertes, libres de toutes pressions externes.

Nous avons utilisé quatre instruments différents selon qu'il s'agissait de communautés locales dans les zones en situation de crise, d'organisations d'aide humanitaire et de travailleurs humanitaires, d'autres coopérateurs internationaux et de personnel travaillant au siège des donateurs et des organisations humanitaires. Dans les trois premiers cas, nous avons eu recours à des interviews en tête à tête. Dans le quatrième cas, nous avons utilisé un questionnaire électronique pour lequel nous avons reçu environ cinquante réponses, auxquelles il convient d'ajouter cinquante autres réponses rassemblées lors de la réunion d'un groupe témoin au siège de l'organisation CARE à Atlanta. Nous avons également l'intention de diffuser plus largement le quatrième questionnaire et de l'envoyer au personnel des organisations d'aide et des donateurs travaillant au siège de leur organisation. Les données préliminaires recueillies par le biais du quatrième questionnaire durant la première phase révèlent une grande diversité d'opinions quant aux causes, aux conséquences et aux solutions possibles des lacunes du travail humanitaire actuel. Toutefois,

elles mettent également en évidence un très large consensus sur le fait que les quatre pétales identifiés dans ce rapport modifient fortement la topographie du paysage humanitaire. Les instruments de l'enquête peuvent être consultés sur Internet. Ils ont souvent été utilisés comme guide général plutôt que comme liste de contrôle détaillée.

Pour recueillir des informations et connaître le point de vue des individus dans les pays en situation de crise, nous avons voulu interroger une population très variée, notamment des personnes non directement liées aux projets humanitaires et d'autres désireuses d'exprimer leur opinion concernant l'impact de l'aide internationale sur leur vie, leur communauté et leur société. Les personnes interrogées et les participants aux groupes témoins ont été choisis de manière à respecter un équilibre entre différents facteurs, tels que la situation socio-économique (depuis les femmes veuves sans ressources et les ouvriers au chômage jusqu'aux dirigeants politiques et intellectuels), le sexe, l'appartenance religieuse, l'ethnicité et l'âge. Compte tenu des limitations de l'étude du point de vue des ressources et du temps, nous nous sommes davantage attachés à la diversité et à l'aspect inclusif qu'à la précision démographique.

Pour les discussions avec le personnel des organismes humanitaires sur le terrain, nous avons recherché des travailleurs humanitaires, tant nationaux qu'internationaux, ayant différents niveaux de responsabilités, nombres d'années d'expérience et fonctions programmatiques. Les organisations d'aide humanitaire constituaient un échantillon représentant notamment les Nations unies, des organisations bilatérales, des ONG et le mouvement de la Croix-Rouge. L'un de nos instruments avait été conçu pour recueillir les commentaires du personnel d'autres organismes internationaux : personnel des organisations internationales de maintien de la paix et personnel diplomatique, employés d'entreprises commerciales internationales et représentants des médias.

Notre questionnaire électronique a été envoyé au personnel d'organisations donatrices ainsi qu'au siège de différentes organisations des Nations unies, du Mouvement de la Croix-Rouge et d'ONG en Europe et en Amérique du Nord. Ils représentaient diverses responsabilités, y compris la planification, la gestion de programmes, le lobbying, l'évaluation et les relations locales. Les instruments utilisés

pour cette enquête avaient pour but d'assurer l'homogénéité des questions posées et des approches adoptées pour chaque thème et dans tous les pays. Ils ont également permis de maintenir la cohérence lorsque plusieurs enquêteurs rassemblaient des données dans un même pays.

En dépit des limitations évoquées, nous sommes convaincus que les données obtenues représentent une masse critique suffisamment importante que

pour pouvoir dégager les principales conclusions. Nous fondons notre conviction sur l'expérience acquise lors d'études similaires réalisées par le Feinstein International Center, notamment l'étude récente sur la perception de la sécurité. Les connaissances et l'expertise de nos enquêteurs, dont un grand nombre ont une longue expérience des pays couverts par les études de cas, ont contribué à la qualité de cette analyse.

