

Atelier 1 – Les leçons apprises des pays en conflit ; a -t-on appris de nos erreurs ? Apprentissages positifs et apprentissages négatifs

Synthèse

L'atelier a débuté par une prise de recul sur l'évolution des conflits et leurs dynamiques contemporaines. L'évolution porte tant sur les facteurs causaux (des guerres de conquêtes moyen-âgeuses aux conquêtes des âmes après le 11 septembre 2001), l'échelle des conflits (une tendance à l'éclatement), l'identité et les motivations des acteurs et l'impact des conflits (en termes de mortalité directe, indirecte et de déplacements).

Dans ce contexte, plusieurs axes de réponse peuvent être envisagés : la question de la défense du droit humanitaire ; la poursuite de l'assistance aux civils et aux non-combattants ; la protection des réfugiés parfois instrumentalisés et dont la situation se dégrade et la reconstruction post-conflit.

Quelques éléments de constat

- 85 % des bénéficiaires des actions humanitaires viennent de zones de conflit ;
- En 2014, on dénombre 14 à 15 conflits sans perspective de résolution politique ;
- Un arc de crise concentre les zones d'intervention les plus délicates et les plus risquées (75 % des incidents de sécurité sont concentrés dans 5 pays) ;
- On constate une perte d'accès humanitaire depuis une vingtaine d'année, entraînant une nécessité d'adaptation de la réponse humanitaire ;
- Les politiques de gestion de conflit se caractérisent de plus en plus par une approche intégrée ou globale qui participe à la confusion des activités politiques, militaires et humanitaires ;
- On assiste en parallèle à une fragmentation des situation de conflits et à une globalisation de l'information. Dans ce contexte, la réputation des humanitaires devient globale et c'est la cohérence contextuelle globale du positionnement des humanitaires qui est jugée ;
- La proximité opérationnelle des populations est un enjeu fort : elle peut passer par une internationalisation des équipes ;
- Dans un tel contexte, le recours au remote control / management se développe, grâce, notamment aux nouvelles technologies. Elle demeurent toutefois peu soutenues par les bailleurs.
- Dass les pays en conflit, la demande de souveraineté des acteurs locaux ne cesse de croître : les humanitaires qui affectent de facto cette souveraineté ne sont donc plus intouchables.

Sur la base de ces constats, un certain nombre de débats et de point de tensions ont été soulevés par les participants.

1. Accès Vs Sécurité

La question de l'accès est à la fois celle de l'accès des humanitaires aux populations mais aussi des populations aux services humanitaires. L'accès des humanitaires aux populations a toujours été un enjeu délicat pour les humanitaires. On assiste toutefois à un changement d'échelle des risques sécuritaires, plutôt qu'à un changement nature.

Un débat s'est engagé sur la fiabilité des statistiques produites sur les incidents de sécurité : il convient de se doter des outils méthodologiques appropriés pour disposer d'éléments de preuve tangibles. Au delà du débat statistique, il existe une insécurité de perception très forte avec, en Afghanistan par exemple, une communauté humanitaire témoignant de syndromes dépressifs

d'ordre clinique. Pourquoi, dans ce contexte, les acteurs humanitaires refusent-ils souvent d'accepter que le champ des possibles se restreint et de développer de nouvelles modalités d'action ?

Sur ces questions d'accès, l'enjeu central est sans doute que les groupes belligérants ne respectent plus, dans un certain nombre de contextes (Somalie, Irak, Syrie), les termes de la négociation de l'espace humanitaire. Dans ces contextes l'accès devient impossible. Cette situation n'est toutefois pas statique et dépend de l'évolution des dynamiques des belligérants. Quand les combats sont intenses, les humanitaires sont plus utiles morts que vivants et les belligérants cherchent des soutiens inconditionnels à leur économie de guerre. Toutefois lorsque la dynamique relève plus de l'administration d'un territoire, les belligérants ont tout intérêt à négocier avec les humanitaires. Il faut donc suivre ces évolutions.

