

Série Politiques et études

2011

OCHA

DEMEURER ET ACCOMPLIR

Bonnes pratiques pour les acteurs
humanitaires dans les environnements
de sécurité complexes

Bureau de la
coordination des
affaires humanitaires

Service de
l'élaboration des politiques
et des études

OCHA

Demeurer et accomplir

Bonnes pratiques pour les acteurs humanitaires
dans les environnements de sécurité complexes

Jan Egeland, Institut norvégien des affaires internationales
Adele Harmer et Abby Stoddard, Humanitarian Outcomes

Étude indépendante commissionnée par le Bureau de la coordination
des affaires humanitaires (OCHA)



Cette étude a bénéficié d'un financement de l'Allemagne, de l'Australie, du Brésil, de l'Irlande et de la Suisse.

©Nations Unies 2011. Le droit d'auteur de cette publication relève du Protocole 2 annexé à la Convention universelle sur les droits d'auteur. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite pour vente commerciale de publication en masse sans l'autorisation écrite explicite du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA)/Service de l'élaboration des politiques et des études (PDSB).

Ce rapport est aussi disponible sur les sites Web suivants :
OCHA (BCAH) (<http://ochaonline.un.org>); Reliefweb (www.reliefweb.int);
Humanitarian Outcomes (www.humanitarianoutcomes.org); Institut norvégien
des affaires internationales : (www.nupi.no/)

Pour plus d'information, veuillez contacter :
Le Service de l'élaboration des politiques et des études (PDSB)
Bureau pour la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA)
Courriel : ochapolicy@un.org

Tél : +1 917 367 4263

Table des matières

Auteurs	vi
Avant-propos	vii
Préface	viii
Remerciements	x
Membres du groupe consultatif	xi
Acronymes.....	xii
Résumé analytique	1
1 Introduction.....	5
1.1 Contexte et objectifs de l'étude : Pourquoi la sécurité humanitaire, et pourquoi maintenant ?	5
1.2 Méthodologie.....	6
1.3 Concepts clés et développement récents dans la sécurité humanitaire opérationnelle.....	8
2 Environnement menaçant : Défis à l'accès humanitaire sécurisé et efficace	12
2.1 Tendances de sécurité pour les travailleurs humanitaires.....	12
2.2 Différentiation entre les contextes de menace	14
2.3 Vulnérabilités intrinsèques de la communauté humanitaire..	17
3 Bonnes pratiques pour obtenir et maintenir l'accès dans les environnements à haut risque	20
3.1 Approches d'acceptation active.....	20
3.2 Négociation de l'accès.....	24
3.3 Programmation à distance : localisation stratégique des opérations et non-transfert de risque	28
3.4 Approches discrètes	31
3.5 Mesures de protection : une protection intelligente plutôt que la « bunkérisation ».....	33
3.6 Mesures de dissuasion : problèmes liés à la protection armée	33
3.7 Autres moyens opérationnels pour améliorer l'accès en toute sécurité : options de programmation, coordination, partenariats et	

gestion des ressources.....35

4 Contraintes politiques.....	39
4.1 Le rôle des gouvernements hôtes	39
4.2 Les États, spécifiquement les gouvernements donateurs	41
4.3 Acteurs armés non étatiques et l'étiquette terroriste.....	42
4.4 Plaidoyer et négociation humanitaires sur le plan international.....	44
5 Acteurs humanitaires nationaux et locaux : Questions principales	47
5.1 Perspectives nationales sur les menaces et les risques	48
5.2 Devoir de protection et partenariat responsable	51
5.3 Coordination et consultation	53
5.4 Principes et perceptions.....	53
6 Conclusions et recommandations.....	55
Bibliographie	61
Annexes.....	69

Auteurs

Jan Egeland est le Directeur de l'Institut norvégien des affaires internationales et professeur associé à l'Université de Stavanger. Il est le Coprésident de l'Équipe spéciale de haut niveau chargée du Cadre mondial pour les services climatiques établie par la Conférence mondiale sur le climat-3. Jan Egeland était, jusqu'à septembre 2008, le Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les questions relatives à la prévention et au règlement des conflits. Il a également été Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies (2003-2006). Plus tôt dans sa carrière, il a occupé le poste de Secrétaire général de la Croix-Rouge norvégienne (2001-2003) et de Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la Colombie (1999-2001). Il a également servi en tant que conseiller politique et Secrétaire d'État au Ministère norvégien des Affaires étrangères (1990-1997). Il a été le Président d'Amnesty International-Norvège et Vice-Président du Comité exécutif international d'Amnesty International (1980-1986). L'importance de son action a été reconnue dans plusieurs processus de paix, notamment les Accords d'Oslo entre Israël et l'OLP (1993) et l'Accord de cessez-le-feu définitif pour le Guatemala, signé à la mairie d'Oslo en 1996. Jan Egeland est titulaire d'une maîtrise en sciences politiques de l'Université d'Oslo. Il a reçu de nombreux prix pour son travail sur les questions humanitaires et la résolution des conflits. En 2008, il a publié *A Billion Lives - An Eyewitness Report from the Frontlines of Humanity* (Simon & Schuster).

Adele Harmer est partenaire à Humanitarian Outcomes. Elle a travaillé pendant plus de dix ans sur des questions de politiques humanitaires en tant que chercheuse, ainsi que pour le gouvernement australien. Avant de rejoindre Humanitarian Outcomes, Adele Harmer a été chargée de recherches universitaires auprès du Groupe de la politique humanitaire à l'Overseas Developments Institute. Elle a mené un programme de recherche ayant pour objet d'examiner les changements de la structure et du financement du système humanitaire international, ainsi qu'une étude toujours en cours portant sur l'évolution de l'environnement de sécurité pour l'action humanitaire. Adele Harmer a travaillé auparavant pour l'Agence australienne pour le développement international (AusAID) et a servi avec l'Australian Defence Force en tant qu'agent civil de maintien de la paix. Elle est l'auteure de nombreuses publications concernant les questions de politiques humanitaires, notamment le processus Good Humanitarian Donorship (initiative sur les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire), le rôle des bailleurs de fonds qui ne font pas partie du Comité d'aide au développement (CAD) et la réforme humanitaire, les questions de sécurité opérationnelle et la réforme humanitaire. Adele Harmer est titulaire d'une maîtrise en sciences économiques de la London School of Economics.

Abby Stoddard est partenaire à Humanitarian Outcomes. Elle a commencé sa carrière en tant qu'agent humanitaire et elle a travaillé pendant dix ans pour des ONG, occupant tout d'abord des postes sur le terrain et aux sièges sociaux avec CARE USA et, plus tard, comme Directrice des programmes pour Médecins du Monde-USA. Depuis 2000, elle coordonne le programme de recherche sur l'action humanitaire internationale au Center on International Cooperation de l'Université de New York, en tant que chercheuse non résidente. Elle est l'auteur de *Humanitarian Alert: NGO Information and Its Impact on US Foreign Policy* (Kumarian Press, 2006), ainsi que de nombreux articles et rapports, et a contribué à des ouvrages consacrés à l'action humanitaire, la sécurité opérationnelle, les organisations non gouvernementales et l'architecture de l'aide étrangère des États-Unis. Abby Stoddard est titulaire d'une maîtrise en affaires internationales de Columbia University School of International and Public Affairs, ainsi que d'un doctorat de l'Université de New York.

Avant-propos

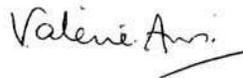
De nos jours, les agents humanitaires travaillent au sein d'environnements mondiaux parmi les plus instables et les plus incertains. Bien qu'ils soient les cibles d'attaques croissantes, ils trouvent des moyens pour continuer à fournir des services vitaux aux populations dans le besoin.

Cette étude, en s'appuyant sur différents types d'environnements de sécurité et de formes de risques, décrit une variété de pratiques utilisées par les travailleurs humanitaires dans le but de maintenir une présence opérationnelle et de continuer leurs activités.

J'espère que ce recueil de stratégies et de pratiques novatrices sera utile à nos partenaires œuvrant sur le terrain afin de mieux faire accepter leurs activités et d'améliorer leur accès aux populations affectées.

Ce rapport offre une analyse des grands défis que pose la sécurisation de l'action humanitaire et fait des recommandations dans les domaines susceptibles d'être améliorés. Cette étude contribuera à faire progresser la façon dont les humanitaires opèrent dans des environnements de sécurité complexes.

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué à cette étude, les commanditaires du projet, l'équipe de recherche placée sous la direction de M. Jan Egeland, ancien Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires; le Dr Abby Stoddard et Mlle Adele Harmer, les chercheuses principales de Humanitarian Outcomes; et les membres du Groupe consultatif pour leurs précieux conseils.



Valerie Amos

Secrétaire générale adjointe aux affaires humanitaires
et Coordinatrice des secours d'urgence

Février 2011

Préface

Les dix dernières années ont été une des pires décennies en ce qui concerne tant les attaques faites contre les acteurs humanitaires que l'accès à l'aide humanitaire. Lorsque les personnes dans le besoin sont privées d'assistance du seul fait que le personnel humanitaire est délibérément attaqué ou bloqué, nous ne sommes pas confrontés à un « problème » politique ou diplomatique, mais à une atrocité et à un acte criminel en droit international et national, qui devrait être traité comme tel par les gouvernements et les organisations intergouvernementales.

Tous les jours, de courageux travailleurs humanitaires luttent pour atteindre, en dépit de conditions défavorables, les civils pris à partie dans près de trente conflits armés différents et ceux affectés par les nombreuses catastrophes naturelles qui ont lieu chaque année. Beaucoup a été fait pour améliorer l'efficacité, la qualité et la sécurité des opérations humanitaires. Dans plusieurs situations désespérées, des mesures politiques et de sécurité inadéquates n'ayant pas réussi à s'attaquer aux raisons profondes de la crise, l'aide humanitaire est souvent l'unique moyen de soulager la souffrance de ceux qui se trouvent en première ligne d'un conflit.

Étant donné l'extension et la visibilité acquises par le travail humanitaire, les populations du monde s'attendent désormais à ce que les nécessiteux reçoivent un secours immédiat lorsque surviennent des conflits ou des catastrophes. Toutes les principales religions, idéologies et philosophies humanistes affirment que l'on doit venir en aide à ceux qui sont malades, qui souffrent ou meurent de faim quelles que soient leur race, leurs croyances ou leur culture.

Hélas, l'attente, partagée par les chefs d'État et le grand public, qui veut que les humanitaires, sans tenir compte des circonstances, se précipitent au secours de ceux qui sont dans le plus grand besoin, ne s'accompagne guère d'un soutien politique et militaire inconditionnel pour les principes humanitaires de base, lesquels constituent la condition requise pour qu'un accès sécurisé et libre soit réservé à notre personnel humanitaire impartial.

Bien que l'action humanitaire soit soumise à des attaques, ni les gouvernements, ni les parties aux conflits armés, ni les acteurs influents ne font le nécessaire pour contribuer aux secours. Au contraire, ceux qui ont le contrôle du territoire, du financement, ou simplement des fusils à disposition peuvent trop souvent harceler, politiser, militariser et compromettre l'action en toute impunité.

Comme le décrit ce rapport, beaucoup peut être fait pour briser le cercle vicieux dans lequel les humanitaires sont attaqués et bloqués, et les victimes de guerres et de désastres abandonnées à leurs souffrances. Ceux qui attaquent ou entravent le droit d'aider les personnes dans le besoin doivent être tenus responsables de violation de la loi internationale. Les organisations humanitaires doivent devenir plus professionnelles, plus disciplinées et plus intègres dans leur façon de se comporter et d'appliquer les principes et critères dans les situations à haut risque. Il faut plus de ressources pour assurer la sécurité, surtout parmi les groupes non gouvernementaux locaux et membres du personnel national.

L'ONU et le leadership humanitaire non onusien doivent défendre plus vigoureusement leurs droits concernant les initiatives humanitaires et l'accès à des fins humanitaires, ainsi que la sécurité de leur personnel en première ligne. Quant aux organisations humanitaires qui sont prêtes à être les pions utilisés à des fins politiques et à compromettre les principes humanitaires fondamentaux et traditionnels pour obtenir plus facilement des fonds, elles doivent être confrontées à une plus grande pression de la part des autres organisations.

En tant que Coordonnateur des secours d'urgence, j'ai constaté à maintes reprises qu'une action humanitaire sans entrave, ou l'absence d'action humanitaire se mesurent en termes de pertes humaines. J'ai également observé qu'on peut accomplir beaucoup si les groupes humanitaires apprennent les uns des autres à partir de leurs bonnes pratiques et de leurs expériences péniblement acquises.

Ce rapport, exemplaire en raison de sa documentation véritablement unique et d'une contribution mondiale, est un instrument précieux pour protéger et promouvoir l'action humanitaire dans les circonstances les plus difficiles. Nous sommes redevables à Abby Stoddard et Adele Harmer, pour leurs connaissances approfondies des défis de la sécurité humanitaire et pour leur travail ardu dans la préparation de cet important rapport. Rarement, pour ainsi dire jamais, les travailleurs humanitaires ont-ils été consultés en si grand nombre afin qu'ils expriment leurs avis sur les moyens de mieux protéger l'humanitarisme agressé.

Nous espérons un suivi. Dans ce nouveau millénaire, les hommes, les femmes et les enfants qui sont désespérément dans le besoin sont privés d'assistance, et les travailleurs humanitaires qui souhaitent les aider sont attaqués et se voient refuser l'accès. Cette tendance doit prendre fin. Il faut rappeler aux gouvernements qu'ils doivent adhérer à la loi internationale.

Jan Egeland

Directeur, Institut norvégien des affaires internationales
Secrétaire général adjoint et Coordonnateur des secours d'urgence
des Nations Unies, 2003-2006

Remerciements

Cette étude a été conçue et réalisée par le Service de l'élaboration des politiques et des études du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), et il convient de remercier Hansjoerg Strohmeyer et Allegra Baiocchi pour l'autorité intellectuelle dont ils ont fait preuve et leur suivi de l'exercice, ainsi que Christina Alfirev, pour son remarquable travail de gestion. Le projet a aussi bénéficié de l'importante contribution et des données essentielles de Jennifer McAvoy.

La recherche a été guidée et soutenue de diverses façons par les membres du Groupe consultatif d'experts cités ci-dessous. Les auteurs les remercient pour leur précieux diagnostic, le partage de leur documentation, les recommandations d'entretien et la distribution du sondage destiné aux travailleurs humanitaires nationaux dans leurs propres organisations et réseaux.

Les bureaux d'OCHA dans les pays étudiés ont déployé de considérables efforts pour accueillir les visites et organiser des programmes productifs pour les chercheurs, malgré leur énorme charge de travail et leurs contraintes de temps. Pour cela, nous sommes profondément reconnaissants à Nicola Bennett, Manuel Bessler, Mark Bowden, Mark Cutts, Kiki Gbeho, Max Hadorn, Cindy Isaac, Timothy Pitt, Ramesh Rajasingham, Esteban Sacco, Suhad Sakalla, ainsi qu'à leurs collègues des bureaux nationaux d'OCHA.

L'équipe est redevable à Pascal Daudin de CARE pour la traduction du sondage en français destiné aux travailleurs humanitaires nationaux; à Jacqueline Aidenbaum, Abdul Haq Amiri, Rania Hadra, Ibrahim Saeed, Radwa Saleh, et Jean-Luc Tonglet d'OCHA pour les traductions en espagnol et en arabe; et à Janique Thoele et Emmanuela Gillard d'OCHA pour leur travail sur l'annexe 5, qui met l'accent sur le droit international pertinent. Robert Painter du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (DSS) a apporté, tout au long de l'étude, des informations très utiles et sa perspicacité. Nous sommes également reconnaissants, comme toujours, à notre collègue Victoria DiDomenico, qui a fourni une recherche de base et une aide rédactionnelle appréciées, et à Joyce Maxwell pour ses qualités de rédacteur et de graphiste.

Enfin, nous tenons à remercier les 255 personnes qui ont accepté d'être interrogées et qui ont partagé leurs expériences avec l'équipe de recherche. Leur évident soutien aux objectifs de l'étude et leur engagement fondamental aux efforts humanitaires dans les circonstances les plus difficiles ont été grandement appréciés par l'équipe.

Membres du groupe consultatif

Karen AbuZayd	Ancienne Commissaire générale, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
Jean-Clement Cabrol	Vice-Secrétaire général, Médecins Sans Frontières
Amer Daoudi	Directeur, Programme alimentaire mondial, Soudan
Robert Glasser	Secrétaire général, CARE international
Angelo Gnaedinger	Ancien Directeur général, CICR; Directeur exécutif intérimaire, Centre pour le dialogue humanitaire
Tom Koenigs	Président du Comité de l'aide humanitaire et des droits de l'homme, Allemagne; ancien Représentant spécial du Secrétaire général, Afghanistan
Eric Laroche	Sous-Directeur général, Interventions sanitaires en cas de crise, Organisation mondiale de la Santé
Janet Lim	Haut-Commissaire assistant pour les opérations, HCR
Ramiro Lopes da Silva	Directeur exécutif adjoint, Programme alimentaire mondial
Jemilah Mahmood	Chef, Service d'intervention humanitaire, Fonds des Nations Unies pour la population; ancienne Présidente, Mercy Corps Malaisie
Gerard Martinez	Directeur des opérations régionales, Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies
Fyras Mawazini	Coordonnateur exécutif, Comité de coordination des ONG pour Iraq
Maarten Merkelbach	Directeur de projet, Initiative pour la gestion de la sécurité
Ross Mountain	Directeur général, DARA, ancien Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, République démocratique du Congo
Mike Sackett	Ancien Directeur régional pour l'Afrique australe, Programme alimentaire mondial
Dan Toole	Directeur régional pour l'Asie du Sud, UNICEF; Représentant spécial de Pakistan Flood Response

Acronymes

ANSO	Afghanistan NGO Security Office, Bureau de la sécurité des ONG en Afghanistan
AWSD	Aid Worker Security Database, Base de données sur la sécurité des travailleurs humanitaires
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CIAB	Conseil international des agences bénévoles
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DFID	UK Department for International Development, Département du développement international du Royaume-Uni
DIH	Droit international humanitaire
DOCO	Development Operations Coordination Office, Bureau de la coordination des activités de développement
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
DRC	Danish Refugee Council, Conseil danois pour les réfugiés
DSS	Département de la sûreté et de la sécurité
ECHO	European Community Humanitarian Aid Office, Office humanitaire de la Communauté européenne
EEI	Engin explosif improvisé
EISF	European Interagency Security Forum, Forum européen inter-organisations pour la sécurité
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FTS	Financial Tracking Service, Service de surveillance financière
GHD	Good Humanitarian Donorship initiative, Initiative sur les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IASC	Inter-Agency Standing Committee on Humanitarian Affairs, Comité permanent inter-organisations pour les affaires humanitaires
IASMN	Inter-Agency Security Management Network, Réseau inter-organisations pour la gestion des mesures de sécurité
IRC	International Rescue Committee, Comité international de secours
IRIN	International Regional Information Network, Réseau régional intégré d'information
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Ealam, Tigres de libération de l'Eelam tamoul
MOSS	Minimum Operating Security Standard, Normes minimales de sécurité opérationnelle
MSF	Médecins sans frontières

NCCI	NGO Coordination Committee for Iraq, Comité de coordination des ONG pour l'Iraq
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
PAM	Programme alimentaire mondial
PDI	Personnes déplacées dans leur propre pays
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
SACB	Somalia Aid Coordination Body, Organe de coordination de l'aide à la Somalie
SAG	Security Advisory Group of InterAction
SCHR	Steering Committee for Humanitarian Response, Comité directeur pour les interventions humanitaires
SIRS	Security Incident Reporting Service Système d'information sur les incidents touchant à la sécurité
SLS	Security Level System Système des niveaux d'insécurité
SLT	Saving Lives Together, Sauver des vies ensemble
SMI	Security Management Initiative, Initiative pour la gestion de la sécurité
SRA	Security Risk Assessment, Évaluation des risques pour la sécurité
SRM	Security Risk Management, Gestion des risques sécuritaires
TPO	Territoires palestiniens occupés
UNCT	United Nations Coordination Team, Équipe de coordination des Nations Unies
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination Team, Équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe
UNICEF	United Nations Children's Fund, Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Office de Secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNSMS	United Nations Security Management System, Système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies
USAID	United States Agency for International Development Agence des États-Unis pour le développement international
WVI	World Vision International

Les définitions ci-dessous sont basées sur le glossaire de la Revue des bonnes pratiques : Gestion opérationnelle de la sécurité dans des contextes violents (HPN, 2010).

Approche d'acceptation : Activement construire et cultiver de bonnes relations, dans le cadre d'une stratégie de gestion de la sécurité, avec les communautés locales, les parties prenantes concernées et obtenir leur acceptation et leur consentement envers l'organisation humanitaire pour sa présence et son travail.

Approche de protection : Composante d'une stratégie de gestion de la sécurité qui met l'accent sur l'utilisation de procédures et de dispositifs de protection pour diminuer la vulnérabilité aux menaces existantes.

Approche facilitatrice : Une approche et une mentalité de gestion du risque orientées principalement vers les objectifs de programmation et qui cherchent à identifier et appliquer les mesures requises pour mener au succès du programme, même dans les environnements de plus en plus dangereux.

Coordination civil-militaire : Liaison entre acteurs militaires (y compris pour les opérations de maintien de la paix) et acteurs civils déployés sur le même terrain, en particulier ceux qui sont issus de la communauté humanitaire et du développement.

Criticité du programme : Approche qui a pour objet de déterminer quels programmes sont les plus essentiels dans une région d'un pays (en fonction des vies sauvées ou d'un besoin d'assistance urgent) et qui justifie donc l'acceptation d'un niveau de risque plus élevé ou d'une plus grande distribution de ressources pour réduire ces risques.

Déconfliction : Échange d'informations en matière de planification entre les acteurs humanitaires et militaires afin de prévenir ou de résoudre des conflits entre les deux ensembles d'objectifs, d'éliminer les obstacles à l'action humanitaire et d'éviter les dangers potentiels pour le personnel humanitaire. Cela peut inclure la négociation de trêves militaires, l'arrêt temporaire d'hostilités, des cessez-le-feu, ou des couloirs de sécurité pour la fourniture de l'aide.

Devoir de protection : Les organisations ont une obligation légale d'assurer le bien-être de leurs employées et de prendre des mesures pratiques afin d'atténuer les dangers prévisibles dans les lieux de travail ; responsabilité qui a des implications supplémentaires quand les employées sont loin de leurs pays d'origine (Claus 2010).

Évaluation/analyse du risque : Tentative de considérer le risque de manière plus systématique en termes de menaces dans l'environnement d'une organisation, de ses vulnérabilités particulières et de ses mesures de sécurité existantes.

Fournisseur/société/prestataire privé de sécurité : Entité privée fournissant des services de sécurité à des personnes ou des organisations contre rémunération. Ces services vont de la consultation, la formation à la protection armée pour les personnes ou les organisations.

Gestion des risques de sécurité : Sous-ensemble de la gestion de risque, impliquant une structure qui permet de mieux comprendre la nature et le niveau des risques présentés à l'organisation ou au programme. Le risque devrait être mesuré par rapport aux avantages du programme pour la population affectée. Il faut aussi considérer des moyens pour gérer et réduire ces risques efficacement.

Gestion du risque : Tentative de réduire le niveau de vulnérabilité aux risques sérieux (y compris les risques contextuels, programmatiques et institutionnels) en identifiant, suivant et abordant les facteurs de risque. Il s'agit d'équilibrer les risques et les opportunités, ou les risques entre eux. Un processus habilitant, et non seulement de précaution (INCAF, 2009).

Menace : Danger dans l'environnement opérationnel.

Programmation de gestion à distance (ou programmation à accès limité): Le processus de retirer le personnel international, ou autre personnel à risque, en tant qu'adaptation à une situation d'insécurité, tout en transférant des responsabilités de programmation accrues au personnel local ou aux organisations partenaires locales.