Annexe 3 : À propos des auteurs

Sippi Azarbaijani-Moghaddam est consultante indépendante dans le domaine du développement, spécialiste de l'Afghanistan. Diplômée en sciences sociales et spécialisée dans les questions de genre, elle jouit d'une expertise dans le domaine de la société civile et de la participation communautaire. Elle a travaillé pendant treize ans en Asie du sud et en Asie centrale, principalement en Afghanistan et au Pakistan. Mme Azarbaijani-Moghaddam a collaboré avec différents donateurs et ONG ainsi qu'avec le Comité international de la Croix-Rouge dans plusieurs pays. Elle est l'auteur de nombreuses publications sur l'Afghanistan et est intervenue à de nombreuses reprises dans les médias (TV, radio, presse écrite) pour sensibiliser le public à la situation des Afghans.

Antonio Donini est chargé de recherche au Feinstein International Center de la Tufts University, où il traite des questions concernant l'avenir de l'action humanitaire. De 2002 à 2004, il a été Visiting Senior Fellow au Watson Institute for International Studies de la Brown University. Il a travaillé pendant vingt-six ans aux Nations unies dans le domaine de la recherche, de l'évaluation et des capacités humanitaires. Sa dernière fonction a été celle de directeur du Bureau des Nations unies pour la coordination de l'aide humanitaire en Afghanistan (1999-2002). Avant de se rendre en Afghanistan, M. Donini dirigeait l'Unité Lessons Learned de l'OCHA, où il était responsable d'un programme d'études indépendantes sur l'efficacité des secours dans les situations d'urgence complexes. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les questions d'évaluation, les questions humanitaires et la réforme des Nations unies. En 2004, il a co-publié l'ouvrage « Nation-Building Unraveled ? Aid, Peace, and Justice in Afghanistan » (Kumarian Press) ainsi que plusieurs articles analysant les conséquences des crises en Afghanistan et en Irak sur l'avenir de l'action humanitaire (voir <fic.tufts.edu>).

Greg Hansen est consultant indépendant spécialisé dans l'action humanitaire dans les conflits armés. À ce titre, il a beaucoup travaillé dans le Caucase, en Asie du sud, au Moyen-Orient ainsi que dans d'autres régions pour diverses ONG internationales, pour des organismes des Nations unies et pour le Mouvement de la Croix-Rouge, où il a étudié les interactions entre l'aide et les conflits et la protection

de l'aide humanitaire. Il a dirigé, pour l'OCHA et les forces canadiennes, des séances de formation sur la coordination civile-militaire visant à maintenir les distinctions entre les acteurs militaires et les acteurs humanitaires. De nationalité canadienne, Greg Hansen est co-auteur, avec Robert Seely, de « War and Humanitarian Action in Chechnya », écrit dans le cadre du projet Humanitarianism and War, et auteur de « Humanitarian Action in the Caucasus: A Guide for Practitioners ».

Larry Minear est cofondateur du projet Humanitarianism and War, créé en 1991, et a été son directeur à la Friedman School of Nutrition Science and Policy du Feinstein International Center de la Tufts University de septembre 2000 jusqu'à la clôture du programme en juin 2006. Il travaille dans le domaine de l'aide humanitaire et du développement depuis 1972 : gestion d'un programme de reconstruction post-conflit au Soudan pour le compte d'une ONG, activités de lobbying à Washington DC et fonctions de consultant auprès d'ONG, gouvernements et organismes des Nations unies. Larry Minear a mené des recherches sur de nombreuses situations d'urgence humanitaire et a écrit de nombreux documents destinés à des publics larges et à des spécialistes. Ses ouvrages les plus récents sont : « The Humanitarian Enterprise: Dilemmas and Discoveries » (Kumarian, 2002), une analyse des travaux réalisés dans le cadre du projet Humanitarianism and War, et, avec Ian Smillie, « The Charity of Nations: Humanitarian Action in a Calculating World » (Kumarian, 2004), une étude de l'économie politique des activités internationales d'aide humanitaire et de protection.