Certaines structures peuvent paraître plus agiles que d'autres. Cela semble toutefois relever du mythe : toutes les structures connaissent de fortes remises en cause et de véritables « coups de blues ». Dans un contexte sécuritaire tendu, il est important toutefois de souligner que d'autres besoins existent au delà de la protection (dans les secteurs WASH mais aussi d'aide alimentaire)

2. Remote-control, éthique du transfert du risque et rôle des sociétés civiles locales

Ces questions de sécurité touchent au cœur des débats éthiques : quels risques est-on prêt à prendre ? Quels problèmes éthiques sont posés par le transfert du risque ? La sécurité est un élément constitutif de l'éthique de l'intervention humanitaire au delà des outils techniques existants (immersion, bunkerisation, remote, fuite). La question qui se pose alors est celle d'évaluer le degré de risques que les ONG humanitaires font courir aux acteurs locaux qui paient déjà un lourd tribut pour leur engagement.

La question du rapport aux partenaires locaux et aux sociétés civiles locales est plus complexe qu'un simple enjeu de sécurité : ils n'attendent pas les ONG humanitaires internationales pour porter secours et s'organiser. Il faut en outre souligner que le risque diffère considérablement en fonction de l'identité de l'acteur : plus fort pour un expatrié, il sera moindre pour un acteur local.

D'autres ONG préfèrent recourir très rarement au remote : « on fait le remote mais pas le contrôle ». Les moyens novateurs pour continuer d'agir auprès des bénéficiaires restent encore à trouver. En tout état de cause, l'usage des nouvelles technologies peut être certes un atout mais ne règle pas définitivement la question.

Les difficultés invitent les ONG humanitaires à repenser leur rapport aux partenaires locaux : on ne transfère pas uniquement une responsabilité mais il s'agit bien d'appuyer une société civile qui prend des initiatives et s'organise. L'importance d'une présence en amont est centrale : plus on noue des relations de façon précoce, plus on pousse à la structuration de la société civile et plus on obtient les moyens de travailler ensuite sur le terrain.

Local VS global. Universel VS culturellement spécifique

La fragmentation du contexte opérationnel est une question centrale. Les ONG sans-frontiéristes se sont construites sur un postulat d'intangibilité des frontières, intangibilité aujourd'hui remise en cause. Les frontières ont changé de nature, avec des conflits en peau de léopard depuis le Darfour. Autre enjeu de ce débat, les principes humanitaires sont-ils passés de mode et doivent-ils être redéfinis en fonction des contextes d'intervention ? Certains participants pointent que le consensus européen sur l'aide humanitaire demeure un regard européen par essence ethno-centré. Il semble toutefois qu'ils demeurent une référence à défendre, faute d'alternative plus pertinente.

Plus largement, les ONG humanitaires vivent les conséquences des guerres post – 11 septembre et des printemps arabes qui sont devenus des hivers. L'Etat islamique par exemple est né de l'intervention en Irak.

Certains participants pointent qu'il ne s'agit pas d'une détestation des Occidentaux mais bien d'un sentiment d'une injustice diffuse, sentiment alimenté par les récents développements de la politique étrangère française, notamment au Sahel.

Politisation de l'aide et lien humanitaire / développement

Certains participants questionnent la réalité du lien humanitaire et développement : n'est-on pas face à un mythe du double-mandat ? N'est-ce pas ce lien qui nourrit la politisation de l'aide humanitaire ? Certaines ONG humanitaires n'ont pas hésité à prendre part à des actions de nation-building, mettant en danger par la même la perception et les principes humanitaires.

Cette politisation est d'autant plus forte avec le développement des politiques anti-terroristes. Pour certains participants, ces politiques ne doivent pas avoir d'impact sur la réponse humanitaire, quitte à ce qu'un débat public (suite à de potentiels procès pour complicité de terrorisme) s'organise sur la nature de l'action humanitaire dans un contexte de durcissement des législations anti-terroristes.

Certains participants pointent le caractère politique de l'action humanitaire : maintenir une capacité d'action dans les pays en conflit est une activité essentiellement politique.

ONG et système humanitaire

Quelles est la place des ONG dans le système humanitaire ? Qu'attendent-elles des autres acteurs du système, et, notamment des Nations-unies ?

Le combat de l'intégration est un combat largement perdu pour certains participants et il semble illusoire de vouloir inverser la tendance croissante vers une politisation de l'aide humanitaire. Certes, les humanitaires ont aussi une part de responsabilité dans ce processus.