Protection : Toute activité visant à assurer le respect total des droits de la personne dans l'esprit du droit international pertinent (par exemple les droits de l'homme, la loi humanitaire internationale et la loi sur les réfugiés)¹. Cette notion distincte de « sûreté » et de « sécurité » et fait référence à la sécurisation des civils et des non-combattants qui ne font pas partie du personnel de l'organisation d'aide humanitaire.

Risque : Probabilité et impact potentiel de faire face à une menace définie.

Risque résiduel : Le risque inévitable après que toutes les mesures de réduction et d'atténuation du risque ont été appliquées (aucune approche de sécurité ne peut supprimer tous les risques).

Seuil de risque acceptable : Point au-delà duquel le risque est considéré comme trop élevé pour poursuivre l'intervention; influencé par la probabilité qu'un incident se produise et par la gravité de l'impact s'il se produisait.

Stratégie de dissuasion : Approche qui tente de prévenir une menace en utilisant une contre-menace, qui peut, sous sa forme la plus extrême, être une protection armée, dans le cadre d'une stratégie de gestion de la sécurité.

Stratégie de sécurité : Philosophie, application des approches et utilisation des ressources qui globalement définissent la gestion de la sécurité d'une organisation.

Triangulation : Recoupement des informations ou renseignements en comparant l'opinion ou la version de différentes sources.

¹ Cette définition est celle du CICR et est maintenant utilisée par L'IASC. Voir CICR : Troisième atelier sur la protection des droits de l'homme et des organisations internationales : Agir et agir bien, 18-20 janvier 1999, Rapport, Genève, 1999.

Résumé analytique

Il a toujours été dangereux et difficile de fournir une aide humanitaire dans les situations de conflit; cependant, au cours de la dernière décennie, le nombre de travailleurs humanitaires qui ont été tués a triplé, atteignant jusqu'à 100 décès par an. Dès 2005, la majorité des attaques violentes se sont concentrées dans un petit nombre de pays représentant les environnements opérationnels les plus difficiles et instables. Les attaques dans certains de ces pays sont aussi devenues plus souvent mortelles et plus sophistiquées, et le nombre d'enlèvements a augmenté considérablement.

Ainsi, l'empreinte humanitaire s'est réduite dans certaines régions en conflit où la violence a déferlé au cours des dernières années, telles que l'Afghanistan, le Pakistan et la Somalie. Comme conséquence directe, l'accès peut être limité, à la fois à cause de la violence et des obstacles et conditions créés par les militaires, les gouvernements et les acteurs non étatiques qui gênent l'acheminement de l'aide. Afin de maintenir leur présence et de continuer à honorer leurs engagements humanitaires, certaines organisations humanitaires ont renforcé leurs capacités liées à la gestion des risques et ont exploré des stratégies et pratiques opérationnelles novatrices qui ont pour objet la création d'une plus grande acceptation de leurs activités et l'amélioration de leur accès aux populations affectées.

En réponse à la préoccupation croissante quant à l'insécurité des opérations d'aide et au déclin de l'accès humanitaire qui en résulte, la présente étude, commissionnée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA), a entrepris l'identification et la documentation de ces stratégies et pratiques qui ont permis aux organisations humanitaires de maintenir des opérations efficaces dans des contextes caractérisés par de grandes menaces pour la sécurité.

Pendant la seconde partie de l'année 2010, une équipe de recherche indépendante, conduite par l'ancien Coordonnateur des secours d'urgence, Jan Egeland, a entrepris six études sur le terrain dans des environnements de sécurité complexes, réalisé des entretiens avec 255 praticiens humanitaires et décisionnaires, questionné plus de 100 membres du personnel national et effectué une révision documentaire de la documentation organisationnelle et des éléments provenant d'études de cas. Ce rapport fait une synthèse des conclusions, ainsi que des contributions spécifiques et conseils présentés par le Groupe consultatif de l'étude.

Une grande partie de l'étude est pratique : Qu'est-ce qui fonctionne, et pourquoi ? Et quelles leçons peuvent être tirées en fonction des divers contextes et entre organismes ? La compilation de ces pratiques offre une opportunité d'apprentissage entre pairs et de partage de connaissances entre praticiens humanitaires des environnements de sécurité complexes. Par ailleurs, l'étude examine les contraintes politiques plus larges auxquelles se heurte l'action humanitaire dans les environnements de sécurité complexes, facteurs sur lesquelles les acteurs humanitaires ont moins de contrôle, mais qu'ils peuvent aborder de façon plus efficace par l'entremise de la coordination et de la promotion. Ce qui suit est un résumé général des questions principales et des enseignements qui ressortent de la recherche

Entretenir une présence efficace par la gestion des risques

Il est essentiel, pour que l'action humanitaire soit efficace, d'être présent ou à proximité des populations affectées. Il est généralement admis que l'objectif pour les acteurs humanitaires, dans des environnements de sécurité complexes, n'est pas d'éviter les risques, mais de les gérer d'une manière qui leur permette de demeurer présents et efficaces dans leur travail. Passer de l'aversion à prendre des risques (ou, à l'autre extrême, de l'imprudence) à la gestion des risques est l'aboutissement de l'évolution de ces dix dernières années de la réflexion et de la méthodologie de la programmation dans les environnements incertains. L'important dans ce changement est le concept d'une approche propice à la sécurité facilitatrice — approche qui se concentre sur « comment rester », plutôt que « quand partir » — qui a été adoptée par le système des Nations Unies et par plusieurs organisations. Cet état d'esprit exige à son tour que les organisations et les personnes acceptent un certain degré de risque, celui qui subsiste et qu'on ne peut éviter après qu'une analyse appropriée a été faite et que toutes les mesures raisonnables d'atténuation des risques ont été appliquées. Plus le programme humanitaire s'avère essentiel pour la survie et le bien-être des personnes, plus le risque accepté sera grand. Il s'agit d'une évaluation consciente et calculée, qui a pour objet de prévenir aussi bien l'imprudence que l'aversion au risque. L'évaluation est conçue pour assurer une responsabilisation efficace à l'intérieur des organisations et empêcher la désignation de boucs émissaires suite à un incident de sécurité. À ce jour, ces concepts existent davantage au niveau théorique et politique qu'au niveau des opérations, où ils commencent tout juste à s'enraciner. Toutefois, le paradigme de la gestion des risques a également renforcé certaines innovations sur le terrain et vice versa.

Alternatives à la bunkérisation

La présence d'une organisation humanitaire dans un pays est inutile si son personnel demeure derrière les murs d'une enceinte ou cloîtré dans des espaces de sécurité dans les grandes villes, incapable de travailler avec les personnes dans le besoin. Cette étude reconnaît qu'une plus grande protection est souvent nécessaire là où existe un risque réel et actuel d'être la cible directe de violences, risque qui ne peut être réduit dans l'immédiat par le dialogue et l'acceptation, ou dans les cas où la violence est perpétrée par des groupes criminels motivés par des raisons économiques. Dans de tels scénarios, de bonnes pratiques mettent l'accent sur le développement de mesures de protection « intelligentes », qui améliorent la sécurité de l'organisation tout en minimisant les aspects négatifs. En particulier, les organisations humanitaires doivent redoubler d'efforts pour éviter la « bunkérisation » qui les met à l'écart de la communauté locale, les rendant ainsi plus vulnérables et perpétuant un cycle négatif.

Une autre alternative à la bunkérisation est la gestion de programmation à distance. Il s'agit d'une adaptation commune dans des circonstances d'insécurité extrêmes, laquelle, bien que posant plusieurs défis pour une programmation efficace et redevable, permet l'émergence de plusieurs domaines de bonnes pratiques. On y trouve, par exemple, l'investissement dans des structures de personnel fortement localisées dans les bureaux sur le terrain, le recrutement de membres du personnel en consultation avec leurs communautés et la nomination de ressortissants de la diaspora à des postes internationaux.

L'étude identifie également nombre d'innovations pratiques et prometteuses dans le programme du suivi de la qualité et de l'impact.

Bien qu'il existe des exceptions, l'étude a mis en lumière le fait que les quelques organisations qui ont maintenu ou élargi leurs opérations dans les environnements les plus dangereux ont eu recours à un mélange de différents programmes hautement localisés qui favorise l'acceptation locale, tout en adoptant une attitude discrète et une faible visibilité au niveau national.

Devoir de protection et partenariat responsable

Très peu d'exemples de bonnes pratiques ont été identifiés en ce qui concerne le renforcement du devoir de protection pour le personnel national et les organisations locales partenaires. Les organisations humanitaires internationales ont encore beaucoup à faire pour améliorer la façon dont elles abordent les inégalités entre les travailleurs humanitaires internationaux et nationaux en ce qui concerne la fourniture adéquate de ressources de sécurité, de soutien et de capacités. L'étude conclut que la plupart des travailleurs humanitaires nationaux estiment que la gestion de la sécurité en général et l'équilibre entre les nationaux et les internationaux s'améliorent, mais se considèrent aussi comme étant plus exposés et menacés que leurs collègues internationaux. Bien que leurs perceptions quant aux risques et menaces diffèrent de celles des internationaux, les travailleurs humanitaires nationaux sont convaincus que les principes humanitaires sont des outils opérationnels efficaces pour améliorer leur propre sécurité.

L'accès dans la sécurité nécessite un dialogue humanitaire soutenu

Alors même que le danger et la difficulté d'une mission humanitaire augmentent, les gouvernements et le public s'attendent à ce que les organisations humanitaires internationales soient sur place et opérationnelles dès les premiers jours de la crise, parfois avant même d'être bien connues et acceptées dans la région, donc quand les risques en matière de sécurité peuvent être les plus élevés. Étant donné les environnements opérationnels volatils actuels, il faut aborder l'acceptation de l'action humanitaire par les autorités et communautés locales comme un processus plutôt qu'un événement ; ce qui nécessite une présence, du temps et un engagement soutenu avec toutes les

parties impliquées, y compris les acteurs non étatiques ainsi que les chefs politiques, militaires, ou religieux influents.

Un point principal de cette étude est la contestation que plus une organisation montre sa capacité à communiquer et à négocier avec tous les acteurs impliqués, plus elle est en mesure d'améliorer l'accès et la sécurité pour les opérations humanitaires. Le CICR a mis en place les stratégies de négociations humanitaires et d'acceptation les plus actives, efficaces et durables. Celui-ci oriente ses ressources vers un engagement stratégique et continu avec toutes les parties impliquées dans le conflit ainsi qu'avec les communautés locales. Un important investissement organisationnel est essentiel pour créer ces conditions, et jusqu'à présent, seules quelques organisations humanitaires ont fait de réels progrès dans cette voie.

Les principes humanitaires sont utiles

Les principes humanitaires fondamentaux d'humanité, de neutralité et d'impartialité favorisent l'acceptation et fournissent un point de départ pour que les parties opposées acceptent l'action humanitaire dans les situations de conflit armé. Les États ont parfois créé des conditions défavorables et des obstacles évidents à l'accès humanitaire sécurisé. En particulier, l'étude a constaté que la politique, déclarée ou implicite, de certaines organisations gouvernementales et intergouvernementales d'interdire tout contact avec les entités désignées comme étant « terroristes » a sévèrement compromis, pour les acteurs humanitaires, leurs possibilités de négocier l'accès pour fournir de l'aide aux civils. Il existe d'autres contraintes politiques, par exemple lorsque des États insistent pour fournir des escortes ou s'attendent à ce que les acteurs humanitaires entrent dans leurs stratégies politiques et militaires. De telles politiques compromettent gravement les négociations humanitaires avec toutes les parties au conflit pour assurer un accès opportun, sécurisé et libre.

Tout en revendiquant simultanément le respect pour les principes humanitaires, plusieurs organisations humanitaires sont récemment parvenues à un compromis sur une approche de principes qui s'applique à leur propre conduite en s'alignant de près avec les activités et acteurs militaires.

L'étude se conclut par un ensemble de recommandations ciblées. Les recommandations ont intentionnellement une portée plus large que les nombreux exemples de bonnes pratiques cités dans le rapport, qui, en elles-mêmes, sont des options à considérer pour la communauté humanitaire. Les recommandations abordent les moyens par lesquels les organismes humanitaires peuvent améliorer leur capacité à gérer les risques qui se présentent dans des environnements à haut risque et investir dans des moyens efficaces et à long terme visant à maintenir l'accès aux populations affectées, y compris par une extension de leur devoir de protection et de leur partenariat avec les travailleurs humanitaires nationaux. Les recommandations visent aussi les acteurs qui ont la responsabilité d'apporter leur soutien aux opérations humanitaires dans des environnements de sécurité complexes, en particulier tous les États pour qu'ils renouvellent et renforcent leur engagement d'adhérer au droit international et aux principes communs.

1 Introduction

1.1 Contexte et objectifs de l'étude : Pourquoi la sécurité humanitaire, et pourquoi maintenant ?

Les attaques violentes contre les opérations et le personnel humanitaire ont considérablement augmenté au cours de la dernière décennie; le nombre annuel de victimes demeure élevé en raison d'un petit nombre de situations extrêmes dans des pays où règne une grande insécurité. En cette période de préoccupation croissante et d'un élan en faveur de l'action face au déclin de la sécurité et de l'accès humanitaires, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations Unies a estimé nécessaire une étude analytique sur les opérations humanitaires dans les environnements de sécurité complexes, destinée aux praticiens, qu'ils travaillent à l'intérieur du système des Nations Unies ou qu'ils opèrent dans le cadre de la communauté humanitaire au sens plus large. Sous la coordination du Service de l'élaboration des politiques et des études d'OCHA, l'ancien Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, Jan Egeland, a dirigé une équipe de recherche comprenant Adele Harmer et Abby Stoddard, deux analystes du groupe Humanitarian Outcomes qui ont plusieurs années d'expérience dans le domaine de la sécurité humanitaire.

Cette étude s'adresse aux travailleurs et aux organisations humanitaires qui recherchent des solutions pratiques pour obtenir, maintenir et améliorer l'accès dans la sécurité à des populations se trouvant dans une variété d'environnements de sécurité complexes, afin de leur prêter secours. Elle a pour objet d'améliorer la capacité des acteurs humanitaires à venir en aide aux personnes dans le besoin, même dans les régions à risque élevé, d'une façon qui respecte les principes fondamentaux d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité (se reporter à l'annexe 4 pour les documents qui fournissent la base juridique internationale et normative pour l'action humanitaire de principe). Il est raisonnable de se demander pourquoi, alors qu'après tout c'est la population civile locale qui souffre le plus d'un conflit et de la violence, une étude devrait se concentrer sur la sécurité du personnel et des opérations humanitaires. C'est tout simplement parce que, là où les travailleurs humanitaires sont attaqués, la qualité et la quantité de l'aide sont réduites et que les bénéficiaires en souffrent. Il est donc utile d'envisager « l'accès humanitaire dans la sécurité » comme essentiel aussi bien pour permettre aux civils affectés d'avoir accès à l'aide dont ils ont besoin et de la manière dont ils en ont besoin que pour donner aux acteurs humanitaires les moyens d'obtenir l'accès aux personnes et territoires. C'est un processus double qui doit veiller à ce que l'aide n'entraîne pas plus de risques pour les bénéficiaires². Le but ultime de l'exercice est de soutenir la survie et le bien-être des personnes dans le besoin.

L'équipe de recherche avait pour objectif de répondre aux questions suivantes :
Quelles sont les caractéristiques saillantes des contextes les plus dangereux d'opérations d'aide et quelle est la nature des principaux menaces et défis à l'accès humanitaire ?

² La question des responsabilités élargies en ce qui concerne la protection des civils en conflit est cruciale et liée, mais hors de la portée de cette étude.

Y a-t-il des points communs entre les divers milieux opérationnels et les environnements menaçants ? Quelles adaptations, innovations ou améliorations au niveau des opérations actuelles se sont avérées utiles sur le terrain quant à l'acquisition et le maintien de l'accès en sécurité ? Pouvons-nous tirer des leçons et les faire appliquer par différents acteurs dans différents environnements ? Quels rôles jouent les acteurs politiques, militaires et non étatiques quand il s'agit de faciliter ou d'entraver l'accès humanitaire dans la sécurité ? Quels sont les problèmes et défis particuliers auxquels sont confrontés les travailleurs humanitaires nationaux dans des milieux à haut risque indépendamment et en relation avec la communauté internationale ?

Les solutions concernant chacune de ces questions sont présentées aux sections suivantes : la section 2 analyse les tendances de sécurité pour les travailleurs humanitaires et les environnements à risque; la section 3 présente une compilation exhaustive des bonnes pratiques opérationnelles utilisées afin de faciliter les opérations d'aide dans l'insécurité; la section 4 examine l'ensemble des contraintes politiques qui limitent l'efficacité de l'action; la section 5 analyse le rôle essentiel et les défis particuliers du personnel national; et la section 6 présente les conclusions du rapport et fait des recommandations dans le but d'améliorer les capacités et les moyens des acteurs humanitaires afin qu'ils puissent accomplir leur mission fondamentale lorsqu'ils opèrent dans des environnements de sécurité complexes.

Il est important de préciser que cette étude n'est ni une évaluation de systèmes de gestion de la sécurité et de politiques spécifiques de quelque organisation impliquée dans l'aide humanitaire ni une révision critique d'enquêtes antérieures menées par un acteur ou une institution. Elle a pour objet de présenter l'état actuel des connaissances sur les mesures opérationnelles pratiques pour répondre à l'insécurité, ainsi qu'une synthèse des recherches et analyses antérieures sur le sujet. On espère donc que cette étude servira d'outil pratique dans le développement continu de bonnes politiques et de bonnes pratiques destinées à améliorer la sécurité de l'accès humanitaire.

1.2 Méthodologie

L'étude a examiné douze environnements de sécurité complexes. Une recherche sur le terrain a été effectuée dans six de ces environnements : l'Afghanistan, la République démocratique du Congo (RDC), les territoires palestiniens occupés, le Pakistan, la Somalie et le Darfour (Soudan). L'équipe a entrepris une analyse documentaire de la Colombie, d'Haïti, de l'Iraq, du Sri Lanka, du Tchad et du Yémen. Ces cas ont été choisis sur la base de la fréquence des actes de violence contre les travailleurs humanitaires et pour la diversité des menaces et défis qu'ils représentaient pour les opérations d'aide. Parmi les interlocuteurs, on peut citer les équipes de direction des Nations Unies et les organismes humanitaires des Nations Unies, la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, des organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales, les autorités locales, les gouvernements donateurs et, là où ce fut possible, des bénéficiaires. Les chercheurs ont interrogé 255 personnes sur le terrain ainsi qu'aux sièges de

New York, Genève et Rome. Tous les entretiens ont été effectués sans citer de sources, et les personnes interrogées ont consenti que leurs noms apparaissent dans ce rapport en tant que sujets d'entretien (annexe 2).

L'analyse de pays a été complétée par une étude documentaire d'analyses, d'approches, de décisions et d'expériences actuelles se rapportant aux opérations humanitaires dans des environnements de sécurité complexes et provenant d'une variété d'organisations, de consortiums inter-institutions et de centres de recherche. Cette étude a passé en revue les pratiques opérationnelles et sécuritaires actuelles, notamment des documents de politiques, résolutions, lignes directrices, manuels et matériels de formation, ainsi que des études commissionnées récentes et en cours sur des questions de politiques importantes, en particulier l'accès humanitaire, la protection des civils, le rôle des missions intégrées et la réduction des opérations de maintien de la paix. La recherche documentaire a consisté en une analyse statistique de l'état de la situation de sécurité opérationnelle et des tendances concernant l'accès. Ces données ont été tirées de la Base de données globale sur la sécurité des travailleurs humanitaires (ASWD) ³ et d'autres sources pertinentes, y compris les rapports d'OCHA portant sur les contraintes les plus strictes et les plus répandues concernant l'accès humanitaire qui ont servi à établir le Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés.

L'équipe de recherche a également conçu un instrument d'enquête multilingue en ligne s'adressant au personnel local et international d'organisations d'aide, y compris les partenaires locaux. En collaboration avec OCHA, l'enquête a été traduite en arabe, en français et en espagnol. Elle a été élaborée afin d'obtenir les points de vue des acteurs nationaux quant aux conditions opérationnelles, aux stratégies de gestion de la sécurité pour les activités humanitaires et à la relation entre les acteurs internationaux et nationaux. À la connaissance de l'équipe de recherche, cette étude représente le premier examen global des questions de sécurité du personnel national. L'enquête a recueilli 1148 réponses ⁴, soit près de cinq fois plus qu'auprès des membres du personnel international interviewé, ce qui a permis à l'équipe de saisir une gamme plus large d'informateurs et de donner du poids aux perspectives nationales et locales, auxquelles ce type d'exercice accorde souvent moins d'attention.

Un Groupe consultatif d'experts a guidé et facilité la recherche. Celui-ci était composé de professionnels représentant une variété de milieux et d'affiliations avec une expertise personnelle particulière dans les opérations menées dans des environnements de sécurité complexes. Agissant comme banc d'essai pour le développement de l'étude, le Groupe a fourni des conseils sur la portée de la recherche, commenté les résultats et conseillé sur la dissémination et le suivi de l'étude.

³ www.aidworkersecurity.org

⁴ À la date du 11 novembre 2010. L'enquête est toujours active et continue à recevoir des réponses qui pourront servir aux auteurs à une date ultérieure pour une recherche complémentaire.

1.3 Concepts clés et développement récents dans la sécurité humanitaire opérationnelle

Les pratiques de gestion opérationnelle en ce qui concerne la sécurité se sont améliorées ces dernières années. Les approches conceptuelles ainsi que les systèmes qui guident la prise de décisions dans le domaine humanitaire dans les environnements de sécurité complexes ont évolué de façon significative, et le professionnalisme comme les ressources dédiées aux besoins de sécurité ont augmenté. Ces changements se sont développés à la fois à l'échelle du système des Nations Unies — par le biais du Système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies (UNSMS) et par le Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité (IASMN) et grâce à des initiatives indépendantes et à la collaboration des ONG (tels l'InterAction's Security Advisory Group et le Forum européen inter-institutions pour la sécurité), ainsi que, de façon indépendante, au sein du mouvement de la Croix-Rouge et dans des organisations individuelles. Les changements sont souvent survenus à la suite des expériences douloureuses et ont été marqués par d'importants revers; certaines initiatives continuent à dépendre fortement d'un financement futur adéquat et d'une gestion significative du changement culturel organisationnel.

Un des plus importants changements conceptuels des récentes années dans la réflexion sur la sécurité opérationnelle humanitaire, qui concerne en particulier les organismes des Nations Unies, est l'approche facilitatrice. Cette approche est l'inverse du modèle antérieur, qui identifiait les risques et limitait les activités en conséquence, et se concentre plutôt sur les objectifs du programme, cherchant dès lors à identifier toutes les mesures possibles qui permettent la réalisation dans la sécurité de ces objectifs. Cette approche requiert un changement significatif dans la façon dont certains gestionnaires et fonctionnaires responsables de la sécurité perçoivent les choses, afin qu'ils commencent à penser en termes de « comment rester » par opposition à « quand partir », selon les propres mots du Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité, Gregory Starr. Ce concept est la base du nouveau cadre de gestion de la sécurité et du Système de niveaux d'insécurité (SLS), qui seront introduits dans le système des Nations Unies dès janvier 2011. Le SLS remplace les anciennes étapes de la sécurité et est conçu dans le but d'être plus objectif et plus spécifique au contexte, afin de permettre plus de flexibilité dans le processus décisionnel en éliminant les mesures de sécurité automatiques de l'ancien système.