Tasneem Mowjee est impliquée dans le travail d'aide et de recherche humanitaire depuis treize ans. Depuis l'obtention d'un PhD sur le financement des activités d'aide humanitaire des ONG britanniques par le gouvernement britannique et la CE en 2001, elle a entrepris divers travaux de recherche sur le suivi des flux de l'aide humanitaire et les mécanismes de financement de cette aide. Mme Mowjee est co-auteur de « Uncertain Power: the changing role of official donors in humanitarian action » (Overseas Development Institute, 2002). Elle a également écrit un chapitre dans le cadre de la campagne visant à élargir l'accès au traitement du VIH/SIDA en Afrique du Sud et un autre dans « Consumer Association in Globalizing Civic Engagement: Civil Society and Transnational Action » (2003). Plus récemment, elle a dirigé une étude sur les fonds d'intervention d'urgence de l'OCHA dans cinq pays. Mme Mowjee occupe actuellement un poste de chercheur auprès de

l'organisme de recherche britannique Development Initiatives.

Karina Purushotma a rejoint le Feinstein International Center en tant que chercheur pour le projet Humanitarianism and War. Avant cela, Mme Purushotma a été responsable des programmes pour une ONG américaine dont l'objectif était d'engager les jeunes dans l'apprentissage des services. Elle a également travaillé avec des enfants et des jeunes dans plusieurs endroits du monde, plus récemment en Bosnie et au Kosovo, en utilisant les arts du spectacle pour impliquer le public dans des discussions interactives sur des thèmes tels que la violence domestique, la nature héréditaire des préjugés, la nécessité de créer des partenariats hommes-femmes, et autres. Elle est l'auteur de plusieurs programmes de leadership pour jeunes et anime fréquemment des formations. Mme Purushotma fait partie du Groupe de travail pour la ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et est co-auteur de « CEDAW : Rights that Benefit an Entire Community ». Elle est titulaire d'une licence de UC Berkeley et d'une maîtrise de la London School of Economics and Political Science.

Ian Smillie a vécu et travaillé en Afrique et en Asie. Il est l'un des fondateurs de l'organisation canadienne de développement InterPares, et a été son directeur exécutif de 1998 à 2001. En 2000, il a participé à un groupe d'experts du Conseil de sécurité des Nations unies chargé d'étudier le lien entre les armes illégales et le commerce du diamant en Sierra Leone. Ses derniers ouvrages sont « Patronage or Partnership : Local Capacity Building in Humanitarian Crises » (Kumarian, 2001) ; « anaging for Change : Leadership, Strategy and Management in Asian NGOs » (avec John Hailey, Londres, 2001) et « The Charity of Nations: Humanitarian Action in a Calculating World » (avec Larry Minear, Kumarian, 2004). Ian Smillie est coordonnateur des recherches dans le cadre du projet Diamonds and Human Security de Partnership Africa Canada et participe à une ONG dans le cadre du processus intergouvernemental « Kimberley », qui travaille à l'élaboration d'un système de certification mondial pour les diamants bruts.

Elizabeth Stites, titulaire d'un Master of Arts et d'une maîtrise en droit et diplomatie (MALD), est chargée au Feinstein International Center de recherche pour les conflits et les moyens d'existence. Ses domaines d'intérêt sont, entre autres, les

stratégies d'adaptation des ménages, la modification des régimes fonciers pendant et après les conflits, le changement de la dynamique à l'intérieur des foyers en fonction des conflits, et le lien entre la sécurité humaine, la protection et les moyens d'existence. Mme Stites dirige actuellement le volet « moyens d'existence » du projet multinational du Centre sur le nord de l'Ouganda, le sud du Soudan et l'est de l'Ouganda. Auparavant, elle a réalisé d'autres projets pour le Feinstein International Center, notamment un travail de terrain en Afghanistan en 2002 et en 2003 afin d'étudier la sécurité alimentaire, les moyens d'existence et la sécurité humaine ; elle a étudié les mécanismes d'évaluation de la sécurité alimentaire dans en cas d'urgence non alimentaire ; elle a analysé les changements des stratégies de subsistance des ménages en Bosnie-Herzégovine depuis la fin de la Guerre froide ; les interventions de l'USAID/OFDA au niveau des moyens d'existence. Avant de rejoindre le Feinstein Center en qualité de chercheur à temps plein au début de 2006, Mme Stites a travaillé comme consultante à différents projets des Nations unies, d'ONG et de la Tufts University. Elle a publié des rapports internationaux sur les moyens d'existence et la sécurité humaine en Afghanistan, en Bosnie et dans le nord de l'Ouganda ; elle a procédé à des évaluations externes des politiques et programmes des Nations unies et de donateurs ; et elle a écrit divers articles de journaux et chapitres de livres. Mme Stites a obtenu une MALD de la Fletcher School of Law and Diplomacy de la Tufts University (2001), une maîtrise de l'Université du Cap, en Afrique du Sud (1999) et une licence de l'Université de Wesleyan (1995). Elle a travaillé dans le sud et l'est de l'Afrique, en Afghanistan et en Bosnie.