Les Nations-unies ne sont pas des acteurs neutres et indépendants, il s'agit d'une collection d'Etats, d'une organisation essentiellement politique qui devrait, pour certains, être traitée comme tel, avec distance. Se marier de façon trop ostentatoire avec les Nations-unies ce n'est jamais une bonne chose pour les ONG. Certains participants pointent le fait que plus on parle de système, plus on alimente la confusion. Toutefois on ne peut évacuer les Nations-unies : il s'agit d'acteurs importants, tant bailleurs que coordonnateurs.

Les ONG notamment françaises demeurent des acteurs très mobiles qui sont capables d'agir dans les zones périphériques, oubliées, des crises chaudes. C'est une vraie valeur ajoutée qu'il faut développer pour apprendre à travailler dans des zones très complexes, face à des acteurs qui font des choix stratégiques de plus en plus extrêmes.

Quelles solutions ? Vers une transition des modes d'action ?

Face à ces constat et pour éclairer les débats, plusieurs pistes d'action furent abordées :

- développer de nouveaux moyens de communication et une masse critique pour se construire une image et une réputation. Mieux contrôler sa communication (« Je suis Charlie à Paris mais je ne suis pas Charlie à Kaboul ») ;
- analyser le rapport des ONG humanitaires aux nouvelles technologies : elles ne sont pas toujours un atout surtout pour des besoins humanitaires autres que la protection (le WASH, l'aide

alimentaire) ;

- recréer une surface de contact : en prison, mais aussi auprès de groupes armés qui sont souvent éduqués et ont les moyens de juger la qualité de l'action humanitaire ;
- rappeler la nécessité pour les Etats de protéger leur population pour négocier l'accès (jouer sur la licence politique) ;
- agir sur les équipes et travailler avec des réseaux d'organisations locales. Il faut développer une meilleure compréhension de ces structures souvent débutantes, les appréhender avec plus de tolérance et de façon plus nuancée pour transformer les capacités des personnels humanitaires. ;
- redevenir, de façon radicale, purement urgentiste : la professionnalisation du secteur ayant amené des méthodes d'intervention proches du développement. Il convient de rejeter certaines actions collectivement et d'en valoriser d'autres ;
- investir dans des outils de veille ;
- briser le système humanitaire pour que les ONG n'aient plus un rôle limité à la sous-traitance opérationnelle mais soient les acteurs de la remobilisation du local ;
- développer une véritable stratégie d'influence collective des bailleurs

Pour certains participants, la transition n'est pas spécifique au contexte actuel : il s'agit d'un impératif permanent pour les ONG (professionnalisation, internationalisation). Il convient aussi de développer une réflexion critique sur les modalités d'intervention. Il s'agit d'un problème majeur pour les acteurs humanitaires. La transition porte sur le « comment » et non pas sur le fond, sur la substance de l'action qui restent à défendre. Le DIH et les principes humanitaires doivent être promus par les actes et non par des paroles non suivies d'actes.

L'internationalisation des équipes semble rester balbutiante. Certes les équipes opérationnelles se diversifient mais les réseaux internationaux restent très occidentalocentrés. Les délégations importantes restent européennes ou nord américaines. Il convient de pointer que toutes les ONG n'envisagent pas la transnationalisation de la même façon.

La transition implique de changer de positionnement et de braquet, d'être en appui à des organisations locales souvent dynamiques.

Propos conclusif

Dans la mesure où la guerre est une activité politique, l'humanitaire l'est aussi, il convient d'en être conscient sans se faire intoxiquer par la politique. De nombreux éléments de tension qui sont autant d'axes de travail ont été soulevés (sécurité VS protection ; accès VS sécurité ; chiffres VS perception ; Etats VS humanitaires ; global VS local ; universel VS spécificité ; éthique VS transfert de risque ; humanitaire VS développement & politisation ; monde VS arc de crise).

L'objectif des stratégies d'action dans ce contexte est d'apprendre pour les acteurs humanitaires à gérer et à communiquer autour de ce mal nécessaire qu'est la gestion essentiellement politique des conflits.