La plupart des organismes ont introduit un cadre de gestion des risques sécuritaires en tant qu'élément intégral d'un processus systématique pour évaluer le risque ⁵. Ce cadre procure une structure qui permet de mieux comprendre la

⁵ La gestion des risques sécuritaires est en effet une simple composante d'une approche plus large et intégrée de la gestion des risques, qui inclut des risques programmatiques, financiers et organisationnels. La plupart des organisations humanitaires ne sont qu'aux toutes premières étapes de « décloisonnement » des différents domaines de gestion des risques.

nature et les niveaux de risque pour l'organisation ou le programme, d'évaluer ces risques par rapport aux bénéfices du programme pour la population affectée et de considérer les moyens pour atténuer ces risques de façon efficace. Un certain nombre de méthodologies d'évaluation des risques ont été mises en place à l'intérieur de ce cadre, y compris l'évaluation des risques pour la sécurité (SRA) des Nations Unies qui, à son tour, a été adoptée (et adaptée) par des principales ONG opérationnelles et le consortium des ONG (InterAction, 2010; HPN, 2010). L'évaluation des risques consiste en partie à les différencier en fonction des différents membres du personnel. Le personnel national, local et international affronte des menaces différentes et est plus ou moins vulnérable, comme dans le cas des hommes et des femmes. Les évaluations des risques pour la sécurité sont des documents susceptibles d'évoluer, conçus non seulement au point de départ d'une opération, mais aussi en réponse à tout important changement de sécurité dans l'environnement.

Certaines organisations ont cherché à développer des lignes directrices pour déterminer leur seuil de risque acceptable. Les Nations Unies, par exemple, ont mis au point des *Guidelines for Acceptable Risk* en 2009. Ces lignes directrices montrent de façon évidente que l'Organisation reconnaît pleinement que tous les risques ne peuvent être totalement éliminés et que les cadres supérieurs, ainsi que le personnel informé et consentant, doivent être prêts à accepter que certains risques, tels que le risque résiduel, demeurent une fois qu'ils ont mis en œuvre leurs stratégies de gestion des risques. L'acceptation consciente des risques nécessite qu'on prenne au sérieux la possibilité d'un incident de sécurité majeur, tout en comprenant qu'un tel incident ne constituera pas un événement qui menacera l'existence d'une institution ou mettra fin à une carrière ⁶. Certains organismes des Nations Unies, notamment le PAM, l'UNICEF et l'HCR, sont en train de réexaminer leurs opérations dans des environnements de sécurité complexes en fonction de leurs responsabilités communes (et celles des donateurs) et de leur devoir de protection ⁷. Il s'agit, entre autres, pour les sièges sociaux de développer des directives sur des questions telles que les ressources humaines, couvrant l'ensemble des activités du cycle de programmation et incluant les besoins d'évaluation et de suivi.

L'exercice de criticité du programme des Nations Unies a été introduit afin de soutenir le processus de prise de décisions. Il s'agit de déterminer quels programmes sont les plus critiques (soit pour sauver des vies, soit en vue d'un usage immédiat), et justifient donc que l'on accepte un plus grand niveau de risque ou que l'on alloue plus de ressources pour réduire les risques. Les exercices pilotes qui ont été menés ont parfois été controversés (étant donné que certaines institutions ont naturellement tendance à percevoir leurs propres activités comme étant critiques) et moins bien reçus par le personnel des sièges sociaux et les acteurs de développement au sein des équipes de pays des Nations Unies.

⁶ Ce changement de mentalité a été illustré dans la réponse donnée suite aux deux récentes attaques majeures sur les installations de l'ONU au Pakistan et en Afghanistan. Cette réponse a été plus mesurée par comparaison à celle qui a suivi les attentats à la bombe en Iraq et en Algérie.

⁷ Le concept juridique de devoir de protection présume que les organisations sont responsables du bien-être de leurs employés et doivent prendre des mesures pratiques en vue d'atténuer les dangers prévisibles sur le lieu de travail. Pour ceux qui travaillent à l'étranger, cela intègre une gestion du risque qui va au-delà des obligations de protection de sécurité en vigueur dans le pays d'origine.

Toutefois, les objectifs globaux de l'exercice et la responsabilisation aux échelons les plus élevés au niveau de la direction des institutions sont le signe d'une importante reconnaissance au sein des Nations Unies qu'une nouvelle époque a vu le jour dans la gestion des risques sécuritaires. Les organisations qui ont une gestion de sécurité efficace démontrée ont décentralisé leurs processus de prise de décisions relatifs à la sécurité et à la gestion des risques. Ainsi, les décisions portant sur la sécurité sont prises par le niveau le plus immédiat, conseillé et soutenu par les échelons supérieurs. Les réformes imminentes dans le système de gestion de la sécurité des Nations Unies vont permettre d'accentuer une telle décentralisation et, par la même, une souplesse lors de la prise de décisions.

Les approches axées sur la sécurité et les stratégies spécifiques des institutions opérant dans des environnements de sécurité complexes se caractérisent en gros par les concepts d'acceptation, de protection et de dissuasion. Le concept d'acceptation — cultiver de bonnes relations et obtenir le consentement des populations locales et des principaux acteurs vis-à-vis des activités humanitaires — est depuis toujours le fondement de la perspective de la sécurité humanitaire. Cependant, dans le passé, un grand nombre d'institutions ont fait l'erreur de présumer l'acceptation sans la développer de façon dynamique. Ces dernières années, certaines institutions opérant dans des environnements urbains violents ainsi que dans zones reculées ont accru leurs efforts afin de poursuivre une approche très active d'acceptation. Les bonnes pratiques dans ce domaine sont examinées dans la section 3.1.

Dans les environnements à haut risque, toutefois, l'acceptation seule n'est souvent pas suffisante pour réduire le risque et la plupart des institutions adopteront alors certaines mesures de protection. Alors que l'approche axée sur l'acceptation cherche à réduire le potentiel de menace, une approche centrée sur la protection a pour but de réduire la vulnérabilité de l'organisation par l'entremise de moyens et procédures physiques. Les Nations Unies ont tendance à se fier davantage à l'approche de protection comme les ambassades et autres établissements diplomatiques contrairement aux organisations humanitaires non gouvernementales.

Les désavantages d'une approche qui met l'accent sur une protection de niveau élevé résident dans le fait que les hauts murs et les déplacements réduits éloignent de fait l'institution de la population locale et envoient en même temps un signal négatif de l'entité humanitaire et créent une « mentalité de bunker » au sein du personnel. Comme le reconnaît le personnel de programmation et de sécurité, il existe une différence entre accès et accès efficace, et les travailleurs humanitaires ne sont aucunement utiles s'ils sont enfermés dans des enceintes, incapables de sortir sur le terrain ou réticents pour sortir. La dissuasion est la présentation d'une contre-menace qui décourage essentiellement des attaquants potentiels en insufflant la crainte de possibles conséquences. Pour certains humanitaires, le terme est parfois devenu synonyme de recours à la protection armée, bien qu'il existe d'autres moyens de dissuasion potentiels et davantage de moyens stratégiques pour utiliser la protection armée. La question est abordée dans la section 3.5.

Bien que d'importants progrès dans le développement conceptuel de la gestion de la sécurité pour les opérations humanitaires aient été faits, ceux-ci restent encore plus théoriques que pratiques. Cette tendance s'explique en partie par le fait que l'UNSM, par exemple, est en train d'instituer des réformes de sécurité dont la mise en œuvre doit se faire en 2010 et en 2011, mais qu'il faudra des années à concrétiser sur le terrain, car ces réformes dépendent de la progression du recrutement, de la formation et du développement continu de compétences.

Il existe d'autres défis comme l'application d'une approche facilitatrice dans les structures de missions intégrées. Dans certaines situations, les objectifs de la mission mettent l'accent sur les priorités militaires et sécuritaires et tolèrent moins de risques en ce qui concerne les activités civiles. Dans de tels contextes, le fait d'opérer avec une escorte armée, par exemple, est devenu plus commun pour les organismes des Nations Unies. Comme on le voit dans la section 5, davantage doit être fait pour résoudre le phénomène du transfert de risque au personnel national et aux partenaires locaux, ainsi que les responsabilités éthiques et morales (de même que les responsabilités pratiques) pour mieux répondre aux besoins opérationnels et de sécurité des acteurs nationaux, afin qu'ils puissent continuer à assumer leur rôle essentiel dans les environnements de sécurité complexes.

2 Environnement menaçant : Défis à l'accès humanitaire sécurisé et efficace

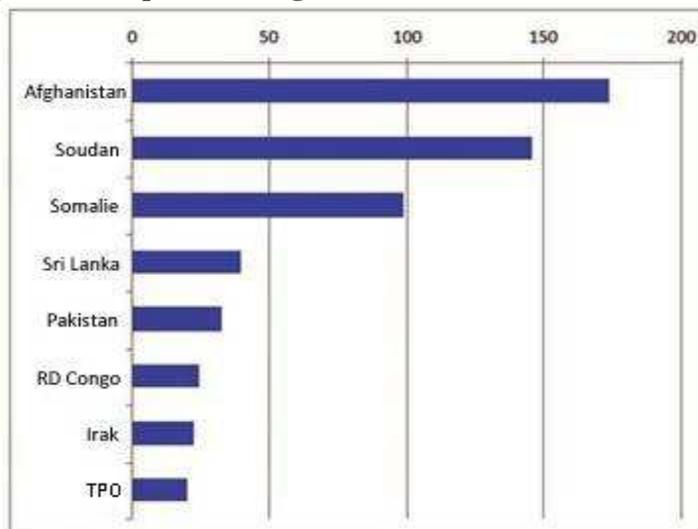
2.1 Tendances de sécurité pour les travailleurs humanitaires

Par nature, l'action humanitaire se déroule dans des environnements incertains, complexes et en constante évolution. Les organisations humanitaires sont donc habituées à opérer là où existent diverses formes de violence. Les types de menaces rencontrés, cependant, évoluent constamment. Depuis cinq ans que sont collectées de façon systématique les données ⁸, certaines tendances sont apparues dans les violences à l'encontre des travailleurs humanitaires. Les statistiques d'incidents révèlent que les attaques d'envergure contre les opérations d'aide aux populations civiles (celles qui provoquent des décès, des enlèvements et des blessures graves), qui sont en hausse depuis la fin des années 1990, commencent à plafonner dans la plupart des milieux humanitaires dans le monde entier. Cela s'explique en grande partie par les améliorations réalisées dans des conditions difficiles par les organisations humanitaires dans le domaine de la sensibilisation aux questions de sécurité et aux systèmes de gestion, ce qui a permis une évaluation plus efficace et une atténuation des risques par le personnel sur le terrain. Toutefois, depuis 2005 ou 2006, un petit nombre d'environnements opérationnels très violents — l'Afghanistan, la Somalie et le Soudan en particulier — ont augmenté le nombre global de victimes parmi les travailleurs humanitaires. Ces situations incluent un nombre croissant d'attaques, des tactiques et des armes plus sophistiquées et meurtrières, ainsi qu'une augmentation prononcée du nombre d'enlèvements (Stoddard, Harmer et DiDomenico, 2009).

Les enlèvements, y compris les incidents où les victimes sont tuées, en sus des cas plus courants où les victimes sont libérées vivantes, restent le type d'attaque affectant les travailleurs humanitaires qui augmente le plus rapidement, alors que d'autres tactiques telles les cambriolages à main armée et le banditisme sur les routes sont en baisse, du fait des mesures de sécurité plus strictes et protectrices prises par les organisations, ainsi que des limitations de mouvements décidées dans certaines régions. De plus, les enlèvements se sont révélés comme étant une activité lucrative pour les bandes criminelles, qui peuvent exiger une rançon auprès des employeurs ou des familles des victimes, ou encore vendre ces dernières à des groupes militants armés. Ces groupes armés, à leur tour, se servent de ces victimes pour accroître leur influence politique, comme outil de propagande, ou pour démontrer leur pouvoir sur un territoire donné ou vis-à-vis des autorités. Les travailleurs humanitaires ne sont certes pas la seule cible des ravisseurs, mais ils constituent la plus visible et la plus accessible.

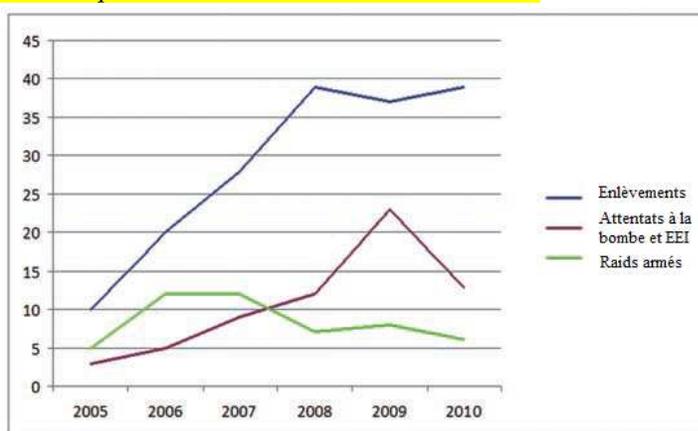
⁸ Les statistiques sur les incidents citées dans cette section sont tirées de la base de données sur la sécurité des travailleurs humanitaires (Aid Worker Security Database, www.aidworkersecurity.org), un projet de Humanitarian Outcomes

Figure 1. Attaques d'envergure contre les travailleurs humanitaires, 2005-2010



- Le Sri Lanka est un cas exceptionnel, dans le sens que la majorité des pertes de travailleurs humanitaires étaient des effets collatéraux des bombardements dans le nord-est de l'île au cours des opérations de combat de 2008-2009. (Les chiffres représentent les actes de violence séparés, et non le nombre de victimes.)

Figure 2. Augmentation du nombre d'enlèvements et des cas d'emploi d'explosifs dans les attaques contre les travailleurs humanitaires



L'emploi d'explosifs lourds (y compris les attentats suicides à la bombe) et d'engins explosifs improvisés (EEI) [statiques, par véhicules piégés ou portés sur le corps] pour attaquer les opérations d'aide, ainsi que d'autres entités internationales et politiques, constitue une autre tendance notable. Les attaques sont devenues plus complexes, utilisant notamment une combinaison d'attaques suicides à la bombe et d'agresseurs armés. En réaction, les organismes tendent à placer du personnel armé à l'intérieur des enceintes comme élément de dissuasion. Jusqu'à présent, ces méthodes ont été limitées à un petit nombre de conflits (par exemple l'Afghanistan, l'Iraq, le Pakistan, la Somalie) qui partagent certaines caractéristiques, comme celles examinées ci-dessous.

2.2 Différentiation entre les contextes de menace

Les pays qui connaissent le plus grand nombre d'attaques d'envergure contre des travailleurs humanitaires, comme représenté dans la figure 1, sont tous caractérisés par des conflits internes de longue durée impliquant des insurrections plus ou moins fragmentées. Certains sont en outre menacés par des niveaux élevés de criminalité et de banditisme. Chaque pays est certes unique pour ce qui est de la dynamique politique ou sécuritaire, des acteurs et de l'histoire. Mais, de façon plus générale, ils partagent néanmoins d'importantes caractéristiques. Pour certains, c'est la dynamique de la sécurité mondiale de terrorisme international et d'opérations antiterroristes de l'après-11 septembre 2001 qui a eu un impact sur l'action humanitaire, que les organisations d'aide n'ont pas encore tout à fait assimilé.

2.2.1 *Insurrections internationales et campagnes de contre-insurrection : Afghanistan, Pakistan, Iraq et Somalie*

L'Afghanistan, le Pakistan et l'Iraq sont les théâtres principaux des opérations de lutte antiterroriste, alors que la Somalie et le Yémen représentent des régions de préoccupation secondaire, mais croissante.

Dans les pays où les États-Unis et leurs alliés ont des troupes sur le terrain (Afghanistan et Iraq), le défi pour les humanitaires est désormais de fournir de l'aide de façon objective et d'être perçus comme neutres et indépendants au milieu des campagnes de stabilisation menées par les militaires et caractérisées par l'emploi de tactiques de anti-insurrectionnelles. La doctrine anti-insurrectionnelle porte sur les populations plutôt que sur les forces ennemies (ces dernières étant capables de se disperser et se regrouper pour attaquer n'importe où) et valorise donc l'acheminement de services d'assistance pour gagner les cœurs et les esprits des populations locales et « stabiliser » les régions environnantes. Toutefois, dès lors que les militaires portent assistance, de telles opérations d'aide deviennent une activité militaire et peuvent, par conséquent, devenir une cible militaire légitime aux yeux des belligérants. Les fournisseurs d'aide indépendants traditionnels sont par définition plus vulnérables à un ciblage de ce type, soit parce qu'ils collaborent directement avec la campagne anti-insurrectionnelle, soit simplement parce qu'ils sont perçus comme y étant associés.

Du côté de l'insurrection, les éléments mondiaux insurgés (c'est-à-dire Al-Qaida) présents dans ces pays constituent pour l'action humanitaire un type de menace différent que leurs contreparties locales ou nationales (par exemple talibans, milices Al-Shabaab de Somalie). En raison de leurs objectifs politiques plus larges, ils ont tendance à percevoir toutes les entités internationales issues de l'Occident comme des ennemis et à se présenter comme étant moins intéressés à négocier avec les acteurs humanitaires individuels sur la question de l'accès. Cela explique pourquoi, dans certains cas en Afghanistan et en Somalie, alors même que les forces d'opposition locales gagnent du terrain et commencent à renforcer leur contrôle sur certaines régions, les humanitaires remarquent paradoxalement que la possibilité de négocier

un accès sécurisé à ces régions devient de plus en plus réelle. L'arrêt des combats entraîne la restauration d'un semblant de loi et d'ordre, et le groupe d'opposition veut alors se présenter comme fournisseur de services à la population. Plus le groupe concerné est local, plus cette motivation sera probable. En revanche, le djihad international a tendance à être beaucoup plus motivé au niveau idéologique et moins orienté vers les besoins des populations locales.

Les insurrections locales renforcent leur légitimité et leur influence vis-à-vis du gouvernement en étant ouvertes à la négociation d'accès envers les fournisseurs d'aide internationaux. En Afghanistan et au Pakistan, les attaques de drones qui ont tué certains des principaux dirigeants de l'opposition parmi les plus expérimentés ont, d'une certaine façon, compliqué davantage le contexte de sécurité pour les futures opérations d'aide humanitaire. Ceux qui remplacent les leaders antérieurs éliminés sont souvent plus jeunes, moins expérimentés et plus radicaux, ce qui rend la négociation plus difficile et augmente la fragmentation parmi l'opposition.

En Iraq, les agressions contre les travailleurs humanitaires ont diminué de façon significative après les attaques massives à la bombe menées en 2003 contre les Nations Unies et le CICR. Une multitude d'autres incidents ont provoqué le retrait massif de travailleurs humanitaires internationaux, et plusieurs institutions se sont établies en Jordanie afin de gérer des programmes à distance. (Il y a eu quelques redéploiements de personnel humanitaire au cours de l'année écoulée, mais les opérations d'aide internationales continuent d'être extrêmement discrètes et restent limitées.) On assiste à une réduction comparable du nombre total d'incidents violents à l'égard des travailleurs humanitaires en Somalie depuis 2010, alors que le nombre d'opérations humanitaires internationales présentes sur le terrain a diminué, et donc celui des cibles potentielles (et, par conséquent, la capacité à satisfaire les besoins humanitaires.)

2.2.2 Obstacles à l'accès pour les gouvernements hôtes et menace de violence collatérale : TPO, Sri Lanka

Le conflit portant sur le statut des territoires palestiniens occupés, la Cisjordanie et la bande de Gaza, est un point central dans les relations internationales, qui a d'importantes implications politiques. Dans les territoires palestiniens occupés, les menaces directes envers les travailleurs humanitaires sont, à l'heure actuelle, relativement faibles, mais, en raison des périodes d'hostilités actives entre les forces israéliennes et le Hamas, les risques sont parfois considérables. La plupart des morts et blessés subis dans le passé ont été le fait de la violence collatérale — tirs croisés et bombardements — par exemple, pendant l'opération « Plomb durci » menée par Israël à Gaza en décembre 2008-janvier 2009.

Dans les TPO, ce sont les obstacles politiques à l'accès humanitaire, point examiné à la section 4, qui, pour l'action humanitaire, représentent les plus grands défis. Le Sri Lanka a également un gouvernement fort qui continue à limiter les mouvements et l'accès des acteurs humanitaires, lesquels ont été particulièrement vulnérables aux dommages collatéraux pendant l'offensive finale des militaires sri-lankais contre le LTTE en 2008-2009 (ainsi qu'aux enlèvements et l'enrôlement de force par les forces rebelles).

2.2.3 Environnements sans lois, menaces diffuses : RDC, Tchad

Le RDC et le Tchad, à un moindre degré sur l'échelle de la violence à l'égard des travailleurs humanitaires, représentent des défis plus « traditionnels » à l'action humanitaire. La présence de troupes étrangères dans ces pays consiste ici (ou consistait, dans le cas du Tchad) en des missions de maintien de la paix des Nations Unies, qui apportent une certaine sécurité et protection dans la région, ce qu'un certain nombre de membres de la communauté humanitaire ont accepté, parfois à contrecœur, mais qui, ce faisant, sont devenus dépendants de cette protection. La dépendance vis-à-vis de ces forces limite inévitablement l'accès aux seules régions où ces forces peuvent elles-mêmes se déplacer, qu'elles soient limitées par leur capacité à procurer des escortes ou par le niveau d'acceptation ou de menaces dans une région donnée. Les menaces contre les acteurs humanitaires trouvent leur origine dans une multitude de groupes armés et d'éléments criminels entretenant entre eux des liens complexes; de plus, les lois sont difficilement applicables dans les grandes zones géographiques, qui souffrent d'un manque de contrôle gouvernemental réel. En outre, les réductions ou les retraits planifiés des forces de maintien de la paix, particulièrement le retrait de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), confrontent les travailleurs humanitaires au défi d'assurer la sécurité du personnel, des opérations et des bénéficiaires civils d'aide une fois les troupes parties. La même question se pose en Iraq aux organismes des Nations Unies et à certaines ONG qui dépendent fortement de la présence des troupes américaines. Des mécanismes policiers communautaires, introduits au Tchad pour contrer des menaces criminelles et du banditisme, sont examinés dans la section 3.

Le Soudan (Darfour) présente un cas particulier dans la mesure où il partage certaines des caractéristiques identifiées dans les catégories ci-dessus, mais pas d'autres. Les autorités au Soudan, dans certaines zones, limitent l'accès des populations à l'aide internationale et expulsent, pour des raisons politiques, les organisations et les individus qui fournissent de l'aide. La relation tendue entre le gouvernement et l'Occident⁹, ainsi que les méfiances du régime soudanais à l'encontre des acteurs humanitaires internationaux sont révélatrices de ses préoccupations relatives à la souveraineté et aux dynamiques géostratégiques et politico-culturelles du monde après le 11 septembre 2001. En outre, le Darfour héberge de nombreux acteurs armés non étatiques fragmentés et des bandes criminelles qui opèrent en toute impunité dans certaines parties de cette vaste région, hors de portée de toute autorité ou présence de sécurité.

Finalement, là où les intérêts politiques ou militaires internationaux sont en jeu, comme c'est le cas dans la plupart des contextes examinés dans cette étude, les acteurs humanitaires sont constamment confrontés au fait que leurs impératifs opérationnels, y compris la recherche des ressources matérielles et logistiques, sont relégués au second plan au profit d'objectifs politiques et militaires ou stratégiques.

⁹ En particulier, après la mise en accusation du Président pour des crimes de guerre par la Cour pénale internationale, où les groupes non gouvernementaux humanitaires et de défense des droits de l'homme ont été soupçonnés d'avoir comploté entre eux.

2.2.4 *Autres environnements de sécurité complexes et menaces émergentes*

Évidemment, d'autres menaces existent qui peuvent à l'avenir présenter des défis similaires ou plus grands encore à l'accès humanitaire et à la sécurité. Les entreprises criminelles transnationales, telles le trafic de drogues (comme c'est le cas en Colombie, qui doit aussi combattre une opposition politique armée) ou la violence urbaine et l'activité criminelle (comme en Haïti et en Papouasie-Nouvelle-Guinée), n'ont pas d'objectifs politiques ni de chaîne de commandement évidente qui permettraient d'établir un dialogue, mais seulement un pouvoir diffus et des motivations économiques. Ces menaces pourraient s'avérer encore plus graves et ingérables que celles qui préoccupent actuellement la communauté humanitaire. Toutefois, jusqu'à présent, elles n'ont pas eu un impact comparable sur les vies humaines.