Xavier Zeebroek, maître en sciences politiques de l'université de Bruxelles, est actuellement chargé de recherche au GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), à Bruxelles. Il est spécialiste des conflits africains et des relations entre les organisations humanitaires et l'armée dans les crises complexes. Il a récemment publié deux livres sur ce sujet ainsi que de nombreux articles dans des journaux belges, français, italiens, espagnols et canadiens. Il a été chercheur invité au SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) en 1986-87 et, au début des années 1990, fondateur et directeur du service français de IPS, l'agence d'information du tiers-monde. Il a également travaillé comme journaliste pour les services étrangers de divers journaux en Belgique.



GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Fondé en 1979 à Bruxelles, le GRIP est un institut de recherche indépendant qui étudie les questions de défense, de sécurité et de désarmement. Par ses travaux, le GRIP veut contribuer à une meilleure compréhension de ces problématiques dans la perspective d'une amélioration de la sécurité internationale en Europe et dans le monde.

Adresse: rue Van Hoorde, 33
B -1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site web: <http://www.grip.org>
(bureaux ouverts du lundi au vendredi de 8h30 à 13h et de 13h30 à 17h)

Directeur: Bernard Adam

Coordination: Bernard Adam,
Luc Mampaey, Caroline Pailhe,
Marc Schmitz

Recherche: Bernard Adam, Holger Anders, Georges Berghezan, Ilhan Berkol, Claudio Gramizzi, Luc Mampaey, Caroline Pailhe, Cédric Poitevin, Federico Santopinto, Pamphile Sebahara, Marc Schmitz, Xavier Zeebroek

Secrétariat et administration:
Dominique Debroux, Caroline Pailhe, Chantal Schamp

Centre de documentation:
Alain Reisenfeld

Édition, relations publiques:
Denys Detandt, Danièle Fayer-Stern, Sabine Fiévet, Marc Schmitz

Informatique: Pascal Derycke,
Luc Mampaey

Conseil d'administration:
Bernard Adam (administrateur délégué), Rik Coolsaet, Laurent Dumont, Jean-Paul Marthoz, Carl Vandoorne, Guy Vaerman.

LES PUBLICATIONS DU GRIP

Depuis sa fondation, le GRIP est surtout connu pour son travail d'édition. Au fil du temps, les publications ont changé, tant au niveau du contenu, de la présentation que de la périodicité. Depuis l'automne 1997, elles se présentent sous trois formes :

1. Les Nouvelles du GRIP

Une lettre d'information trimestrielle de 8 pages : regard sur les grands dossiers du moment, nouvelles insolites, aperçu des activités du centre, etc.

Cette lettre est envoyée d'office à tous les **membres du GRIP** en règle de **cotisation** de même qu'aux abonnés aux « Livres du GRIP ».

2. Les Livres du GRIP

Chaque année, le GRIP publie 5 ouvrages en collaboration avec les éditions Complexe, abordant les questions internationales dans les domaines de la géostratégie, de la défense et de la sécurité internationale.

Ces 5 ouvrages font partie de l'abonnement aux « Livres du GRIP » ; ils sont également disponibles en librairie et au GRIP.

3. Les Rapports du GRIP

Cette nouvelle collection (format A4, sans périodicité) valorise des travaux de recherche réalisés pour la plupart au GRIP.