2.3 **Vulnérabilités intrinsèques de la communauté humanitaire**

En plus des menaces externes dans leurs environnements opérationnels, les acteurs humanitaires reconnaissent qu'ils doivent affronter certaines faiblesses inhérentes à la leur nature même, ce que certains ont appelé des « risques autogénérés ». Bien que tout organisme d'aide individuel ou n'importe quel membre du personnel puisse se comporter d'une manière qui vient compromettre la sécurité, d'autres attributs, bien évidemment, peuvent aboutir au même type de problèmes.

2.3.1 *Un problème d'identité : l'angle occidental de l'aide humanitaire internationale*

Lorsque les acteurs humanitaires se trouvant dans certaines de ces situations sont pris dans le cadre plus large d'un conflit géopolitique entre les puissances occidentales et un mouvement djihadiste insurgé mondial, ils se retrouvent mis en cause d'entrée du fait de leurs origines et orientations essentiellement occidentales. Le concept de l'action humanitaire inter arma par des acteurs impartiaux tel qu'inclus dans les Conventions de Genève reste le cadre normatif de base des opérations humanitaires pour les populations civiles en temps de guerre, ainsi qu'un outil puissant et utile. En effet, sa pertinence universelle est démontrée par la réaction de travailleurs humanitaires nationaux dans de nombreux milieux (section 5). En outre, plusieurs cultures non occidentales ont une forte tradition de charité, particulièrement dans l'Islam. La communauté humanitaire internationale est néanmoins perçue comme étant essentiellement occidentale. Par conséquent, il faut s'évertuer activement et avec vigilance à démontrer au niveau local et de façon appropriée la pertinence pratique et les avantages concrets de l'effort humanitaire, afin d'éviter qu'il soit perçu négativement comme un outil ou une extension de la puissance politique et culturelle occidentale. Dans certains milieux, cela n'a rien de facile. Comme l'a remarqué un praticien de l'aide humanitaire interrogé au Soudan, « pour des gouvernements comme celui de Khartoum, ce n'est pas simplement une question de perception, c'est aussi une conviction quant à la signification réelle du travail humanitaire . Au Darfour, le gouvernement perçoit l'action humanitaire et les droits humains comme des concepts occidentaux qui lui sont imposés. »

2.3.2 Identités politiques et religieuses de certains acteurs humanitaires

En raison de la double nature des Nations Unies en tant qu'acteur politique et acteur humanitaire, les organismes d'aide des Nations Unies ont plus de difficulté à projeter une image neutre comparée à d'autres humanitaires. L'Organisation des Nations Unies, de par son rôle politique dans nombre des environnements les plus contestés, est placée au cœur du camp occidental, où elle est perçue comme une cible légitime et de choix (Al-Qaida ainsi que plusieurs éléments djihadistes au niveau national dans divers pays ont à plusieurs reprises désigné les Nations Unies comme une cible ennemie). C'est en partie pour cette raison que les organismes humanitaires des Nations Unies doivent suivre la politique des Nations Unies et adopter une position fortement protégée, un comportement que d'autres organisations d'aide humanitaires ont réussi à éviter. Les appartenances religieuses peuvent aussi créer un autre type de risque, surtout quand des éléments djihadistes au niveau national, ou encore les populations locales, sont sensibles à la possibilité d'une forme de prosélytisme. Al-Shabaab, par exemple, a récemment ordonné à plusieurs organisations confessionnelles de mettre fin à leurs opérations dans le sud et le centre de la Somalie, les accusant d'avoir diffusé de la propagande chrétienne, et des accusations de prosélytisme ont été lancées par les auteurs d'un nombre d'incidents de sécurité affectant les travailleurs humanitaires en Afghanistan.

2.3.3 Le développement versus les positions humanitaires et profils de compétences

Un autre thème récurrent cité par les personnes interrogées est celui des difficultés rencontrées par les organisations humanitaires d'aide internationales quand, du fait de la détérioration de la situation, elles ont dû abandonner leur objectif de reconstruction ou de développement au profit d'une orientation fondée sur l'urgence humanitaire à mesure qu'une situation se détériore. Pour les organismes des Nations Unies et certains autres, une telle situation pourrait se traduire par une faible présence sur le terrain à l'extérieur de la ville capitale et par un manque de compétences et d'expérience adéquates, notamment l'analyse des risques liés aux contextes humanitaires. Traiter ces lacunes en créant un fort renouvellement du personnel crée ses propres défis.

2.3.4 L'intégration de la gestion de la sécurité dans les missions de maintien de la paix et politiques des Nations Unies

Une préoccupation spécifique mentionnée par le personnel d'un organisme des Nations Unies au Soudan et en RDC était les incidences de l'intégration de la capacité de gestion du dispositif de la sécurité sur le terrain dans la structure de la mission. Les personnes interrogées ont noté que l'approche de maintien de la paix des Nations Unies quant aux questions de sécurité ne reflétait pas l'approche « facilitatrice » pour soutenir les opérations humanitaires vitales. Ainsi, le personnel chargé de la sécurité d'une mission a tendance à donner la priorité aux activités militaires et politiques et à tolérer peu de risques pour le travail des Nations Unies hors de la mission. Les organisations humanitaires des Nations Unies soutiennent que les restrictions imposées à leurs mouvements par la mission limitent leur capacité à exécuter leurs mandats. Dans l'est de la RDC, les personnes interrogées ont souligné que, en raison de sa présence restreinte sur le terrain, le DSS n'a qu'une capacité limitée pour effectuer des évaluations visant à abaisser une phase de sécurité

ou à rouvrir une route jusqu'alors désignée comme interdite (marquée en rouge) ¹⁰. Le fait qu'une escorte armée soit exigée pour tout déplacement des organismes des Nations Unies et que les missions en dépendent pour la fourniture de ponts aériens ou des patrouilles routières a des implications à court et à long terme. À court terme, l'accès est sévèrement limité pour le personnel des Nations Unies et là où une telle exigence existe, les missions avec des escortes armées accentuent la perception que les organisations humanitaires opèrent conformément aux priorités de la mission plutôt qu'en fonction d'une évaluation indépendante et impartiale des besoins humanitaires. À long terme, la dépendance accrue des organisations d'aide envers les moyens des opérations de maintien de la paix risque d'intensifier les problèmes d'accès quand les missions dégradent ou se retirent.

Cette section avait pour objet de présenter une vision élargie du niveau de risque actuel et de la complexité des opérations humanitaires civiles dans les environnements les moins sécurisés. Quoiqu'il soit difficile de déterminer précisément la réduction de la présence humanitaire qui résulte de la violence, il est évident que la portée de l'accès humanitaire dans ces milieux à haut risque a diminué, que les déplacements ont été très limités, que les résultats et la qualité de l'aide sont plus difficiles à contrôler et que les opérations d'aide qui peuvent continuer sont devenues plus difficiles et coûteuses. Dans ce contexte de défis et de menaces, les acteurs humanitaires ont tenté de mettre au point de nouvelles pratiques et des adaptations opérationnelles, afin de maintenir ou de regagner un accès sécurisé aux populations touchées par un conflit. Des conseils sur la gestion de sécurité opérationnelle figurent maintenant dans diverses publications et dans la littérature du domaine humanitaire ¹¹. Ces travaux ont fourni des indications à la présente étude. L'objectif le plus important de cette étude, cependant, est de décrire les développements et innovations actuels sur le terrain et, là où cela est possible, de faire la synthèse des enseignements opérationnels, comme examiné dans la section 3.

¹⁰ L'est de la RDC, par exemple, est marqué par des routes rouges, jaunes et vertes, comme établi par la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et le DSS. Pour les organismes des Nations Unies, les routes rouges impliquent la nécessité d'une escorte armée de la MONUSCO; les routes jaunes exigent une habilitation de sécurité, un convoi de deux voitures et des communications conformes aux règlements des MOSS. Les véhicules simples ne sont autorisés que sur les routes vertes. Au Nord-Kivu, OCHA estime qu'environ 95 % des routes sont marquées en rouge en permanence.

¹¹ Par exemple, la *Gestion des risques de sécurité InterAction : Approche des ONG* (Schafer, 2010); *Revue des bonnes pratiques dans la gestion opérationnelle de la sécurité dans des contextes violents* (HPN, 2010); *Staying Alive: Safety and Security Guidelines for Volunteers in Conflict Areas* (CICR, 2006); *Préserver sa sécurité : Guide de la Fédération pour les responsables de la sécurité* (IFRC, 2007); *Guide de collaboration sur la sécurité des ONG* (ECHO, 2006); et de nombreuses autres publications.

3 Bonnes pratiques pour obtenir et maintenir l'accès dans les environnements à haut risque

Cette section décrit les pratiques actuellement utilisées par les fournisseurs d'aide qui se sont révélées utiles pour les opérations dans des conditions de sécurité qui présentent les plus grands défis. Le but ici est de souligner des exemples de bonnes pratiques et des solutions opérationnelles innovantes, sans pour autant, pour des raisons de sécurité, fournir des détails spécifiques concernant les acteurs et emplacements particuliers.

Les pratiques sont présentées comme suit :

- Approches basées sur l'acceptation;
- Accès négocié;
- Stratégies de gestion localisées ou déléguées;
- Approches discrètes;
- Mesures de protection;
- Mesures dissuasives; et
- Autres mesures opérationnelles se rapportant à la gestion, la coordination et la préparation de la sécurité.

Ces catégories et pratiques ne sont pas mutuellement exclusives et, d'ailleurs, elles sont utilisées dans diverses combinaisons, avec plus ou moins d'intensité selon le type d'acteur humanitaire et le milieu opérationnel. L'étude a conclu que la majorité des organisations d'aide opérant dans les environnements les plus difficiles dépendent de plus en plus de deux mesures spécifiques combinées : 1) des opérations hautement localisées, composées uniquement de membres du personnel habitant la région immédiate ; et 2) une position discrète. La première mesure renforce le degré d'acceptation et de familiarité au sein de la communauté locale; et la seconde protège contre le ciblage opportuniste par les belligérants au niveau national et les agresseurs potentiels sur la route et dans des régions inconnues. L'exception la plus notable à cette pratique est le CICR (et, de plus en plus, une ou deux ONGI), qui a investi fortement dans le renforcement des capacités et le temps nécessaire pour négocier des garanties de sécurité et, en fonction de cet accès négocié, maintient une présence aisément identifiable.

APPROCHE D'ACCEPTATION

Activement construire et cultiver de bonnes relations avec les communautés locales, les parties au conflit et autres parties prenantes concernées, et obtenir leur acceptation et leur consentement envers la présence et le travail de l'organisation.

3.1 Approches d'acceptation active

Les organisations d'aide peuvent rechercher une sécurité basée sur l'approche d'acceptation pour leurs personnels et leurs activités, et cela de diverses façons, qui vont du mode par défaut de l'acceptation passive (c'est-à-dire éviter toute association avec des acteurs politiques ou militaires ou d'autres entités internationales) à une posture d'acceptation active comprenant des stratégies d'assistance actives, une négociation humanitaire directe pour l'accès et des garanties de sécurité. Étant donné que la négociation humanitaire nécessite des compétences et capacités supérieures à celles qui existent actuellement dans la plupart des organisations actives sur le terrain, ce point est examiné ci-dessous dans un paragraphe distinct (3.2).

« MÉRITER » L'ESPACE HUMANITAIRE GRÂCE À UNE BONNE PROGRAMMATION

« Il ne suffit pas d'être là et de s'approprier un espace humanitaire; il faut servir et mériter l'espace. Celui-ci ne se construit pas à partir de principes rhétoriques, mais sur un service constant.»

--Praticien humanitaire en Colombie

Une importante constatation de la recherche est que, en général, plus l'organisme est actif et assidu dans ses efforts pour se faire accepter, plus sa capacité à communiquer et à négocier avec toutes les parties sera grande, le résultat final étant un meilleur accès et une sécurité améliorée. Évidemment, là où il y a des restrictions importantes à l'accès, comme celles imposées par l'État hôte ou un conflit actif en cours, l'accès est loin d'être optimal, mais, en général, cette observation se vérifie dans tous les milieux. D'ailleurs, il faut considérer deux autres mises en garde en ce qui concerne l'acceptation :

- 1) Dans les environnements les plus dangereux (en particulier ceux qui sont très criminalisés), il est peu probable qu'une organisation puisse se contenter de dépendre de la seule approche d'acceptation; et
- 2) Le préalable fondamental à l'acceptation est la compétence de l'aide humanitaire et sa capacité à honorer ses engagements et à produire des résultats tangibles pour les bénéficiaires.

Investissements institutionnels dans la communication et les stratégies et structures de communication et de sensibilisation. Typiquement, une organisation internationale d'aide consacre plus de temps et d'effort à façonner ses messages et son image publique en direction des bailleurs de fonds, des médias internationaux et du grand public à domicile qu'en direction des communautés et des principaux acteurs dans les lieux où elle apporte son aide. Les organisations qui ont réussi à être mieux acceptées dans des environnements de sécurité complexes attribuent pour la plupart cette réussite à des efforts tangibles; l'acceptation étant fonction de la quantité de travail qu'elles ont investi sur une base constante dans la recherche active d'une audience locale et dans la communication de messages clés, ainsi que dans l'écoute et la capacité à rétroagir.

Équipes de sensibilisation. L'exemple le plus innovant de capacité institutionnelle pour l'assistance et la communication observée par les chercheurs sur le terrain est venu d'organisations qui avaient employé une équipe de sensibilisation et de liaison composée de membres du personnel spécialisés et d'experts. Chacun avait mandat dédié exclusivement à assurer la liaison avec une partie particulière : fonctionnaires, responsables militaires, chefs religieux, anciens de la communauté et autres acteurs non étatiques. Ce rôle de communication, « voyager et parler », était l'unique fonction de ces professionnels. Leur formation et leur expérience dans leurs domaines de spécialité leur ont permis de remplir une fonction analytique ainsi qu'un rôle de liaison pratique.

Consultations locales continues. Des réunions régulières fréquentes ou des conversations bilatérales sont entretenues avec les acteurs clés, membres du grand public, pour faire connaître la mission de l'organisation, ses valeurs, son travail antérieur et actuel et ses objectifs, ainsi que pour obtenir un retour d'information et consulter sur les priorités. Le CICR, en Afghanistan, a réussi à faire passer son message à plus de 10 000 personnes au cours d'une année, en tenant 500 réunions distinctes. Plusieurs autres entités d'assistance n'ont eu que peu ou aucun de ces types de réunion. Lors de ces consultations, il est important d'insister sur la longévité de la présence de l'organisation et son engagement dans la région, ses réussites antérieures et un programme fondé sur des principes (indépendance, neutralité et impartialité) qui a fait ses preuves. Pour sa part, l'ONU devra peut-être porter

d'avantage d'attention au dialogue au niveau local (particulièrement avec les groupes, politiciens et chefs alternatifs locaux) pour des questions d'accès et pour assurer une protection efficace de la population affectée. Toutefois, étant donné la structure et l'approche générale de l'ONU, qui accorde souvent la priorité au dialogue aux niveaux national et international, il y a là un défi potentiel.

Mesurer la réussite de l'acceptation. Plusieurs organisations prétendent pratiquer l'acceptation, mais n'ont pas les moyens de mesurer concrètement si leurs efforts ont eu un impact. En plus des exemples concrets de communautés qui protègent l'organisation en intervenant avec les belligérants ou en l'avertissant de menaces potentielles, le recours à des enquêtes de perception peut servir d'indicateur pratique. De telles enquêtes ont été initiées par quelques ONGI en RDC, en Afghanistan et au Pakistan afin de suivre la manière dont elles sont perçues et acceptées dans les communautés où elles travaillent. Ces enquêtes peuvent servir d'outil pour en apprendre davantage sur la population locale ainsi que pour évaluer les stratégies d'acceptation, identifier les besoins et corriger les fausses perceptions avant qu'elles ne mènent à des risques de sécurité.

Associations positives et partenariats stratégiques. Dans leur quête de l'acceptation, les humanitaires internationaux ont tendance à insister sur le fait qu'ils ne sont pas associés avec certaines parties, comme des groupes politiques ou militaires, mais portent beaucoup moins d'attention aux possibilités d'associations positives avec d'autres entités qui sont connues et dignes de la confiance de la communauté locale. Certaines expériences sur le terrain ont démontré que l'acceptation a été améliorée lorsqu'une organisation apporte son soutien ou est liée à des entités fiables — notamment une ONG locale ou une ONG internationale ayant davantage d'expérience dans la région et une crédibilité bien établie. Les personnes interrogées au cours de l'enquête ont suggéré que l'acceptation pourrait aussi être obtenue par des dispositions similaires avec une organisation religieuse acceptée. Dans certains endroits, les organisations intergouvernementales régionales, telles que l'Union africaine (UA) et les organisations sous-régionales africaines, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), ou la Ligue des États arabes, seraient peut-être en mesure de jouer un rôle utile d'interlocuteur. Cependant, étant donné la nature politique de ces organisations, toute décision de collaborer sur des questions humanitaires devrait se faire cas par cas. (En plusieurs autres occasions, des intermédiaires volontaires n'ont pas été utilisés à pleine capacité, des partenariats potentiellement utiles n'ont pas pu être explorés).

Copropriété communautaire. Un organisme des Nations Unies en Afghanistan a expliqué avoir amélioré son acceptation en utilisant pour des projets une formule dans laquelle la communauté fournit un tiers des ressources, le ministère concerné un autre tiers et l'organisme le dernier tiers. Une telle formule peut permettre d'éprouver l'engagement d'une communauté à défendre le projet, mais ne peut convenir qu'à une programmation plus axée sur le développement : l'approche consistant à travailler directement avec le gouvernement dans des contextes fortement contestés doit être gérée prudemment, car elle peut être perçue comme un manque d'indépendance.

Mémoires d'accord. En Afghanistan également, une ONGI emploie une équipe de sensibilisation dans les endroits où elle désire préparer le terrain pour un

mémorandum d'accord qu'elle signera ensuite avec chaque communauté comme condition préalable de la programmation. Le mémorandum d'accord stipule les rôles et responsabilités des deux parties (pour l'ONGI, il s'agit de « bien programmer et bien se comporter »; pour la communauté, il s'agit de « nous avertir quand il y a un danger, quand il faut adopter un profil bas ou quand il faut se retirer »).

Assister la communauté d'accueil lors d'une intervention dans les camps. Une stratégie de bonne pratique, qui a été identifiée au Tchad et aussi utilisée dans d'autres contextes, consiste à évaluer et aider la communauté d'accueil ainsi que la population de réfugiés et de déplacés directement affectée. Deux raisons président à l'adoption d'une telle stratégie. Premièrement, il se peut que la population hôte environnante ait également des besoins critiques et, deuxièmement, cette stratégie représente un moyen d'améliorer l'acceptation à l'intérieur du même groupe, qui pourrait agir comme source de protection.

Radiodiffusion locale et matériels publiés. Les mesures pour promouvoir l'acceptation adoptées par certains acteurs humanitaires en RDC comprennent la distribution de dépliants en swahili et en français, la diffusion de messages par radio et la distribution de bandes dessinées et de photos. Les messages sont écrits de façon simple et claire et expliquent les activités de l'organisation. Une ONGI dans un autre milieu a fait état de bons résultats dans la promotion d'une image positive parmi la population locale quand elle a acheté du temps d'antenne auprès d'une télévision locale, afin de présenter un documentaire ou un publi-reportage sur l'ONGI et ses programmes.

Mesures de non-association. Malgré la nécessité de mesures visant une acceptation active, les avantages de la non-association restent évidents dans plusieurs environnements contestés. Les quelques ONGI qui opèrent dans le sud et le centre de la Somalie avec un certain niveau d'acceptation partagent plusieurs caractéristiques : elles ne reçoivent pas de financement américain, et la plupart pourraient être définies comme non religieuses. Certaines ONGI en RDC ont profité d'un surplus de visibilité en peignant leurs véhicules avec des couleurs reconnaissables permettant de bien les distinguer des véhicules blancs de la mission de maintien de la paix des Nations Unies.

Désoccidentalisation, diversification. Afin de contrebalancer les associations d'assistance occidentale, certains États hôtes, notamment le Soudan et le Tchad, ont entrepris une politique de « nationalisation » qui vise à augmenter la représentation des organisations nationales et du personnel national qui gèrent ou participent aux efforts humanitaires. En matière de politique, les organisations d'aide (sans tenir compte des pressions de l'État hôte) appuient les efforts visant à accroître les responsabilités, le renforcement des capacités et la formation des partenaires locaux et du personnel recruté sur le plan national. Ces dernières remarquent que le personnel recruté sur le plan national a souvent une plus grande « acceptabilité » aux yeux des fonctionnaires gouvernementaux (y compris parfois un meilleur accès). Cependant, les organisations remarquent aussi que, pendant les premières phases d'un processus de « nationalisation », apparaît le risque de fournir un service plus lent et de moindre qualité, en raison du temps requis pour renforcer les capacités techniques du personnel national et des partenaires locaux. Ce processus présente aussi, parfois, des défis quant au maintien des principes d'impartialité et de neutralité.

Face à la politique de « nationalisation », une ONG au Darfour a développé une série de principes pour guider son engagement (Tearfund, 2009) :

- Donner la priorité au développement personnel et professionnel du personnel national.
- Ne recruter du personnel international que lorsque les compétences et l'expérience requises ne sont pas disponibles au Soudan du Nord, et être prêt et capable de justifier la nécessité de tout le personnel international au cas où les autorités demanderaient des comptes.
- Là où c'est réalisable et approprié, essayer de travailler avec, ou par l'entremise, des ministères gouvernementaux et des organisations locales de la société civile pour développer la capacité et un sentiment d'appropriation du devoir d'assistance humanitaire aux niveaux local et national. Si possible, équilibrer ce dernier objectif en facilitant la compréhension et en assurant l'adhésion aux principes de neutralité et d'impartialité.
- Avoir un plan de sortie convenu au préalable pour toutes les activités menées dans tous les emplacements, qui inclut le renforcement des capacités — avec des critères précis et des indicateurs de performance — de personnes, d'associations et d'organisations locales et de ministères d'exécution, et là où c'est nécessaire, remettre les activités à l'organisme le plus approprié pour assurer une viabilité à long terme au moment du départ.
- Travailler en accord avec le principe selon lequel la fourniture d'assistance basée sur les besoins aux populations affectées par des catastrophes aura priorité sur le développement de la capacité locale à prêter secours, notamment la capacité du gouvernement local à fournir des services.
- Coordonner l'action et les préoccupations humanitaires en étroite collaboration avec le Forum des ONGI, OCHA, les organismes des Nations Unies, les groupes de coordination de secteurs et la Commission d'aide humanitaire.

3.2 Négociation de l'accès

Une organisation, même si elle est bien acceptée par une communauté locale, n'est jamais protégée contre une attaque, surtout dans des situations précaires où des acteurs non locaux peuvent recourir à la force. Une négociation efficace de l'accès sécurisé dans des conflits violents nécessite, comme l'a déclaré une personne interrogée, « de parler avec toute personne ayant un fusil ». Établir ce contact ne peut s'accomplir qu'avec des compétences approfondies, de l'expérience et des capacités, mais est en fait l'outil de base des organisations, en particulier le CICR, qui a obtenu et a pu maintenir l'accès sécurisé dans des lieux à haut risque ¹². Cette

¹² Un grand nombre de publications portent sur les recherches et les orientations dans le domaine de la négociation humanitaire, notamment des documents récents tels le *Manuel sur l'accès humanitaire* et le *Manuel sur l'accès humanitaire sur le terrain* (à paraître), tous deux publiés par le Département fédéral des affaires étrangères suisse. Ce rapport considère l'ensemble des données antérieures, tout en soulignant ce qui a été découvert dans la recherche sur le terrain en matière d'application pratique par les travailleurs humanitaires sur place.

stratégie permet aux dirigeants des sièges sociaux de développer des contacts parmi les groupes de la diaspora qui ont des liens avec des acteurs à l'intérieur des pays en question.