Ces rapports sont envoyés d'office à tous ceux qui souscrivent un abonnement de soutien ; ils peuvent aussi être commandés au GRIP.

Tarifs 2007

	Belgique	Autres Europe	Autres Monde
1. Cotisation			
<i>Abonnement aux «Nouvelles du GRIP»</i>	15 euros	16 euros	18 euros
2. Les Livres du GRIP			
<i>Abonnement annuel aux 5 livres¹ et aux «Nouvelles du GRIP»</i>	80 euros	90 euros	95 euros
3. Abonnement complet²			
<i>Abonnement à toutes les publications (Rapports inclus)</i>	135 euros	150 euros	160 euros
4. Abonnement de soutien	250 euros	250 euros	250 euros

1. L'abonnement couvre 5 livres (équivalant à 10 numéros), plus le trimestriel «Les Nouvelles du GRIP».

2. L'abonnement annuel complet inclut la collection des Rapports (non périodiques), avec en moyenne six parutions par année.

Vous souhaitez vous abonner ?

Vous pouvez le faire par téléphone (02/241.84.20), par fax (02/245.19.33), par courriel (publications@grip.org) ou en nous envoyant votre demande d'abonnement, accompagnée de votre paiement, au GRIP, rue Van Hoorde 33 B -1030 Bruxelles.

Modes de paiement: **Belgique** (virement au compte 001-1711459-67 du GRIP à Bruxelles; virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; bulletin de virement) / **France** (chèque barré; mandat postal international) / **Luxembourg** (soit verser au CCP 86464-37 du GRIP à Luxembourg; soit envoi d'un chèque au GRIP) / **Autres pays** (virement au CCP 000-1591282-94 du GRIP à Bruxelles; mandat postal international) / **Autre moyen de paiement** (carte de crédit - VISA, Eurocard, Mastercard - Précisez votre n° de carte et la date d'expiration.