Identifier un interlocuteur ou intermédiaire approprié pour commencer les négociations. Une ONGI a repris avec succès sa place dans un pays qu'elle avait quitté après une attaque mortelle en suivant une série d'étapes délibérées. D'abord, elle a consulté des membres de son ancien personnel national dans le pays, des contacts locaux dignes de confiance et une organisation internationale fiable, afin de déterminer quelle personne, de par ses contacts, était la mieux placée pour faire connaître aux chefs des insurgés son intention de revenir, ainsi que sa mission, ses objectifs et les activités qu'elle désirait entreprendre. L'étape suivante a consisté à rencontrer personnellement les représentants désignés des chefs de l'opposition pour discuter du programme proposé au niveau pratique. En même temps, l'organisation avait pris contact avec le gouvernement hôte et s'était comportée de façon transparente avec les deux parties sur ces contacts de part et d'autre. Suite à l'approbation des dirigeants nationaux, l'organisation a contacté les interlocuteurs au niveau local dans les régions où elle désirait s'établir de nouveau.

En revanche, une autre organisation, qui était déjà présente sur le terrain quand la sécurité de l'environnement a été bouleversée, a négocié son accès de façon opposée: elle a confirmé ses contacts, négocié l'acceptation de sa présence avec des interlocuteurs locaux et effectué un suivi en dialoguant avec les dirigeants au plus haut niveau.

Négocier avec les autorités hôtes en matière de sécurité. L'accès (comme on le verra plus en détail dans la section 4) peut souvent être limité ou compliqué par les gouvernements hôtes ou les autorités militaires. L'accès négocié est un outil important à cet égard; très souvent les organismes des Nations Unies et les ONGI ne communiquent pas de façon stratégique avec ces acteurs ou « vont à reculons » sur les questions pour lesquelles il existe un potentiel de flexibilité ou de dialogue.

Comme exemple de négociations d'accès stratégiques, l'ONU a développé un « Cadre d'accès humanitaire » avec le Gouvernement d'unité nationale et le Gouvernement du Soudan du Sud, perçu comme une importante composante de la période devant encadrer le référendum sur l'indépendance. On trouve au Pakistan un autre exemple d'une approche plus flexible concernant l'imposition d'escortes armées par un État, où quelques organismes ont réussi à organiser une escorte policière armée invisible, installée à l'intérieur d'un véhicule banalisé, accompagnant les véhicules banalisés de l'organisation. Cette « escorte armée à profil bas » cesse d'être une mesure de dissuasion, mais devient plutôt, aux yeux des autorités, une mesure de protection, et, du point de vue des organisations d'aide, c'est un moyen de satisfaire les autorités sans se présenter comme une cible trop visible.

Un autre exemple de plus vaste portée est la stratégie employée par les ONGI au Darfour-Nord dans le but d'éviter les gardes armés et escortes mobiles. Elles ont négocié avec les autorités locales et la police locale pour renforcer les mesures de

sécurité des zones, des villages et des villes à la communauté dans son ensemble ¹³. Une telle stratégie nécessite :

- L'installation de points d'observation;
- Un plus grand nombre de patrouilles (de jour comme de nuit) dans les villages et les villes;
- Une amélioration du temps de réaction aux incidents (force d'intervention rapide), c'est-à-dire une communication améliorée entre postes de contrôle, mobilité, etc.;
- L'établissement de postes de contrôle à l'entrée principale et aux sorties des villages et des villes;
- L'expansion des « zones sans armes »;
- L'existence d'un point focal pour le contact régulier, l'échange d'information et le suivi entre les autorités et les organisations humanitaires;
- La tenue de réunions régulières avec le comité de sécurité du Gouvernement du Soudan et la Commission de l'aide humanitaire; et
- La présence sur les routes de patrouilles mobiles, par opposition aux escortes armées.

Accroître la communication régulière avec les autorités au niveau local. Il est important d'entretenir un contact et des communications constantes avec les autorités, non seulement pour assurer des relations de négociation efficaces, mais aussi parce que les conditions de sécurité peuvent changer d'un jour à l'autre et qu'il est plus probable que les autorités se montreront plus souples dans le cadre d'un dialogue suivi.

« **Équipes d'accès** ». L'équipe d'accès gérée par OCHA en Cisjordanie a été établie pour fournir de l'assistance sur demande aux organismes des Nations Unies et aux ONGI ayant des difficultés et subissant des limitations de mouvement de leur personnel et de biens à travers les postes de contrôle (des pratiques quotidiennes). Bien que quelques-unes des plus grandes ONGI aient leurs propres interlocuteurs en matière d'accès, la plupart des 137 ONGI agréées se reposent sur les équipes d'accès d'OCHA pour leurs informations et contacts au niveau du gouvernement central et des postes de contrôle. Les équipes d'accès, grâce à l'imprimatur des Nations Unies et au fait qu'elles sont un point central unifié pour « la promotion à profil bas », sont devenues un outil innovant très utile pour faciliter les opérations humanitaires. (Toutefois, dans les cas où les ONGI ou ONG non agréées font appel à elles, les équipes ont une marche de manœuvre beaucoup plus réduite.)

Identifier et exploiter toute occasion et ouverture temporaires favorisant l'accès. Cela peut permettre plus de flexibilité, d'innovation et de stratégies variées d'un emplacement à un autre. En font partie les mécanismes d'intervention rapide qui sont préparés pour des opérations éclair en mettant à profit les accalmies ou encore l'identification, au sein d'une région connue comme à haut risque, de zones moins exposées, ce qui peut représenter un moyen de faciliter l'accès humanitaire aux populations vulnérables sans avoir recours à des escortes armées.

¹³ Proposition ONGI non publiée au Wali du Darfour-Nord pour le renforcement des zones sécurisées, 2009.

Nommer, dans les équipes préparatoires et d'évaluation, des personnes ayant une expertise contextuelle dans le domaine de la sécurité. Lors de l'intervention rapide au tremblement de terre en Haïti, l'Équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (UNDAC) a inclus dans son équipe une personne ayant une formation en sécurité, une connaissance récente d'Haïti et un réseau de contacts utile, apport qui s'est révélé extrêmement bénéfique quant à l'action rapide et efficace pour évaluer les risques et intégrer cette analyse aux recommandations générales de l'UNDAC.

Lignes rouges et règles de base. Dans certains contextes, les « règles de base » visent à assurer que les négociations sur l'accès et sur d'autres questions concernant la participation dans un contexte local, comme le paiement de frais d'inscription et d'impôts, se font de façon systématique et que les décisions sont prises collectivement. Le consortium des ONG en Somalie, par exemple, a développé un document de prise de position : « Operating Principles and Red Lines (2009) »¹⁴. Le principe directeur en est que les organismes devraient agir de façon collective pour intervenir dans les situations où le personnel est menacé, enlevé, ou tué. Cela comprend le partage d'informations concernant les menaces et incidents en matière de sécurité ainsi que le partage de tous les détails liés aux négociations sur l'accès.

En Somalie, trois « lignes rouges » ont été identifiées comme étant inacceptables :

- Le paiement direct (matériel ou argent comptant) pour l'accès aux personnes dans le besoin;
- Le paiement d'impôts, de frais d'inscription, ou d'autres formes de paiement aux groupes armés;
- Le transfert de biens humanitaires pour distribution à n'importe quelle partie impliquée dans le conflit.

Tout risque ou tentation de franchir une des « lignes rouges » donnera lieu (en théorie) à la suspension ou la fermeture d'un programme. Une bonne pratique pour appliquer les lignes rouges et les règles de base consiste à maintenir une position collective en accord avec les mesures établies et d'éviter d'agir unilatéralement. La preuve que l'application des lignes rouges en est une bonne pratique se vérifie à Beledweyne dans la province de Hiiraan, dans le centre-sud de la Somalie : cette année, lorsque la milice Al-Shabaab a demandé aux organisations un paiement en argent comptant pour les laisser reconstruire un pont, celles-ci ont collectivement refusé. Il existe toutefois d'autres exemples en Somalie et au Soudan où des lignes rouges ont été définies et redéfinies, encore et encore, afin de prendre en compte les menaces croissantes auxquelles les organisations étaient confrontées sur le terrain.

Engagement civil-militaire pratique avec les forces nationales et étrangères et les missions de maintien de la paix. La négociation de directives écrites avec des acteurs militaires, qui est souvent la première priorité des agents humanitaires qui désirent collaborer avec leurs homologues militaires, mérite

¹⁴ Parmi d'autres exemples, on peut citer les *Règles de base : Note consultative sur les considérations pratiques à la négociation* (IASC, 2009) et la *Politique sur l'engagement humanitaire* (UNCT, 2009). Il existe une longue histoire de telles règles de base dans d'autres contextes, y compris les Règles de base du Sud-Soudan, le Code de conduite du Libéria, et les Lignes directrices opérationnelles au Népal.

d'être entreprise, mais exige beaucoup de temps et n'est pas gratifiante en ce qui concerne l'accès humanitaire. Ce que l'expérience acquise sur le terrain enseigne, particulièrement en Afghanistan, c'est qu'il est essentiel de mener une action concrète, tout en ayant des liens de communication directe avec les cellules opérationnelles et de planification de la structure de commandement militaire au niveau de la prise de décisions. La coordination des organismes civil-militaires est une approche qui engendre généralement moins d'influence et d'accès. Débattre des directives et des principes dans les forums civil-militaires ne sera pas aussi utile que d'insister sur des questions pratiques spécifiques pour un accès réel, basé sur les Conventions de Genève.

« Déconfliction » désigne la pratique de coordination systématique entre les acteurs humanitaires et les acteurs militaires pour éviter des dangers et obstacles potentiels et pour maintenir l'acheminement de l'aide humanitaire à long terme. Sans aucun doute, la déconfliction est appliquée dans tous les cas réussis de coordination civil-militaire, même si le terme n'est pas employé, comme c'est le cas, dans les territoires palestiniens occupés et au Pakistan, lorsque les acteurs humanitaires fournissent des mises à jour quotidiennes aux forces militaires et policières locales quant à leurs déplacements et horaires. On peut citer un exemple notable tiré du passé (bien qu'il ne fasse pas directement partie des recherches pour cette étude), qui est connu sous le nom de « jours de tranquillité » organisés par UNICEF et l'OMS en Afghanistan en 2007 et en 2008 pour mener des campagnes de vaccination, et qui ont lieu chaque année. Bien que la déconfliction ne soit pas possible ou appropriée dans tous les cas, on a vu des exemples positifs lors des opérations de combat au Liban en 2006, où OCHA a affecté un fonctionnaire de liaison à plein temps auprès des Forces de défense Israéliennes (FDI), et dans la bande de Gaza en décembre 2008 et janvier 2009, ce qui a permis de mettre fin aux attaques des FDI contre les installations et les biens des programmes des Nations Unies.

La mise au point de conseils pratiques destinés aux acteurs militaires en ce qui concerne la fourniture de sécurité, dans le contexte d'une catastrophe naturelle, aux sites de distribution, pour les bénéficiaires comme pour le personnel des organisations d'aide, est un nouveau domaine émergent de bonne pratique.

3.3 Programmation à distance : localisation stratégique des opérations et non-transfert de risque

Organisation de la gestion à distance de la programmation dans les milieux instables. La réduction ou la restriction de mouvement, ou le retrait d'internationaux (ou des nationaux non locaux) tout en transférant les responsabilités pour l'exécution des programmes au personnel local ou aux partenaires locaux est une des adaptations de programmation à l'insécurité les plus

communes, et elle est pratiquée en plusieurs permutations dans des environnements difficiles du monde entier (Stoddard, Harmer et Renouf, 2010) ¹⁵.

Bien que son usage soit commun et souvent prolongé, il y a très peu d'organisations qui ont systématiquement ou stratégiquement planifié les circonstances et modalités d'emploi de cette pratique en tant qu'adaptation programmatique efficace et non comme réponse ponctuelle (ibid.) Par conséquent, le résultat a parfois été un transfert de risque contraire à l'éthique au personnel national et aux partenaires locaux, qui ont faussement été considérés comme courant moins de risque que les internationaux, simplement en raison de leur nationalité. En fait, les membres nationaux du personnel qui sont recrutés dans une autre partie du pays peuvent, dans certains cas, être perçus comme des étrangers par la communauté locale et susciter une hostilité et une méfiance similaires, voire même plus prononcées que celles envers les expatriés. Les problèmes et dangers de la gestion à distance ont été détaillés dans d'autres études. Ci-dessous sont présentés les aspects les plus prometteurs de la pratique, sur la base de recherches sur le terrain et des récentes pratiques innovatrices dans son application.

Recrutement statique et hautement localisé. Quelques personnes interrogées ont remarqué que, en période d'insécurité croissante et de restrictions aux mouvements, une organisation humanitaire devrait augmenter, et non diminuer, l'embauche de travailleurs nationaux. En effet, il faudra davantage de personnes dans davantage d'emplacements, puisque le personnel est moins mobile et travaille dans son propre environnement local, où il est accepté et a des relations. Certes, cela suppose que l'organisation soit en mesure de gérer le nombre croissant de travailleurs de façon efficace, sans quoi cet accroissement ne sera pas utile. Une ONG en Iraq a signalé la pratique consistant à embaucher des travailleurs locaux de la région où le projet est mené, même des spécialistes techniques, pour des raisons de sécurité et d'acceptation (cela est plus facile dans un pays comme l'Iraq, qui a une population plus éduquée que, par exemple, en Afghanistan ou en Somalie). L'idée est que les employés locaux sont familiers avec la région, connus par les habitants et peuvent faciliter les relations de travail avec la communauté locale.

Emploi des nationaux de la diaspora comme personnel international. Une ONGI opérant en Somalie a réussi à négocier l'accès de la sécurité en nommant des Somaliens expatriés pour gérer et suivre son programme dans le pays. Ces personnes ont souvent de l'expérience organisationnelle dans d'autres situations d'urgence complexe et peuvent appliquer ces connaissances. De plus, elles ont des réseaux locaux et des connaissances qui leur permettent de visiter les opérations centre-sud de la Somalie de façon régulière et d'accentuer la présence opérationnelle de l'ONGI. Ainsi, même si l'ONGI opère à distance de Nairobi, le processus de prise de décisions dispose d'informations et d'une compréhension plus immédiate et plus approfondie des dynamiques opérationnelles et de sécurité sur le terrain.

¹⁵ L'objet de cette étude est la gestion à distance comme réponse au problème de l'insécurité. Elle n'a pas étudié les organisations qui ont des relations de longue durée avec leurs partenaires locaux comme part de leur mode d'opération.

Modèle UNMACA de déminage réalisé au niveau local. Le centre de coordination de la lutte antimines des Nations Unies en Afghanistan (UNMACA) recrute actuellement des jeunes adultes des régions géographiques en besoin de déminage. Les membres des communautés proposent les recrues et garantissent leur sérieux. Ces membres du personnel local reçoivent ensuite deux mois de formation et doivent travailler dans leurs propres communautés. Selon l'UNMACA, d'autres organismes et ONG pourraient faire bon usage de ce modèle de programmation dans leurs propres programmes, surtout s'il s'agit de compétences définies pour lesquelles les travailleurs peuvent recevoir une formation.

Gestion à distance « douce ». Dans certains cas de gestion à distance, les cadres internationaux peuvent avoir une présence régulière, sans qu'elle soit constante, en visitant les sites sur le terrain au moins deux fois par semaine pour former, contrôler les activités du personnel et communiquer avec lui. C'est une forme souhaitable de la programmation à distance, mais elle reste dépendante du contexte. Elle est actuellement appliquée avec succès en Iraq, au Darfour et dans certaines régions de l'Afghanistan et du Pakistan, mais pas en Somalie.

Méthodes pour améliorer la responsabilisation et réduire les déficiences de qualité dans la programmation à distance. Lorsqu'il y a moins de surveillance sur le site, les programmes sont naturellement susceptibles d'engendrer des résultats moins satisfaisants, une responsabilisation moindre et un risque de corruption ou de détournement des fonds. Parmi les mesures et innovations mises en application pour traiter ces défis, on peut citer :

- **Surveillance de projet à distance par le biais d'Internet.** En réponse à un environnement dissuasif de sécurité d'interdiction, l'HCR a développé la Base de données de suivi de projets qui est un système informatique conçu pour suivre les activités de projets en Iraq entreprises par des partenaires locaux. Au lieu, par exemple, d'envoyer le personnel vérifier que des maisons sont en train d'être construites, l'HCR demande aux partenaires locaux de prendre des photos qui sont téléchargées avec des données GPS. Un suivi qui repose sur des preuves de la construction, des frais et des livraisons est effectué avant, pendant et après la construction, et les paiements dépendent de ces preuves photographiques. Plus de 10 000 projets en Iraq sont actuellement dans la base de données. Un système similaire pourrait être mis en application pour les distributions ou autres types de projets.
- **Équipes d'assurance qualité pour la responsabilisation de la gestion à distance.** Une ONGI en Afghanistan a établi une équipe composée de membres du personnel national qui bénéficie d'un accès normal et de personnel national de supervision qui se déplace pour suivre les activités de programmes. Les membres de l'équipe sont des membres du personnel très compétents issus de différents secteurs techniques, qui ne font pas partie de la gestion hiérarchique et qui voyagent et suivent les activités en vue d'évaluation. Le travail de l'équipe est structuré en termes d'indicateurs afin d'assurer un moyen objectif de suivi et d'évaluation.
- **Suivi par des tiers.** Le PAM, le HCR et d'autres organismes font appel à des tiers pour effectuer un suivi dans un certain nombre de contextes,

notamment l'Afghanistan, le Yémen et la Somalie. En Afghanistan, le PAM sous-traite à trois sociétés de suivi (deux compagnies afghanes et une basée à Dubaï). Ces entreprises procurent un personnel non onusien qui travaille, selon la terminologie du PAM, dans des équipes de soutien aux programmes [Program Assistance Teams (PAT)] et qui peut pénétrer dans les régions interdites aux Nations Unies et suivre les résultats des distributions.

- **Suivi local triangulé.** Dans les régions où l'accès est impossible pour le personnel national et international, une ONGI a utilisé une combinaison de marchands, de fonctionnaires gouvernementaux locaux et de membres des communautés pour l'assurance qualité et la responsabilisation des programmes, où les parties doivent approuver chaque activité des projets.

Les questions de sécurité pour le personnel national et les partenaires locaux dans les situations de gestion à distance sont examinées plus avant dans la section 5.

3.4 Approches discrètes

Comme pour les approches d'acceptation, une organisation peut choisir dans une gamme de mesures discrètes, allant de la faible visibilité à pratiquement aucune visibilité :

- **Mesures simples de démarquage.** Tous les logos, affiches, drapeaux et autres marques identifiants sont enlevés des véhicules, bureaux, résidences, vêtements du personnel et matériels relatifs aux programmes de l'organisation.
- **Stratégies d'intégration plus globales.** Des véhicules loués au niveau local et des taxis sont utilisés pour le transport plutôt que les véhicules blancs à quatre roues motrices. Les voitures n'ont pas d'antennes radio visibles et les organisations se servent des résidences locales comme bureaux.
- **Approche extrêmement discrète ou d'invisibilité.** Les membres locaux du personnel travaillent à domicile et ne se rassemblent pas (parfois ils ne se connaissent même pas), et l'information portant sur la présence de l'organisation dans la région est supprimée de toutes publications et sites Internet. Dans ce type de scénario, il est tout à fait possible que les bénéficiaires ne connaissent pas l'identité du fournisseur de l'aide.

Comme il a été mentionné, l'approche discrète peut présenter des inconvénients. Notamment, elle peut créer une distance entre l'organisation ou des sources d'information qui pourraient améliorer sa sécurité ainsi que susciter des soupçons ou prêter à confusion quant aux activités de l'organisation, gênant ainsi l'acceptation. C'est aussi une approche difficile à maintenir si l'organisation cherche une plus grande reconnaissance de ses efforts de la part du grand public et des donateurs. La plupart des organisations la considèrent comme un recours imparfait et temporaire. Toutefois, on s'en sert souvent dans les contextes à risque élevé, et certaines de ces pratiques sont en effet utiles. On peut, par exemple, l'adopter au début d'un programme, puis l'atténuer au fur et à mesure

que les opérations deviennent plus nombreuses. Cette approche a notamment été appliquée dans des régions tribales du Pakistan. On trouvera ci-dessous d'autres exemples :

- **Colocation avec des organisations locales ou acceptées.** Un exemple serait la sous-location de bureaux d'une ONG locale.
- **Éviter les véhicules blancs à quatre roues motrices.** Au Darfour et au Tchad, l'emploi des minibus et des camionnettes au lieu de véhicules à quatre roues motrices a réduit le nombre de vols de voiture de façon significative. Plusieurs ONGI en Afghanistan et au Pakistan ont rapporté qu'elles se sentent plus en sécurité quand elles utilisent des véhicules loués au niveau local.
- **« Poursuite des opérations à domicile » lors d'imprévus.** L'HCR a donné à son personnel national à Kandahar des ordinateurs portables et des modems. Quand il devient trop dangereux d'aller au travail, le personnel reste chez lui. Cette pratique est également utilisée à Kaboul lors des journées pendant lesquelles les déplacements ne sont pas autorisés.
- **Communications mobiles.** Il n'y a pas d'approche globale qui indique quel est le meilleur moyen pour fournir au personnel sur le terrain des communications sécurisées. Une approche discrète empêche l'utilisation des radios de type Codan avec de grandes antennes, et quelques organisations ont adopté l'emploi des téléphones par satellite Thuraya dans les véhicules (en utilisant un adaptateur auto pour station d'accueil). Le GPS et les téléphones par satellite ont cependant parfois fait naître des soupçons de la part des groupes armés locaux. L'organisation doit juger s'il est plus sûr pour le personnel d'avoir des moyens de communication sur la route (au risque de se les faire confisquer, d'être détenu ou pire) ou de ne pas en avoir du tout dans les régions isolées. Une ONGI a signalé qu'elle avait utilisé des téléphones par satellite et que quelques-uns avaient été confisqués, mais elle a remarqué que « en général, nous sentons qu'il est plus sûr de les avoir sur la route que de ne pas les avoir ».
- **Mesures pour atténuer le banditisme et d'autres incidents sur la route.** Une manière fréquente de s'adapter, lorsque c'est possible, est d'éviter de voyager sur les chemins et routes où il y a un grand nombre d'incidents, et donc d'opter pour le transport aérien, ce qui implique plus de ressources financières. Quand cela n'est pas possible, certaines organisations ont donné au personnel une formation sur le comportement approprié dans de tels scénarios, par exemple : ne pas résister et remettre tout argent liquide et les téléphones si nécessaire. En RDC, quelques organismes ont mentionné avoir donné un peu d'argent comptant (approximativement 50 dollars) aux membres du personnel obligés de se déplacer par la route à l'extérieur de la capitale, pour qu'ils puissent le donner au cas où ils subiraient des pressions.

3.5 Mesures de protection : une protection intelligente plutôt que la « bunkérisation »

Une approche de protection utilise des moyens de protection et des procédures pour réduire la vulnérabilité à une menace, mais elle n'affecte pas la menace elle-même. En termes de sécurité, on parle de « durcir la cible ». Bien que les organismes des Nations Unies dépendent plus que les ONG des mesures de protection, la plupart des entités internationales dans des situations dangereuses ont encore besoin de quelques formes de mesures de protection supplémentaires, ne serait-ce que pour prévenir la criminalité opportuniste. Les inconvénients de la protection, et le risque que les positions et attitudes opérationnelles se « bunkérisent », ont été décrits parmi les principaux concepts dans l'introduction de cette étude. Les mesures ci-dessous peuvent apporter un niveau de protection supplémentaire, tout en minimisant les aspects négatifs de la protection :

Mesures de protection discrètes. Certaines caractéristiques du durcissement de la protection, telles que l'utilisation d'installations à l'écart de la route, la mise en place de « cache-pots » en béton au lieu de simples barrières antidéflagration, servent à la protection sans donner une apparence militarisée. Une organisation internationale, par exemple, a renforcé les murs des locaux de son bureau de l'intérieur avec des sacs de sable et d'autres matériaux protecteurs. De l'extérieur, celui-ci apparaissait comme une enceinte normale.