Les Rapports du GRIP

- | | | | |
|------|--|------|--|
| 2/00 | Marquage et traçage des armes légères , Ilhan Berkol, 72p., 14,87 euros. | 4/03 | Questions juridiques sur la régionalisation des licences d'armes , Nicolas Crutzen, 28p., 7 euros. |
| 3/00 | Bilan de la guerre du Kosovo : Résultat des frappes - Fin du conflit - La reconstruction - La situation en Serbie-Monténégro , Valérie Peclow et Bernard Adam, 56 p., 9,92 euros. | 1/04 | Le contrôle du courtage des armes - Prochaines étapes pour les Etats membres de l'UE , Holger Anders, 34p., 7 euros. |
| 4/00 | National Missile Defense - Le retour de la guerre des étoiles et les enjeux stratégiques , Aris Roubos et Michel Wautelet, 60p., 9,92 euros. | 2/04 | Bilan d'un an de guerre en Irak - Analyse des coûts et des éléments déclenchants , Caroline Pailhe avec la collaboration de Valérie Peclow et Federico Santopinto, 52p., 9 euros. |
| 5/00 | L'Union européenne et la prévention des conflits africains , Félix Nkundabagenzi, 28p., 7,44 euros. | 3/04 | L'Union européenne et le renseignement - Perspectives de coopération entre les Etats membres , Thierry Coosemans, 52p., 9 euros. |
| 6/00 | Groupe Herstal S.A. - L'heure des décisions , Luc Mampaey, 34p., 7,44 euros. | 4/04 | Marquage, enregistrement, traçage des armes légères et de petit calibre: projet de convention , Ilhan Berkol, 44p., 8,5 euros. |
| 7/00 | La disponibilité des armes légères illicites - Comment combattre cette menace internationale , Peter Lock, 34p., 7,44 euros. | 5/04 | Qui arme les Maï-Maï? - Enquête sur une situation originale , Charles Nasibu Bilali, 26p., 7 euros. |
| 1/01 | Le micro-désarmement - Le désarmement concret en armes légères et ses mesures associées , Michel Wéry avec la contribution de Georges Berghezan et Félix Nkundabagenzi, 64p., 13 euros. | 1/05 | RDC - Ressources naturelles et transferts d'armes , Anne Renauld, 33p., 7euros. |
| 2/01 | Le réarmement de la Sierra Leone - Un an après l'accord de paix de Lomé , Eric G. Berman, une étude de Small Arms Survey, 42p., 8,50 euros. | 2/05 | Iran - Regard vers l'Est : la politique asiatique de la république islamique , Mohammad-Reza Djilili et Thierry Kellner, 35p., 7 euros. |
| 3/01 | La disponibilité des armes à feu - Quel impact sur la sécurité et la santé publique ? , collectif, 40p., 8,50 euros. | 3/05 | Burundi - Armes légères et violence armée: quel impact sur les femmes , Edward B. Rackley, 27p., 7 euros. |
| 4/01 | La conférence des Nations unies de juillet 2001 sur les armes légères - Analyse du processus et de ses résultats , Ilhan Berkol, 58p., 11 euros. | 4/05 | Afrique de l'Ouest: Vers une Convention sur les armes légères , Albert Chaïbou et Sadou Yattara, 20p., 6 euros. |
| 5/01 | L'ONU face au terrorisme , Sandrine Santo, 38p., 8,50 euros. | 5/05 | Afrique de l'Ouest: L'harmonisation des législations nationales sur les armes légères , Hélène N.V. Cissé, 22p., 6 euros. |
| 1/02 | La Chine et la nouvelle Asie centrale - De l'indépendance des républiques centrasiatiques à l'après-11 septembre , Thierry Kellner, 40p., 8,50 euros. | 6/05 | Afrique centrale : l'harmonisation des législations nationales sur les armes légères , Pierre Huybrechts et Ilhan Berkol, 105p., 15 euros. |
| 2/02 | L'Union européenne et la prévention des conflits - Concepts et instruments d'un nouvel acteur , Félix Nkundabagenzi, Caroline Pailhe et Valérie Peclow, 72p., 13 euros. | 7/05 | Guerres et déficits - Les deux piliers de l'économie des Etats-Unis , Luc Mampaey, 31p., 7 euros. |
| 3/02 | L'Inde et le Pakistan - Forces militaires et nucléaires en présence , Françoise Donnay, 40 p., 8,50 euros. | 8/05 | Le régime nucléaire - Les efforts de la communauté internationale en matière de désarmement et de non-prolifération , Céline Francis, 40p., 8 euros. |
| 4/02 | Les exportations d'armes de la Belgique , Bernard Adam, Sarah Bayés, Georges Berghezan, Ilhan Berkol, Françoise Donnay, Luc Mampaey et Michel Wéry, 72 p., 13 euros. | 1/06 | Trafics d'armes - Enquête dans la plaine de la Ruzizi (RDC-Burundi) , Jacques Ntibarikure, avec la collaboration de Charles Nasibu Bilali, Nicolas Florquin et Georges Berghezan, 32 p., 7 euros. |
| 1/03 | Les relations arméno-turques - La porte close de l'Orient , Burcu Gültekin et Nicolas Tavitian, 32p., 7 euros. | 2/06 | La Conférence internationale sur l'Afrique des Grands Lacs - Enjeux et impact sur la paix et le développement en RDC , Pamphile Sebahara, 28 p., 7 euros. |
| 2/03 | La crise ivoirienne - De la tentative du coup d'Etat à la nomination du gouvernement de réconciliation nationale , Claudio Gramizzi et Matthieu Damián, 45p., 9 euros. | 3/06 | RD Congo - Acquis et défis du processus électoral , Pamphile Sebahara, 21 p., 6 euros. |
| 3/03 | Enfants soldats, armes légères et conflits en Afrique - Les actions de la coopération au développement de l'Union européenne et de la Belgique , Claudio Gramizzi, Félix Nkundabagenzi, Sophie Nolet et Federico Santopinto, 44p. | 4/06 | Trafics d'armes - Enquête de terrain au Kivu (RDC) , coordination Georges Berghezan, 46 p., 8,50 euros. |

La liste complète des Rapports est disponible sur www.grip.org