Enclaves diplomatiques et internationales (avec accès limité des véhicules). Dans certaines situations, les enclaves sont préférables aux installations normalisées dans les agglomérations. L'enclave diplomatique à Islamabad, par exemple, a des rues bloquées et sécurisées à l'intérieur d'un grand périmètre, ce qui permet d'éviter l'édification de murs antidéflagration rudimentaires et de barbelés autour des enceintes de l'organisation. Bien que cette stratégie, à un certain niveau, puisse être perçue comme une « plus grande cage » qui perpétue l'isolement de l'enclave par rapport à la population locale, elle évite néanmoins l'image troublante de bunkers improvisés et limite certains des effets psychologiques négatifs pour le personnel vivant et travaillant dans un milieu hautement protégé.

3.6 Mesures de dissuasion : problèmes liés à la protection armée

On entend par approches de dissuasion, les approches qui utilisent une contre-menace pour décourager une menace; elles sous-entendent essentiellement la menace ou l'emploi de la force. Bien que pour beaucoup d'organisations humanitaires l'idée de la sécurité armée soit un point sensible, pratiquement la plupart des organisations, à un moment donné, ont utilisé une forme quelconque de protection armée (Stoddard, Harmer et DiDomenico, 2009). Les organisations ont de plus en plus défini par écrit des règles sur l'emploi de la protection armée, qui précisent les conditions (en principe exceptionnelles) qui pourraient justifier son application. Par exemple, des solutions de dissuasion auront tendance à être

plus efficaces dans le cas d'une menace diffuse de criminalité violente que dans une situation de conflit entre deux groupes armés et organisés. Une organisation déclare dans ses directives que la protection armée peut être considérée dans des circonstances spécifiques :

- Un grand nombre de vies sont en danger;
- La menace n'est pas politique, mais plutôt liée à un banditisme généralisé;
- Le prestataire est satisfaisant;
- Le moyen de dissuasion peut être efficace.

Plusieurs considérations pratiques sont à prendre en compte, tel le fait que la protection armée rend la réponse humanitaire beaucoup moins flexible en matière de mouvement, étant donné que les autorisations et escortes doivent être organisées à l'avance, et que les capacités et les ressources à cette fin ne sont pas toujours disponibles (HPN, 2010).

Il existe d'autres formes de dissuasion, y compris des sanctions (rarement utilisées par les organismes humanitaires) et la suspension ou le retrait des opérations.

Suspension ou retrait des opérations. Un mécanisme familier que les organismes humanitaires utilisent contre certaines menaces ou après des incidents de sécurité consiste à suspendre de manière temporaire les programmes d'aide ou tout ou moins menacer de le faire. En réalité, la menace de suspension est le moyen de pression le plus important qu'une organisation puisse employer avec les autorités et doit donc être utilisée avec discernement et précaution. La suspension effective des activités constitue une mesure dramatique et définitive, qui n'est pas facilement réversible.

La bonne pratique dans la poursuite d'une telle approche est d'avoir une position organisationnelle (ou interinstitutionnelle) claire sur le moment où le programme doit être suspendu et quand il faut le reprendre. En réalité, les organismes ont souvent menacé de suspendre leurs activités, mais ne l'ont pas fait, ou les ont suspendues, mais les ont reprises sans que la situation se soit améliorée de manière significative. Cela sape leur crédibilité et rend moins crédibles à l'avenir les actions similaires (HPN, 2010). La bonne pratique suggère que les positions prises soient maintenues. Au Darfour, notamment, une organisation a suspendu ses opérations en réponse à l'enlèvement d'un des membres de son personnel. La reprise des opérations dépendait de la libération du membre du personnel et la suspension a duré 147 jours.

Sécurité de zone plutôt qu'escortes armées. Lorsqu'une protection armée est recommandée par la mission de maintien de la paix, la bonne pratique préférera sécuriser une zone plutôt que de recourir à des escortes armées. Une telle approche sécuritaire implique des routes « déblayées », le maintien d'une présence dans la zone (mais sans qu'elle soit clairement visible ou accompagne le convoi ou les véhicules) et la fourniture de ponts aériens.

Mécanismes de surveillance policière de proximité. Au Tchad et plus récemment en RDC, les organismes humanitaires ont cherché des solutions de

rechange aux mécanismes de protection utilisés par les forces de maintien de la paix des Nations Unies. Au Tchad, une force spéciale de proximité, le Détachement intégré de sécurité (DIS), a été établie par la MINURCAT afin d'aider à maintenir l'état de droit dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées ainsi que dans les villes principales. La communauté humanitaire sous l'égide de l'HCR et du PNUD pense à appuyer le DIS après le départ de la MINURCAT, afin d'assurer le suivi de la sécurité dans la zone (et, si nécessaire, une escorte armée). Dans l'est de la RDC, des discussions préalables concernant une dépendance accrue de la communauté humanitaire envers la police nationale congolaise ont eu lieu; d'aucuns déclarent que, avec les bonnes incitations (par exemple un système de paiement), cela pourrait être possible. Cependant, ces mécanismes policiers sont très difficiles à maintenir dans des environnements manquant de ressources.

3.7 Autres moyens opérationnels pour améliorer l'accès en toute sécurité : options de programmation, coordination, partenariats et gestion des ressources

3.7.1 Questions de programmation

Mécanismes ou programmes d'intervention rapide. Ces derniers nécessitent un niveau élevé de flexibilité avec une stratégie d'intervention légère et sont un exemple de programmation efficace dans des contextes de sécurité en évolution constante et imprévisibles. Cela implique un réseau mobile d'équipes d'intervention et des programmes de courte durée pour les communautés locales affectées. En revanche, les organisations rigides et bureaucratiques ont tendance à s'adapter lentement et sont prisonnières de modalités opérationnelles inefficaces. Elles sont donc plus vulnérables aux interruptions de programmes quand le contexte de programmation change.

Considérations opérationnelles du « ne pas nuire ». Le PAM a développé une liste de contrôle pour aider à intégrer les préoccupations concernant la protection dans les opérations d'aide alimentaire. Cette liste souligne l'importance de bons renseignements, d'une analyse judicieuse et d'une stratégie informée faisant partie intégrante de tous les aspects des opérations du PAM. Elle met aussi en pratique l'approche du « ne pas nuire », les principes humanitaires et d'autres normes de conduite pour une action humanitaire éthique (Crawford et al., 2010). En RDC, par exemple, le PAM a parfois fourni à ses bénéficiaires de plus petites rations plus fréquemment et à moins grande distance, en partant du principe que la population est moins susceptible d'être attaquée avec de plus petites concentrations de produits de base et avec des distances réduites de déplacement. Les personnes interrogées ont noté que, dans certains contextes, les distributions à grande échelle de produits non alimentaires peuvent faire augmenter les risques en matière de sécurité à la fois pour les bénéficiaires et pour les travailleurs humanitaires; de ce fait, les organisations donnaient priorité à des distributions relativement plus petites et hautement ciblées.

Possibilités offertes pour les approches basées sur l'argent et les bons.

Dans certains contextes où les conditions du marché sont favorables, le PAM et les ONG ont investi dans des programmes procurant des transferts d'argent comptant, du travail contre rémunération, ou des bons aux populations au lieu d'avoir recours au camionnage, au transport, à la conservation et à la distribution des denrées. Ce faisant, les organisations utilisent de plus en plus de nouvelles approches technologiques pour transférer l'argent. En Somalie, par exemple, certaines organisations se servent de sociétés de transfert de fonds pour remettre de l'argent comptant aux bénéficiaires. De nouvelles technologies, telles que les cartes à puce, prépayées ou de débit et les cartes SIM pour téléphones portables, sont désormais employées.

Programmation pour assurer les moyens de subsistance. Les projets ciblés à petite échelle de subsistance et d'entraide sont considérés comme un autre moyen de canaliser l'assistance, ainsi que d'atténuer les effets des risques liés à la protection, là où le secours d'urgence à grande échelle n'est pas toujours possible ou pas désirable. Le programme « Protection and Livelihood » de l'HCR en Somalie, notamment, vise à améliorer la capacité des personnes déplacées à éviter ou atténuer les effets des risques en matière de protection. Les risques liés à la protection sont réduits par la mise en application de projets qui consolident les biens et les moyens des ménages des personnes déplacées, accroissant ainsi la gamme d'activités de subsistance qui leur sont disponibles. En ayant plus de choix ou d'opportunités de subsistance, les personnes déplacées sont en mesure d'éviter les activités de subsistance qui comportent des risques significatifs, tels le ramassage de bois de chauffage ou le travail domestique d'exploitation. Dans ce sens, les projets de subsistance sont un mécanisme d'assistance alternatif pour assurer la protection (Jaspars et O'Callaghan, 2010).

Questions relatives au personnel masculin et féminin. Aucune donnée sur les incidents ventilée par sexe n'est disponible pour déterminer si les travailleurs humanitaires sont exposés, selon leur sexe, à davantage de risques de violence sur le terrain. Les résultats de l'enquête indiquent que la plupart des travailleurs humanitaires nationaux considèrent que le sexe des membres du personnel a peu d'effet sur la sécurité individuelle, mais certaines personnes interrogées estiment que les femmes courent de plus grands dangers. Dans les régions où existent des attitudes culturelles très ancrées à l'égard des femmes et des hommes qui travaillent ensemble et du statut des femmes dans la société (par exemple, dans certaines régions de l'Afghanistan et du Pakistan), la présence de personnel féminin peut potentiellement constituer un handicap pour la sécurité si l'organisation ne prend pas de mesures afin de montrer qu'elle respecte les normes locales. Ainsi certaines organisations ont des installations séparées pour les hommes et les femmes et donnent des instructions au personnel, y compris les internationaux, pour qu'ils adhèrent aux normes locales en matière de tenue vestimentaire. Dans des conditions différentes, certaines organisations qui opèrent dans l'est du Congo ont des protocoles de sécurité plus stricts pour les femmes que pour les hommes en raison de l'incidence de la violence sexuelle. Par exemple, une ONG avec une approche programmatique hautement mobile a une politique qui stipule que les femmes ne doivent jamais être seules (pas même dans un rayon de dix mètres) et doivent partager les locaux avec le personnel masculin.

3.7.2 *Coordination, partenariats et gestion des ressources*

Plates-formes de coordination de sécurité des ONG. Celles qui existent en Afghanistan (ANSO), aux territoires palestiniens occupés (GANSO), en Somalie (NSP) et au Pakistan (PakSafe) sont très utiles et fournissent une gamme de services de sécurité tels que le report d'incidents, l'analyse des tendances de sécurité et la formation ¹⁶. De tels mécanismes méritent d'être reproduits sur d'autres terrains (bien qu'ils requièrent tous une plus grande représentation et participation des ONG nationales). Jusqu'à présent ils dépendent d'une organisation hôte de bonne volonté du financement destiné aux projets, ce qui peut expliquer pourquoi il est difficile de les implanter davantage au niveau international, bien que leur utilité ait été démontrée. Au cours des années pendant lesquelles l'accès international a été très limité en Iraq, le réseau NCCI s'est révélé particulièrement important pour les acteurs nationaux et internationaux et pour la collecte et le partage d'informations entre les organisations et les différentes régions du pays. C'est un outil de collaboration plus large que les groupes de sécurité mentionnés ci-dessus, mais il joue aussi un rôle de coordination de la sécurité important, car il permet de suivre en détail les incidents et d'organiser les données pour l'analyse des tendances.

Les ONG en RDC n'ont pas réussi à établir leur propre structure formelle, mais, ces dernières années, OCHA a aidé à maintenir une base de données des incidences en matière de sécurité et à entreprendre une analyse de la sécurité. OCHA subventionne un arbre de sécurité chargé de diffuser l'information sur les incidents, et les ONG ont pour leur part établi un système d'alerte éclair pour signaler les incidents qui concerne 80 points centraux de sécurité dans la région. À Goma, une entreprise de sécurité, appelée MIKE7.2, a vocation de répondre aux incidents de sécurité des ONG, et particulièrement à ceux qui concernent le personnel national. C'est un exemple important, et rare, d'une ressource de sécurité partagée au profit du personnel national.

Sauver des vies ensemble [Saving Lives Together (SLT)] et les attachés de liaison des ONG dans les Centres de gestion des opérations relatives à la sécurité (CIOS) des Nations Unies. SLT est une initiative conjointe ONU-ONG qui vise à renforcer la collaboration en matière de sécurité sur le terrain entre l'ONU et les ONG qui font partie du Comité permanent inter-organisations d'OCHA (CPI) sur le terrain. Bien que son application soit limitée et qu'elle dépende de ressources extrabudgétaires, cette initiative fait référence sur le terrain. Au Darfour, par exemple, les ONG lui trouvent d'importants avantages dans un contexte où les conseils de sécurité, la collaboration inter-institutions et le partage d'information ont été développés à partir du programme SLT.

DSS a soutenu une initiative qui visait à inclure un représentant d'une ONG au sein d'une équipe du CIOS de cinq personnes pour qu'il fasse fonction de centre de liaison pour l'information et l'analyse avec les ONG dans la région. Alors que les Nations Unies réforment leur système de gestion de sécurité et que la communauté des ONG développe des systèmes de coordination de la sécurité

¹⁶ Pour un examen détaillé des avantages et désavantages des plates-formes des ONG de coordination de sécurité, se référer à la *Revue des bonnes pratiques sur la gestion opérationnelle de la sécurité* dans les contextes violents (HPN, 2009).

plus perfectionnés à partir des plates-formes sur le terrain, SLT a le potentiel d'acquérir davantage d'importance, dans la mesure où il pourrait servir de lien stratégique cruciale entre les deux.

Appui en matière de sécurité et mentorat pour les partenariats d'exécution.

À une ou deux exceptions près, peu d'organisations et d'ONGI ont signalé avoir discuté avec leurs partenaires d'exécution des besoins de sécurité de ces derniers, ou des questions budgétaires relatives à la capacité en matière de sécurité ou d'équipement. La Somalie encore plus que d'autres contextes faisait partie des exceptions et avait aussi l'avantage supplémentaire, et unique de se trouver dans le seul contexte où le financement commun [la procédure d'appel global et les fonds humanitaires communs] était directement accessible aux ONG nationales. Au Pakistan, une organisation des Nations Unies a préparé en collaboration avec ses partenaires d'exécution un plan de sécurité pour les points de distribution. En RDC, une autre organisation essaie de sécuriser et de fournir des fonds à tous ses partenaires opérationnels, afin de s'assurer qu'ils se conforment aux exigences de Normes minimales de sécurité opérationnelle en matière de bureaux, résidences et véhicules.

Ressources communes et budget cohérent pour les besoins de sécurité communs. La ligne « sécurité et sûreté » dans les appels humanitaires, là où elle existe comme voie unique, demeure un des secteurs les plus sous-financés. Les besoins de sécurité communs ne sont pas bien articulés et les acteurs de la sécurité ne savent pas comment lever des fonds pour y répondre. Afin d'identifier les besoins de sécurité communs et de déterminer quelles ressources sont requises pour y répondre, il faut une initiative et une forte coordination sur le terrain d'OCHA et du DSS, lesquelles ont souvent fait défaut. Par exemple, très peu a été inclus en matière de sécurité dans les récentes procédures d'appel global pour certains des milieux les plus instables et dangereux, tels que le Tchad, le Pakistan et le Soudan, ce qui représente une occasion manquée lourde de sens. Les gouvernements donateurs ont préféré financer la sécurité pour les budgets de projet individuels, car ils sont à la fois méfiants face à la perspective de payer deux fois et détestent être perçus comme contribuant à la politique sécuritaire plutôt qu'à l'aide directe. Heureusement, certains donateurs ont intensifié leurs responsabilités relatives à la sécurité au niveau des pays, notamment en procédant à l'examen approfondi des dispositions en matière de sécurité des organismes avant de décider de les financer. La plupart des donateurs encouragent dans leurs subventions l'inclusion d'un poste budgétaire pour des révisions et des mises à niveau de leur sécurité dans leurs subventions. Certains ont aussi développé une plus grande expertise dans l'appui de programmes gérés à distance.

4 Contraintes politiques

Cette section examine quelques-uns des défis indirects pour l'action humanitaire dans les environnements de sécurité complexes. Ces défis sont souvent créés au nom de la sécurité par des acteurs politiques, y compris les gouvernements donateurs et les États hôtes afin de faire avancer leurs propres objectifs stratégiques. Ils peuvent être contre-productifs pour l'action humanitaire et minent les bonnes pratiques et mesures opérationnelles mises en place par les organisations pour rester impliquées dans des contextes très instables. Dans certains cas, de telles initiatives politiques peuvent compromettre la sécurité des travailleurs humanitaires.

Les sujets de préoccupation comprennent :

- Les gouvernements hôtes qui utilisent l'insécurité comme prétexte pour imposer des contraintes à l'accès du personnel d'aide et des biens humanitaires, ainsi que des mesures de sécurité;
- Les gouvernements donateurs et, plus largement, les États membres, qui politisent l'aide;
- Les gouvernements qui ont des politiques de non-reconnaissance ou de non-engagement avec des acteurs armés non étatiques désignés comme des « terroristes »; et
- Un manque de direction humanitaire faisant preuve d'initiative sur le plan international.

4.1 Le rôle des gouvernements hôtes

Toutes les parties à un conflit, étatiques ou non, doivent veiller à ce que les civils, y compris le personnel humanitaire, soient respectés et protégés dans les situations de conflit armé. De plus, la plupart des États membres des Nations Unies sont parties à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. La relation entre les organisations humanitaires et le gouvernement hôte peut toutefois être délicate, particulièrement quand celui-ci est partie au conflit et cherche à limiter l'accès et parfois à imposer des dispositions concernant sa propre sécurité, qui empiètent sur les opérations humanitaires, neutres, impartiales et indépendantes (HPN, 2010; Harvey, 2009).

Dispositifs de sécurité fournis par l'État hôte. Les organisations humanitaires ne veulent pas, pour la plupart, que l'État hôte fournisse une protection directe aux travailleurs humanitaires; elles préfèrent plutôt une sécurité ambiante et proche, là où c'est nécessaire. Des dispositifs gouvernementaux trop protecteurs pour les organisations humanitaires peuvent augmenter l'insécurité, en raison des perceptions de partialité, et peuvent gêner la capacité des organisations à répondre de façon impartiale, en rendant l'accès dépendant de la police d'État armée ou des escortes militaires. Les acteurs humanitaires sont aussi exposés à des risques de violence collatérale, par exemple celui d'être pris dans des tirs croisés alors qu'ils sont accompagnés d'escortes armées.

Contraintes d'accès liées à la sécurité. Les États hôtes peuvent utiliser la sécurité comme prétexte pour garder le personnel ou les matériels de l'aide hors de certaines régions pour leurs propres objectifs politiques et militaires. Aujourd'hui, les contraintes d'accès les plus flagrantes liées à la sécurité imposées par l'État se trouvent au Darfour, dans les territoires palestiniens occupés et au Pakistan, où l'insécurité, jumelée avec des restrictions sur l'accès et le mouvement imposées par l'État, limite sévèrement la capacité opérationnelle. Au Darfour, les organisations n'ont pas eu accès durant la plus grande partie de 2010 aux régions connaissant un conflit continu dans l'est de Djebel Marra. Les travailleurs humanitaires au Pakistan signalent des actions similaires de la part des autorités hôtes, qui tentent de contrôler la présence des organismes d'aide en requérant des « certificats de non-objection » pour leurs projets. En général, les autorités du Pakistan citent des préoccupations de sécurité comme la raison pour cette procédure, bien que souvent les raisons ne soient pas évidentes.

Au Sri Lanka, aux moments critiques de la crise imminente en 2008, le gouvernement a informé les organismes d'aide qu'il ne pouvait plus assurer leur sécurité. La décision de la part de l'ONU se retirer de Vanni est perçue aujourd'hui comme un événement définitif à partir duquel on peut tirer des enseignements. L'International Crisis Group (ICG) affirme que les organismes des Nations Unies se sont laissés intimider par le gouvernement et ont accepté un rôle réduit dans la protection des civils, notamment lorsqu'ils ont consenti sans délai à l'ordre gouvernemental de septembre 2008 de retirer tout personnel (ICG, 2010). Bien qu'un retrait partiel ou complet eût peut-être été inévitable, les personnes interrogées ont remarqué qu'une meilleure pratique aurait incorporé le développement, face au gouvernement, d'une position ferme sur l'accès à la population civile et la protection de celle-ci. De plus, aucune proposition préparée et concrète relative au mode d'accès en toute sécurité et pouvant servir de base à une négociation n'a alors été présentée.

La question du harcèlement et de l'intimidation des travailleurs humanitaires, en particulier des nationaux, s'est posée à maintes reprises dans certains contextes nationaux. Quoiqu'ils ne représentent pas d'incidents de sécurité majeurs, ces actes ont pour effet d'aggraver les tensions et les perceptions générales concernant la sécurité et d'intensifier le stress du personnel.

Contraintes administratives et sur les dispositifs de sécurité. Les organisations ont souligné le lourd fardeau administratif et les procédures qui mobilisent des ressources que les États hôtes peuvent imposer sous forme de restrictions bureaucratiques à l'accès humanitaire. OHCA, par exemple, a fait plus de 50 demandes d'accès à la région est du Djebel Marra en 2010. Dans les territoires palestiniens occupés, les membres de l'équipe d'accès d'OCHA sont occupés à plein temps à résoudre les problèmes que pose aux organisations l'autorisation d'accès à environ 600 postes de contrôle et barrages en Cisjordanie afin d'accomplir leur travail quotidien.

Plusieurs personnes interrogées ont dit avoir l'impression que les autorités les empêchaient de travailler dans le domaine de la sensibilisation ou de la programmation en les gardant occupées avec une myriade de tâches

administratives complexes. Des limites peuvent aussi être imposées par les États hôtes à l'accès aux biens liés à la sécurité. Au Yémen, par exemple, les restrictions à l'importation et les contrôles sur l'utilisation des dispositifs de sécurité (téléphones Thuraya, véhicules blindés, gilets de protection et gilets pare-balles, ainsi que des interdictions à l'importation de systèmes de communication à haute fréquence et par satellite) sont une importante contrainte en matière de sécurité. Le Gouvernement du Yémen soutient que ces biens pourraient tomber entre de mauvaises mains et, en conséquence, offre ses propres escortes de police armées, particulièrement pour le personnel international; une situation qui renforce les préoccupations des organisations humanitaires quant aux perceptions de partialité.

4.2 Les États, spécifiquement les gouvernements donateurs

Les États membres des Nations Unies et les gouvernements donateurs ont aussi imposé des mesures qui entravent la capacité des travailleurs humanitaires à manœuvrer, à dialoguer avec tous les acteurs, et donc à gérer activement les risques de sécurité (en Afghanistan, en Somalie et dans les territoires palestiniens occupés en particulier).

Refus d'aide pour des raisons de sécurité et de responsabilisation. En Somalie, la nature hautement politisée de l'assistance des donateurs a ajouté d'importants défis à un contexte de programmation déjà très difficile. Parmi ces défis on relève les préférences des gouvernements donateurs à financer des programmes dans les régions soutenues par le Gouvernement fédéral de transition, le financement d'accords imposés aux organisations et qui limitent leur dialogue avec Al-Shabaab (la partie au conflit qui contrôle le territoire où se trouve le plus grand besoin humanitaire) et le financement considérablement réduit de la région du Centre-Sud par les principaux gouvernements donateurs. L'insécurité des opérations, ainsi que la difficulté inhérente au suivi et au renforcement de la responsabilisation de l'aide (c'est-à-dire la possibilité de détourner l'aide à l'avantage des belligérants de l'opposition) ont souvent été citées comme des raisons, par les gouvernements donateurs, pour ne pas soutenir les activités humanitaires dans la région. Comme l'a remarqué un praticien de l'aide expérimenté : « La perception d'un niveau élevé d'insécurité peut servir un objectif : le refus d'accès là où les États de la communauté internationale ne veulent pas la présence des travailleurs humanitaires ». Un examen du cas de la Somalie suggère fortement que des préoccupations d'ordre politique ont motivé les décisions prises par les donateurs au lieu de l'impératif humanitaire d'assistance à ceux qui se trouvent dans le plus grand besoin, quel que soit le contexte. De ce fait, les besoins d'une proportion significative de la population vulnérable ont été ignorés.

Initiatives de stabilisation et instrumentalisation de l'aide. Comme il a été mentionné dans la section 2, la stratégie anti-insurrectionnelle américaine en

Afghanistan et ailleurs est basée sur la logique (controversée ¹⁷) selon laquelle le fait de fournir des services d'aide à une population permettra de gagner sa confiance et assurera son concours pour aider à chasser les éléments d'opposition. Dans les contextes de développement, les gouvernements donateurs ont une longue tradition de se servir de l'aide comme d'une carotte à des fins politiques, mais, dans des situations de conflit, il est dangereusement facile de transformer la carotte en bâton, ce qui mène à la mise en place de conditions inhumaines contraires à l'éthique pour les secours d'urgence dans des situations désespérées. Dans l'un des exemples les plus marquants, des dépliants publiés dans la langue locale ont été distribués dans une province de l'Afghanistan, qui accusaient la population locale d'avoir fourni aux forces de la coalition où se trouvaient des commandants talibans et d'Al-Qaida recherchés, « afin que continue la fourniture de l'aide humanitaire ».

Des gouvernements ont trouvé des partenaires intéressés parmi certaines ONGI pour mettre en œuvre des programmes de stabilisation et fournir des informations qui servent des objectifs politiques ou militaires. La question des principes humanitaires devient plus obscure quand l'ONGI ou le programme est orienté vers le développement. Certains agents humanitaires en Afghanistan, toutefois, soutiennent que le classement persistant des besoins et du pays en termes de reconstruction ou de développement au lieu d'action humanitaire donne aux gouvernements donateurs une occasion d'éviter les questions de droit international humanitaire (DIH) et les principes humanitaires qu'ils se sont engagés à respecter. Cela est aussi évident dans d'autres contextes comme au Yémen, où il est difficile d'attirer des financements pour les actions humanitaires, mais où des fonds importants sont disponibles pour le travail de stabilisation destiné à renforcer la légitimité du gouvernement et les moyens de subsistance de Sanaa et à affaiblir la base de soutien d'Al-Qaida dans la péninsule arabique.

4.3 Acteurs armés non étatiques et l'étiquette terroriste

La désignation par des États de certains acteurs armés non étatiques comme des groupes « terroristes », et les ambiguïtés qui en résultent sur les limites des négociations humanitaires avec ces groupes a créé d'importants défis pour les organisations d'aide humanitaire. Cela dissuade les discussions importantes avec certaines autorités de facto ou d'importants acteurs armés, ce qui contribue à entraver l'accès et l'aide humanitaire tout en intensifiant la vulnérabilité du personnel humanitaire opérant dans la région.

Plusieurs acteurs dans les territoires palestiniens occupés, y compris le Quatuor formé d'entités internationales dont l'ONU est membre, maintiennent une politique de « non-contact » avec le Hamas, qui est interprétée de façon plus ou

¹⁷ La recherche récente faite par les analystes au Centre international Feinstein (Université Tufts), ainsi que d'autres études, soutient qu'aucune relation directe positive ne peut être démontrée entre la fourniture de l'aide et les allégeances politiques parmi les populations ou la stabilité à long terme (Bradbury et Kleinman, 2010; Azarbaijani-Moghaddam *et al.*, 2008; Wilder, 2009).

moins stricte selon les acteurs ¹⁸. En Somalie, Al-Shabaab, qui contrôle le centre-sud du pays depuis la fin de 2009, est officiellement désigné comme une organisation terroriste par les États-Unis et d'autres États Membres. La législation et les politiques intérieures des États-Unis relatives aux accords de financement avec les organisations humanitaires interdisent, sous la menace de poursuites judiciaires, tout dialogue avec Al-Shabaab, ainsi que la fourniture de « soutien matériel » à ce groupe.

Dans les deux cas (Hamas et Al-Shabaab), c'est le Gouvernement américain qui a adopté la position la plus stricte de tous les gouvernements donateurs. Une décision de la Cour suprême des États-Unis en juin 2010 (Holder v. Humanitarian Law Project) a maintenu une loi condamnant la fourniture aux organisations considérées comme des groupes terroristes de tout soutien « matériel », y compris la formation, le conseil et l'assistance matérielle comme la nourriture, l'eau et l'abri, et interdit apparemment la coordination de tels actes avec de telles organisations ¹⁹. Cette loi pourrait avoir des graves répercussions sur les ONG humanitaires qui tentent de négocier avec les autorités de facto pour obtenir des garanties de sécurité et la permission de fournir une aide humanitaire critique. Le Secrétaire général adjoint pour les affaires humanitaires a souligné, en 2010, ce point dans une déclaration au Conseil de sécurité ²⁰. Dans les territoires palestiniens occupés, les États-Unis interdisent à leurs diplomates d'aller à Gaza et aux ONGI qui acceptent le financement de l'USAID d'avoir le moindre contact avec le Hamas, hormis des contacts logistiques du plus bas niveau. Le Bureau de contrôle des avoirs étrangers des États-Unis (OFAC), dans ses décisions sur les sanctions imposées à la Somalie en 2009 et 2010 ²¹, ne permet aucune dérogation ou exemption pour la fourniture de l'aide humanitaire dans les régions contrôlées par Al-Shabaab, bien que des dérogations antérieures aient été faites pour assurer

¹⁸ Bien que l'ONU n'ait pas de politique formelle de « non-contact », elle s'est imposée des limites dans ses contacts avec le Hamas comme stratégie politique, et ces restrictions ont découragé le contact et la négociation humanitaire à des niveaux supérieurs. Cela a été exprimé à maintes reprises lors des entretiens avec les acteurs des Nations Unies de la région.

¹⁹ Une interprétation de la législation américaine (18 U.S.C. § 2339), confirmée par la décision de la Cour suprême, soutiendrait que, même si le soutien direct et tangible ou non est interdit, la loi ne peut empêcher la négociation pour l'accès avec les groupes terroristes, puisque la loi ne pénalise pas la simple association. Toutefois, cela a eu un effet très dissuasif sur les activités des organismes humanitaires car il n'y a aucune exemption explicite à l'accès humanitaire, et le langage utilisé s'applique à toutes les activités orientées vers, coordonnées avec, ou contrôlées par, des groupes terroristes étrangers qui pourraient être perçues comme des activités de secours coordonnées avec l'autorité de facto dans les régions sous son contrôle (Holder v. Humanitarian Law Project, 2009).

²⁰ Déclaration de Mme Valerie Amos, le 22 novembre 2010, lors d'un débat public du Conseil de sécurité sur la protection des civils dans les conflits armés : « Je suis de plus en plus préoccupée par le volume croissant de législation et de politiques relatives au financement des opérations humanitaires qui limitent le contact humanitaire avec les groupes armés non étatiques désignés comme des organisations terroristes. Aux États-Unis, par exemple, la législation interne définit le soutien matériel d'une telle façon qu'elle inclut le plaidoyer, l'expertise et les conseils techniques, même quand de telles activités visent à aligner le comportement de ces acteurs non étatiques avec la loi internationale. (...) La responsabilité pénale des travailleurs humanitaires peut être engagée et ils encourent des poursuites judiciaires s'ils entrent en contact avec des organisations considérées comme terroristes dans le cadre, par exemple, d'une mission visant à libérer des enfants soldats ou simplement parce qu'ils aident les populations civiles vivant dans une zone contrôlée par une de ces organisations (...). Ces types de mesures nous éloignent de notre objectif de protéger les civils, au lieu de nous en rapprocher. »

²¹ Voir « Règlements de sanctions en Somalie », le Département du trésor des États-Unis, Bureau de contrôle des avoirs étrangers (31 CFR Partie 551). Extrait de http://www.treasury.gov/resource-center/sanction/Document/fr75_24394.pdf

l'assistance humanitaire dans des contextes tels le Soudan, la bande de Gaza et les régions sous le contrôle du Hezbollah au Liban (DARA, 2010).

Un dialogue régulier est forcément inéluctable avec beaucoup de groupes désignés comme « terroristes », particulièrement au niveau local, afin d'obtenir des garanties d'accès et de sécurité. Toutefois, ces communications ont lieu sans transparence et sans directive précise du leadership organisationnel. Dans certains cas, les intérêts politiques servent à accroître les possibilités de dialogue. En Afghanistan, où le gouvernement a interdit tout contact avec les talibans depuis des années, la position des gouvernements donateurs s'est assouplie suite aux changements du climat politique sur le plan mondial. Alors que le Gouvernement de Kaboul est maintenant encouragé à communiquer avec les talibans, on a vu se développer une tolérance et même un encouragement tacite pour un dialogue entre les organismes d'aide et les éléments de l'opposition.

Restreindre totalement le contact avec une partie conflictuelle quelle qu'elle soit est une violation de l'impératif humanitaire, car cela empêche la négociation pendant le conflit et le consentement requis pour l'accès humanitaire. De telles politiques constituent de sérieuses violations des principes humanitaires que les gouvernements donateurs ont eux-mêmes reconnus dans des forums intergouvernementaux, comme les bonnes pratiques de financement humanitaire (Good Humanitarian Donorship), et leurs propres politiques internes. Par exemple, l'Office of US Foreign Disaster Assistance (OFDA), l'organe administratif principal de l'organisme donateur américain, est sous protection spéciale du Foreign Assistance Act des États-Unis par une « autorité dérogatoire » qui lui permet d'accélérer le financement de l'aide pour toute crise humanitaire, sans tenir compte de toute autre réglementation fédérale, entrave bureaucratique, ou considération politique qui pourraient empiéter sur cet impératif. Il semblerait approprié pour l'entreprise de l'action humanitaire internationale dans son ensemble, comme prévu par les organismes des Nations Unies, les ONG et le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de renforcer l'impératif humanitaire par un instrument de politique semblable à la clause de dérogation, afin de protéger son action contre toute violation inspirée par des préoccupations d'ordre politique ou administratif.

4.4 Plaidoyer et négociation humanitaires sur le plan international

Dans plusieurs de ces contextes de sécurité complexes, certains acteurs humanitaires internationaux sont incapables de s'engager dans la promotion et la négociation humanitaires, ou peu enclins à le faire, particulièrement dans les cas où l'État hôte est puissant. Cela est parfois la conséquence de restrictions qu'ils se sont imposées, ou d'un manque de positionnement stratégique et de l'incapacité à plaider efficacement. On constate des exemples d'une telle situation auprès des autorités au Soudan, au Pakistan, en Israël et dans les territoires palestiniens occupés, ainsi qu'au Sri Lanka pendant la guerre à la fin de l'année 2008 et en 2009.

Dans les territoires palestiniens occupés, par exemple, les Palestiniens, ainsi que les travailleurs humanitaires internationaux étaient très frustrés avec les États membres. Ils ressentent un manque de volonté internationale d'aborder les véritables problèmes sous-jacents de la crise humanitaire, étant donné qu'il n'y a eu aucun effort déterminé pour pousser le Gouvernement israélien à faciliter l'accès et à fournir les conditions requises pour un environnement plus permissif pour l'aide humanitaire. Cet état de fait est perçu comme une justification et un soutien à l'agenda du Gouvernement israélien dans les territoires occupés (Mountain, 2010). En Somalie, les gouvernements donateurs n'ont fait aucun effort significatif en faveur de l'accès humanitaire. Il y a cependant quelques exceptions : la Suède et ECHO ont défendu — et pris des initiatives diplomatiques avec d'autres donateurs et des acteurs politiques des Nations Unies — la nécessité de faciliter l'accès humanitaire, mais très peu a changé dans ce domaine (DARA, 2010).

Il est largement admis que les acteurs humanitaires doivent faire des compromis entre des campagnes de sensibilisation et l'accès continu dans des situations de conflit délicates. Il a ainsi existé une tension particulière au Sri Lanka en 2008-2009 et certains affirment qu'une position plus ferme de la part des Nations Unies à l'égard de Colombo aurait mené à l'expulsion et aurait compromis les efforts de sensibilisation entrepris secrètement auprès des autorités sri-lankaises. Certaines soutiennent en revanche que le coordonnateur de l'action humanitaire et les principaux organismes humanitaires ont essentiellement abdiqué la responsabilité de protection pour laquelle ils étaient mandatés et ont négligé de prendre une position à l'égard de la sensibilisation.

Les efforts de sensibilisation de la part de la direction de l'ONU, en tant que médiateur neutre pour l'accès humanitaire, sont perçus comme essentiels pour bien représenter la position collective de la communauté humanitaire. Des représentants d'organisations sur le terrain et des ONG étaient tous d'avis que l'ONU était souvent trop déférente à l'égard des gouvernements hôtes et des donateurs, qu'elle n'utilisait pas les bons offices de son Siège, était peu encline à se servir de son influence pour réfuter certains termes des opérations et n'avait pas la capacité de s'exprimer clairement ou de faire avancer des priorités de sensibilisation de façon efficace.

Stratégies communes de sensibilisation et de communication. Dans certains contextes, les faits montrent que la communauté humanitaire profiterait, dans des environnements de sécurité complexes, de stratégies de sensibilisation et de communication communes mettant l'accent sur un petit nombre de points d'information et de sensibilisation prioritaires, lesquels devraient être constamment communiqués aux acteurs étatiques à tous les niveaux, aux gouvernements donateurs et autres États membres pertinents, ainsi que par le biais des médias. OCHA pourrait coordonner cette initiative. D'ailleurs, l'implication des gouvernements donateurs, seuls ou ensemble, pourrait mener à des améliorations considérables dans le domaine de la sensibilisation. Au Yémen, en raison du double programme humanitaire et de développement, des efforts considérables ont été consentis pour expliquer le rôle des Nations Unies dans le pays, sur une grande échelle, depuis le plus haut niveau de gouvernement jusqu'à ceux qui reçoivent de l'aide dans les camps de personnes déplacées. Bien qu'elle

soit difficile à réaliser, la stratégie de communication est devenue un principe fondamental du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

5 Acteurs humanitaires nationaux et locaux : Questions principales

Pour les acteurs humanitaires nationaux qui vivent et travaillent dans les environnements les plus dangereux, l'insécurité a des implications et défis particuliers. Des études antérieures ont examiné, de façon anecdotique, le fait que les membres du personnel national de la plupart des organisations d'aide internationales ont en général moins d'accès à la formation en matière de sécurité que leurs homologues internationaux, bénéficient de niveaux plus faibles de mesures physiques de sécurité pour les résidences et les véhicules et ont peu accès aux télécommunications en dehors des heures de travail (Stoddard, Harmer et Harver, 2006). De plus, les travailleurs nationaux ne reçoivent pas les autres appuis fournis à de nombreux travailleurs internationaux, tels que les primes de risque supplémentaire, les jours de repos, ou encore un accès équitable à l'assistance psychologique ou antistress.

Ce traitement inégal ne représente pas nécessairement une négligence ou un comportement contraire à l'éthique de la part des organisations internationales, mais est souvent basé sur l'idée fautive qu'un employé national sera en mesure de travailler avec une plus grande sécurité n'importe où dans le pays, car il ne se distingue pas visiblement comme étant étranger, alors que, en vérité, les nationaux originaires d'une autre région ou province peuvent aussi être perçus par les locaux comme des étrangers et même être plus exposés aux risques en raison de leurs associations avec certains groupes ethniques ou religieux, leur appartenance à un clan, ou encore du fait de privilèges économiques. Une autre idée erronée veut que les travailleurs nationaux, ayant déjà leurs communautés et familles pour les protéger et les soutenir, n'aient pas besoin de sécurité supplémentaire ni de soutien psychologique ou moral. De telles suppositions sont souvent le résultat d'une évaluation insuffisante des menaces et des risques et entraînent un devoir de protection réduit de la part des organisations internationales à l'égard de leurs personnels nationaux.

En règle générale, les membres du personnel des ONG locales reçoivent un niveau de soutien en matière de sécurité encore plus faible de la part de leur organisation, même quand ils sont en train d'établir des partenariats avec des entités internationales. Le principe de « devoir de protection » ne s'applique techniquement pas aux organisations partenaires locales de la même façon qu'il s'applique aux membres nationaux d'une organisation internationale. Mais, quand les conditions de sécurité se détériorent et que les partenaires locaux des ONG assument un plus grand rôle dans l'exécution des programmes, il devient essentiel que l'organisation internationale prenne en compte les questions éthiques.

Pour aborder l'insécurité et réduire le risque d'opérations humanitaires de façon efficace, il est essentiel de bien comprendre le problème du point de vue du personnel humanitaire national. Ces derniers constituent la majorité du personnel humanitaire sur le terrain — plus de 90 % — et par conséquent la majorité des victimes d'attaques. Même si le personnel international a un taux d'incidence par habitant plus élevé (de violence grave), ce qui semble être vrai en particulier pour les environnements les plus internationalisés, la communauté internationale a du travail à faire pour accorder une attention comparable à son personnel et ses partenaires nationaux et répondre à leurs besoins comme elle le fait avec les employés internationaux.

Cette étude a donc pour objet d'identifier et de documenter les perspectives des acteurs nationaux sur une variété de sujets portant sur la sécurité et de quantifier les niveaux de sécurité perçus entre les travailleurs humanitaires nationaux et internationaux. L'équipe de recherche s'est servie d'une enquête multilingue en ligne destinée aux travailleurs humanitaires nationaux de par le monde, en mettant particulièrement l'accent sur les pays exposés au plus haut niveau de risque, pour établir cette base de données factuelles (l'outil d'enquête se trouve à l'annexe 3). Le nombre de travailleurs nationaux qui ont pris part à l'enquête a été plus important que lors de consultations et d'enquêtes de sondage précédentes, et c'est pourquoi beaucoup d'études tendent à se focaliser sur le point de vue international.

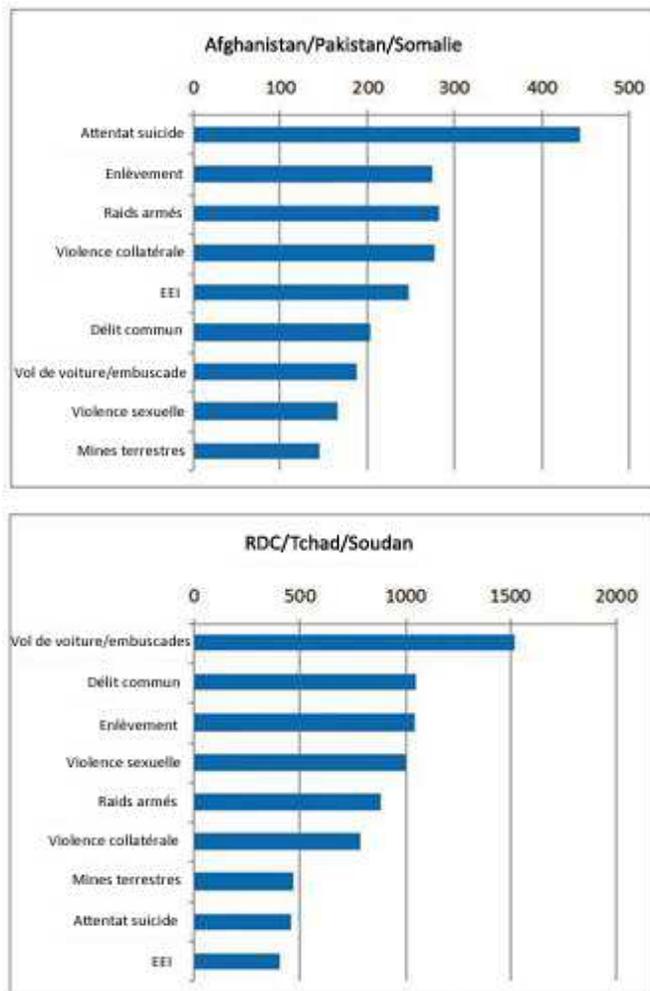
Les résultats de l'enquête sont présentés ci-dessous, ainsi que les conclusions des entretiens sur le terrain avec les travailleurs humanitaires nationaux des pays étudiés. Ces conclusions décrivent les perspectives des acteurs humanitaires nationaux. Elles soulignent quelques messages clés. Premièrement, il se peut que les perceptions du personnel national sur les menaces et les risques diffèrent de celles de leurs collègues internationaux, mais elles s'alignent pratiquement avec l'analyse des incidents et des éléments contextuels des différents milieux d'étude de cas. En fait partie le fait que les organisations humanitaires des Nations Unies sont perçues par le personnel national comme une cible plus probable que d'autres acteurs humanitaires. Deuxièmement, bien que la situation s'améliore à certains égards, la communauté internationale de l'aide humanitaire a encore du chemin à faire pour traiter les iniquités en ce qui concerne le devoir de protection entre le personnel international et le personnel national et leurs partenaires locaux, en particulier en canalisant les ressources de sécurité au profit de ceux qui les mettent en œuvre en première ligne. Troisièmement, la plus remarquable de toutes ces constatations concerne l'expression, la perception et l'application des principes humanitaires de base. Bien que certaines personnes interrogées aient émis quelques réserves au sujet de ces conclusions et que le consensus entre les ONG nationales soit ici plus faible, la plupart d'entre elles ont indiqué avec force une acceptation au sens large des principes en tant qu'outils opérationnels pour l'accès humanitaire dans la sécurité.

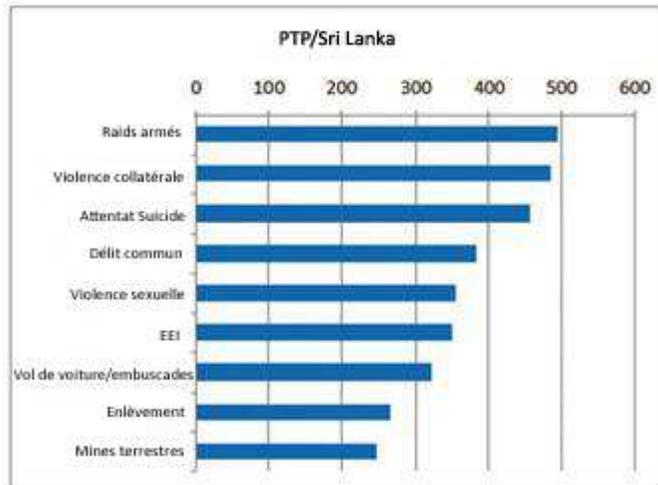
5.1 Perspectives nationales sur les menaces et les risques

Une majorité de personnes interrogées ont exprimé la conviction que les employés nationaux et internationaux perçoivent différemment la sécurité, et la plupart d'entre elles ont estimé que les internationaux avaient tendance à surestimer le risque lié aux conditions de sécurité locales. Il n'est guère surprenant que les membres du personnel national demeurent à leurs postes dans leur pays plus longtemps que les travailleurs expatriés, qui, typiquement, font une rotation dans et hors d'environnement peu sûrs en moins de deux ans. La plupart des travailleurs nationaux interrogés ont rapporté avoir servi plus de trois ans avec leurs organisations et presque un quart avait servi plus de cinq ans. La perspective à long terme, combinée avec le cadre de référence local, pourrait expliquer leur perception, qui semble plus mesurée, des conditions de sécurité et d'accès dans

leurs pays. Une minorité (35 %) a évalué les conditions actuelles dans leurs régions comme étant dangereuses et la plupart considéraient leurs milieux opérationnels comme étant « plutôt sécuritaires », appréciation dont la définition est « quelques actes de violence isolés, mais pas de ciblage spécifique ». Cette conclusion est inversée quand les données sont ventilées pour examiner seulement les réponses de personnes travaillant dans des environnements de sécurité plus complexes (par exemple les scénarios « d'insurrection internationalisée » en Afghanistan, en Somalie, au Pakistan et en Iraq). La plupart des travailleurs humanitaires de ces environnements remarquent que les conditions sont « quelque peu » à « hautement » incertaines. De même, les personnes interrogées qui vivent dans des contextes à risque élevé sont plus susceptibles de percevoir l'accès humanitaire comme en déclin (par opposition à une amélioration ou à un maintien en l'état) dans leurs environnements.

Figure 3 Perceptions des travailleurs humanitaires nationaux concernant les menaces les plus sérieuses ou les plus répandues





À la question d'identifier quels types de travailleurs humanitaires nationaux étaient les plus exposés aux risques, les personnes interrogées ont identifié les gardes, les chauffeurs et les administrateurs de programmes hors Siège comme étant les postes les plus dangereux. Le fait de travailler pour les Nations Unies était perçu comme étant plus risqué que le travail pour d'autres affiliations institutionnelles, suivi par les ONGI occidentales et les organisations religieuses. Cette perception était constante dans tous les contextes, sauf pour les TPO et le Sri Lanka, où les organisations locales étaient considérées comme étant plus à risque.

Une majorité des travailleurs nationaux interrogés ont rapporté que le sexe du personnel avait peu ou aucun effet direct sur la sécurité. Parmi ceux qui estimaient que le sexe avait une influence, la plupart étaient d'avis que les femmes couraient plus de risques, et un quart d'entre eux jugeaient que la présence de personnel féminin ajoutait à l'insécurité en général, du fait des normes culturelles locales.

Une majorité des membres du personnel national (57 %) était d'avis que le personnel national était en général plus exposé que le personnel international, mais la question n'était pas bien définie. Les commentaires provenant de l'enquête et des entretiens ont révélé que beaucoup d'employés nationaux faisaient une distinction importante entre les risques auxquels le personnel national était confronté en raison d'une plus grande exposition (être plus présent en première ligne sur le terrain, circuler sur la route, vivre sans mesures de sécurité supplémentaires à domicile) et les risques résultant de motivations politiques auxquels est confronté le personnel expatrié en raison de l'animosité et de la méfiance envers l'Occident. On n'a trouvé de consensus fort que dans les territoires occupés palestiniens, où les travailleurs nationaux interrogés ont constaté que c'était eux, en tant que Palestiniens, qui étaient plus exposés que leurs homologues internationaux.

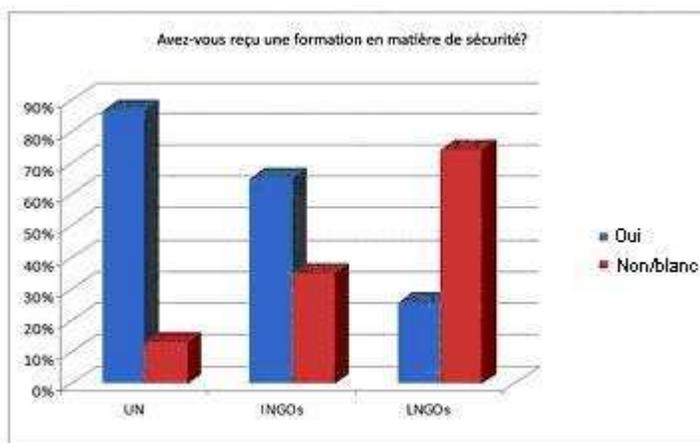
5.2 Devoir de protection et partenariat responsable

L'ONU a été placée au premier rang des réponses à la question portant sur l'organisation employeur ayant le mieux rempli ses responsabilités vis-à-vis de son personnel national en ce qui concerne la formation des employés (très appréciée et jugée utile) et leur sensibilisation aux politiques et procédures de sécurité de l'organisation. Les ONGI ont été classées un peu plus bas quant à ces mesures et les ONG locales placées au dernier rang, avec un peu plus de la moitié des personnes interrogées confirmant l'existence de politiques de responsabilisation, alors qu'une majorité déclarait n'avoir eu aucune formation en matière de sécurité.

Les résultats sont similaires quand il s'agit de questions portant sur l'adéquation et la disponibilité des ressources pour la sécurité. 60 % des membres du personnel national des Nations Unies interrogés ont estimé le niveau de ressources de bon à excellent, alors que la majorité des membres du personnel des ONG (national et international) ont classé leur niveau de ressources médiocre ou insuffisant. Un certain nombre de personnes interrogées ont, en particulier, cité le manque de formation en communication et en équipement.

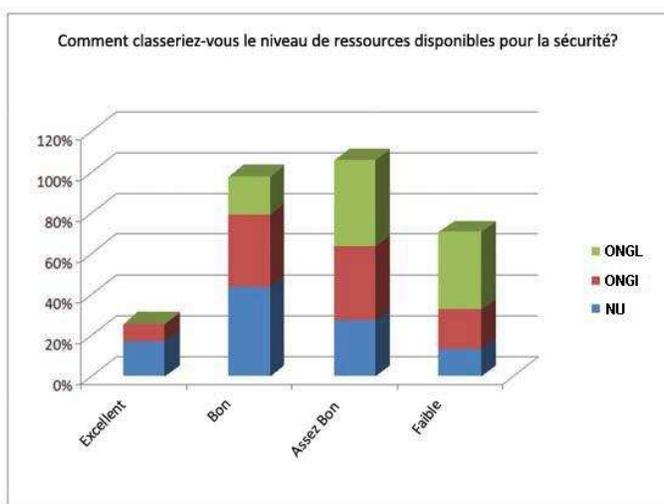
Figure 4 Politiques organisationnelles et formation pour le personnel national





Les ressources consacrées à la sécurité pour les organismes des Nations Unies ne semblent filtrer ni vers le bas ni vers l'extérieur à travers leurs partenaires d'exécution des ONG. Cette découverte a été reflétée dans les entretiens sur le terrain, qui ont conclu que ce n'est que récemment qu'un petit nombre des grands organismes des Nations Unies ont commencé à réviser de façon plus systématique leurs mesures de sécurité, les risques imprévus et le renforcement des capacités avec leurs partenaires opérationnels dans le cadre d'une politique de gestion de programmes continue.

Figure 5 Ressources disponibles pour la sécurité des travailleurs nationaux



Enfin, et c'est positif, la majorité des membres du personnel national, quel que soit le type d'institutions, ont signalé que leurs organisations commencent à porter plus d'attention à leurs besoins de sécurité. Si bien que la tendance générale est à l'amélioration, bien que les progrès ne se réalisent pas aussi vite qu'on le voudrait.

Bien qu'elle ne fasse pas partie de l'enquête, la question portant sur les problèmes de stress et de traumatisme parmi le personnel national qui travaille dans des conditions hautement instables est un sujet important qui a été cité souvent au cours de la recherche sur le terrain. Dans certains contextes de crises aiguës (par exemple, les combats à Gaza et au Sri Lanka), ces membres du personnel

travaillaient vingt-quatre heures sur vingt-quatre, assumant plus de risque tout en étant exposés, eux et leurs familles, aux mêmes dangers que la population locale. Contrairement aux membres du personnel international qui ont accès à des congés de récupération hors des environnements stressants, les travailleurs nationaux ont rarement l'opportunité, ou, comme à Gaza, sont dans l'impossibilité de partir, même pour de courtes périodes. Dans quelques cas, les organismes devaient financer le transport des travailleurs nationaux vers des ateliers ou des conférences à l'extérieur, mais cela ne peut bénéficier qu'à une ou deux personnes à la fois. Certaines personnes interrogées ont signalé qu'elles avaient récemment eu accès à des moyens de soutien antistress et des sources de conseils par les pairs, ce qu'ils ont trouvé utiles, car il s'agissait de mesures pratiques applicables dans leur vie quotidienne, et non de paroles creuses.

5.3 Coordination et consultation

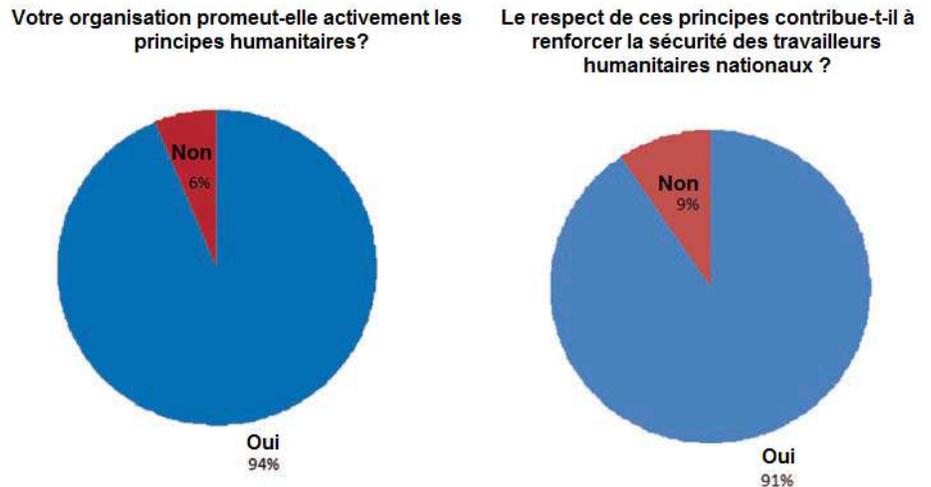
Plusieurs commentaires provenant des enquêtes ont révélé que certains membres du personnel national se sentaient ignorés par leurs collègues internationaux qui « se comportent comme des experts ». Il est clair que de telles attitudes et de tels obstacles de la part des internationaux, quand il s'agit de conseiller le personnel de sécurité, se traduisent par des occasions perdues au mieux et, au pire, par de dangereux faux pas. D'ailleurs, les organisations humanitaires interrogées sur le terrain qui ont obtenu un accès sécurisé se sont toutes fiées à l'information et à l'analyse de leurs collègues (ou partenaires) nationaux, les ont consultés sur la gestion de sécurité et ont souvent placé des employés nationaux à des postes de direction ou d'analyse dans le domaine de la sécurité.

La majorité des travailleurs humanitaires nationaux de l'assistance issus de tous les types d'organisations ont rapporté avoir accès à des mécanismes appropriés pour porter plainte au sujet de questions de sécurité (certains étant plus informels que d'autres); toutefois, les résultats ne satisfaisaient pas tout le monde. Comme l'a écrit une personne interrogée : « On a l'impression, quand nous nous plaignons, que l'équipe d'évaluation répond à nos préoccupations en effectuant simplement une évaluation "style touriste". Par exemple, ils restent au siège social du district, parlant au chef de police du district ou au chef de brigade, sans se rendre dans les régions isolées, là où se passe le travail quotidien et où les risques sont les plus élevés. »

5.4 Principes et perceptions

Il est intéressant de noter que la question qui a obtenu le plus fort taux de réponses positives a révélé que la majorité des personnes interrogées estiment que leur organisation s'engage dans une promotion active des principes d'impartialité, d'indépendance et de neutralité (94 %) et, ce faisant, contribue à améliorer leur propre sécurité.

Figure 6 Perceptions des personnes interrogées sur les principes humanitaires



Un petit nombre de personnes interrogées ont toutefois joint à leur réponse positive une mise en garde, comme celles qui suivent :

- « ... mais l'application ne reflète pas ce principe. »
- « Ces principes sont simplement des règles sur le papier. »
- « Oui, mais il faut davantage incorporer le concept de refus de nuire en fournissant des services permettant de ne pas être perçus comme partiaux. Dans mon pays, les groupes nomades ont exprimé clairement que les organisations ne sont pas neutres et préfèrent certains groupes à d'autres. »

L'ampleur des réponses positives indique cependant une acceptation de l'utilité pratique des principes dans des conditions d'insécurité par les différents milieux culturels. Inversement, un manque de respect pour ces principes a été identifié par les personnes interrogées comme le troisième (sur sept) facteur le plus important contribuant à l'insécurité suivi par « des organisations incompetentes qui prennent des risques superflus » et « un manque d'expérience et de sensibilité culturelle ». De telles conclusions suggèrent qu'une formation continue sur les principes humanitaires pour le personnel et les partenaires locaux serait très utile, dans la mesure où elle pourrait permettre au personnel international de mieux apprécier la valeur opérationnelle de ces principes pour leur personnel et leurs partenaires.

6 Conclusions et recommandations

Cette étude avait pour objet de présenter un compendium des bonnes pratiques qui ont aidé les acteurs humanitaires à maintenir leur présence et à atteindre les populations touchées dans des contextes caractérisés par des niveaux de risque élevés. Ce sont des options non impératives, non exhaustives et pratiques, que les humanitaires peuvent appliquer, le cas échéant, à différents types d'environnements de sécurité et différents niveaux de risque.

Bien qu'il soit admis que la promotion de l'acceptation par un dialogue humanitaire soutenu constitue le fondement de l'accès humanitaire dans la sécurité, cette étude reconnaît que l'acceptation a ses limites dans les milieux marqués par des violences graves et doit parfois être complétée par d'autres mesures de sécurité, y compris des mesures protectrices, et, parfois, des mesures dissuasives. Il ne faut cependant pas abandonner les approches basées sur l'acceptation, même si des mesures plus robustes de sécurité apparaissent nécessaires. D'ailleurs, les organisations présentes dans des contextes opérationnels variés reconnaissent de plus en plus l'importance d'un processus décisionnel décentralisé quant à la sécurité, ainsi que l'impératif de ne pas blâmer les décideurs, ou d'autres personnes, lorsque des incidents surviennent.

Cette étude a aussi conclu que certains gouvernements hôtes et donateurs, et parfois les acteurs politiques des Nations Unies, ont créé des conditions défavorables et des contraintes à la mise en place de l'accès humanitaire dans la sécurité. Cet état de fait résulte d'une pratique consistant à gêner le travail nécessaire à la négociation humanitaire et à donner priorité à des considérations autres qu'humanitaires dans le processus décisionnel relatif aux plus importantes opérations humanitaires. À leur tour, certaines organisations humanitaires ont accepté ces conditions et n'ont pas suffisamment défendu le respect dû l'action humanitaire indépendante. La mise en cause de principes humanitaires constitue plus que de simples difficultés théoriques ou juridiques; elle crée des obstacles pratiques à l'accès, à l'acceptation et à la sécurité pour les opérations humanitaires.

Il est essentiel de chercher des solutions à ces contraintes pour une action humanitaire efficace. Il faut des campagnes de sensibilisation concertées de la part de l'Organisation des Nations Unies dans son rôle de chef de file humanitaire, ainsi que de toute la communauté humanitaire, si on veut que les États membres et les gouvernements donateurs respectent leurs engagements en vertu du droit humanitaire international. Dans le contexte actuel, les chefs politiques et religieux, où qu'ils soient, doivent mieux défendre les principes universels d'humanité tels qu'ils sont consacrés dans le droit international, condamner vigoureusement et explicitement les attaques contre les opérations humanitaires civiles et travailler à mettre fin au fait que ces attaques sont perpétrées en toute impunité presque quotidiennement. En l'absence de telles actions, les travailleurs humanitaires et la population qu'ils desservent courent des risques plus élevés.

Les nombreux exemples pratiques cités dans ce rapport sont présentés à titre d'options recommandées pour les fournisseurs d'aide humanitaire, afin qu'ils puissent les adapter et les mettre en application dans leurs propres régions d'opération. Les recommandations spécifiques qui suivent sont donc moins nombreuses et traitent les domaines plus larges de la coordination et de la direction, qui sont identifiés par la recherche comme prioritaires.

Aux organisations humanitaires (ONG, ONGI et organismes d'aide des Nations Unies)

Gestion des risques

1. Les opérations humanitaires devraient être tenues informées en permanence des analyses de la situation en cours et des menaces. Identifier les environnements comportant le plus de risques pour l'organisation et donner la priorité aux ressources en conséquence. Investir dans le développement d'un ensemble de compétences spécialisées et dans un processus de sélection et de contrôle rigoureux du personnel qui sera déployé dans les environnements de sécurité complexes.
2. La gestion des risques doit être reconnue comme partie intégrante de la programmation. S'assurer que les considérations de sécurité et les implications financières sont intégrées dès le début dans la conception, la planification et le processus budgétaire du programme; c'est-à-dire donner la priorité aux programmes critiques dans des situations à haut risque. Améliorer l'articulation entre les exigences communes de sécurité, les projets et le processus budgétaire liés à la sécurité pour les appels humanitaires et d'autres mécanismes de collecte de fonds ainsi que pour la négociation bilatérale avec les donateurs.
3. Établir et maintenir l'acceptation de l'action humanitaire par tous les acteurs pertinents comme principe essentiel du programme et de la stratégie de gestion des risques de l'organisation. Investir dans les capacités et compétences requises pour le dialogue humanitaire, la promotion des activités humanitaires et la négociation.
4. Chaque organisation devrait définir, de façon explicite et consciente, son seuil de risque acceptable en fonction de l'importance de son programme. S'assurer que tous les membres du personnel sont au courant du seuil de risque acceptable par l'organisation dans chaque contexte et travaillent en toute connaissance de cause.

Devoir de protection et partenariat responsable

5. Traiter immédiatement la question des disparités entre les dispositions de sécurité pour le personnel international et celles relatives au personnel national. Réviser les procédures de gestion de la sécurité pour assurer le devoir de protection général pour le personnel national, y compris une détermination des risques et besoins spécifiques du personnel féminin et du personnel masculin. De plus, être dynamique et innovateur en cherchant des façons d'améliorer la sécurité du personnel national et la gestion du stress ou les soutiens psychologiques.
6. Un partenariat responsable nécessite une forte coopération au niveau de la sécurité. Consulter les organisations locales partenaires au sujet de leurs

exigences concernant des dispositions spécifiques pour les plans de sécurité. Être actif en aidant les partenaires à déterminer l'appui nécessaire en matière de sécurité dont ils ont besoin (notamment des exercices de formation et de renforcement des capacités) et en fournissant les ressources financières, matérielles et techniques, pour répondre à ces besoins.

Adhésion aux principes humanitaires

7. L'adhésion commune aux principes humanitaires devrait être reconnue comme essentielle à l'amélioration de la sécurité des opérations humanitaires. Veiller à ce que les membres du personnel déployés dans des environnements à haut risque comprennent bien les principes humanitaires et leurs liens avec les opérations concrètes. S'assurer que les politiques et le processus décisionnel de l'organisation sur des questions telles que le financement, les bénéficiaires, les modes d'opération, la liaison avec d'autres acteurs et les mesures de sécurité sont conformes aux principes humanitaires. S'attacher à faire connaître le respect de l'organisation envers les principes humanitaires. Réexaminer fréquemment les opérations dans les environnements de sécurité complexes pour s'assurer qu'elles sont conformes aux principes humanitaires.

Aux chefs de groupe au niveau mondial

8. Veiller à ce que les groupes s'engagent davantage dans la gestion des risques en soutenant une analyse des risques coordonnée et prioritaire et en prenant des décisions au niveau sectoriel. Les groupes devraient aussi soutenir le partage de bonnes pratiques et des leçons tirées de l'expérience des opérations dans les environnements de sécurité complexes et s'attaquer aux défis que pose la coordination dans les situations où le chef de groupe n'est pas présent sur le terrain en raison de l'insécurité.

Aux coordonnateurs humanitaires, le DSS et OCHA

Gestion des risques

9. S'assurer que la gestion des mesures de sécurité est partie intégrante de la programmation humanitaire. Coordonner l'identification des besoins de sécurité communs et les levées de fonds. Vérifier que la gestion des mesures de sécurité est incluse dans les plans budgétaires dans le cadre de la procédure d'appel global et du processus d'appel éclair. Cela nécessitera une coordination proche et active entre OCHA et le DSS sur le terrain.

10. Dans les contextes de sécurité complexes, le coordonnateur humanitaire et les équipes de pays humanitaires devraient identifier parmi les objectifs ceux qui sont spécifiques et prioritaires pour améliorer la sécurité d'accès et qui pourraient être poursuivis par des actions communes de sensibilisation ou des négociations collectives vis-à-vis des gouvernements hôtes, des forces militaires

ou des acteurs non étatiques. Ces objectifs devraient être précis et concrets : chercher des négociations concrètes et offrir des conseils pratiques et spécifiques pour améliorer la sécurité de l'accès humanitaire.

11. Les coordonnateurs humanitaires devraient assumer un rôle de direction plus actif à l'égard des décisions portant sur la gestion des mesures de sécurité, comme il est prévu dans le Système révisé de gestion de la sécurité des Nations Unies. Veiller à ce que l'équipe de gestion de la sécurité soit totalement impliquée dans le processus décisionnel et que tous les acteurs pertinents, y compris les acteurs non onusiens, soient consultés de manière suffisante et appropriée.

12. C'est en ayant recours aux mesures de recrutement et de formation que le DSS devrait chercher à s'assurer que les membres du personnel de sécurité déployés dans des milieux d'opérations humanitaires ont un profil qui leur permet une bonne compréhension des programmes humanitaires et des pratiques basées sur l'acceptation.

Adhésion aux principes humanitaires

13. Les coordonnateurs humanitaires devraient diriger l'équipe de pays humanitaire dans le développement de politiques et de stratégies qui visent à assurer la conformité aux principes humanitaires. Cela peut comprendre, selon le cas, le développement et la mise en application de codes de conduite, règles ou principes d'engagement. Identifier et aborder les préoccupations portant sur les relations et les pratiques des acteurs humanitaires qui pourraient menacer la perception d'adhésion aux principes humanitaires et, par conséquent, l'acceptation et la sécurité des opérations humanitaires.

14. Diffuser auprès des acteurs étatiques et non étatiques appropriés des messages cohérents sur les principes humanitaires et l'importance de l'accès libre et dans la sécurité aux populations affectées. Identifier et encourager les chefs politiques, militaires et religieux influents à approfondir leur compréhension et leur acceptation de l'action humanitaire. S'assurer que les efforts de promotion du dialogue et de la négociation avec les acteurs pertinents sont appliqués de façon coordonnée.

Le coordonnateur des secours d'urgence

15. Le coordonnateur des secours d'urgence joue un rôle critique dans la promotion d'une action humanitaire de principe et l'importance de l'accès sécurisé libre et opportun pour les acteurs humanitaires. Consulter toutes les parties au conflit et soutenir les efforts des coordonnateurs humanitaires dans le pays afin d'obtenir l'acceptation de l'aide et des garanties de sécurité et de promouvoir l'accès humanitaire. Traiter des politiques et pratiques qui empêchent les acteurs humanitaires d'apporter une aide humanitaire dans des environnements de sécurité complexes. Identifier et aborder les préoccupations portant sur les relations et les pratiques des acteurs humanitaires qui pourraient

menacer la perception d'une adhésion aux principes humanitaires et, par conséquent, l'acceptation et la sécurité des opérations humanitaires.

16. Maintenir un important rôle de sensibilisation avec les gouvernements pour défendre l'accès humanitaire contre toute ingérence ou entrave politique à l'impératif humanitaire.

17. Demander à OCHA d'établir une plate-forme Internet pour faciliter l'accès des acteurs humanitaires à de bonnes pratiques opérationnelles dans des environnements de sécurité complexes et à simplifier leurs mises à jour.

Au Secrétaire général et aux départements du Secrétariat des Nations Unies

18. En suivant l'engagement des Nations Unies dans des situations nationales, encourager activement un environnement propice à l'action humanitaire. Reconnaître la nécessité pour les acteurs humanitaires de s'engager avec tous les acteurs pertinents, y compris les groupes armés non étatiques, afin de promouvoir l'accès dans la sécurité.

Aux États

19. Ne pas adopter de législations ou politiques qui compromettraient l'engagement humanitaire avec les parties à un conflit, y compris les groupes armés non étatiques, qui sont essentiels pour accéder aux populations affectées. Reconsidérer et rendre conformes au droit humanitaire international les politiques existantes qui cherchent à limiter un tel engagement.

20. Aux États hôtes : Dialoguer avec les acteurs humanitaires pour concevoir et prendre des mesures qui créent des conditions favorables à l'action humanitaire. Respecter le droit humanitaire international ainsi que les dispositions fixées dans les accords avec les pays d'accueil et les accords de la mission, particulièrement en ce qui concerne les garanties relatives à l'accès dans la sécurité pour le personnel humanitaire.

Aux gouvernements donateurs

21. Encourager une saine gestion des risques et des initiatives par les acteurs humanitaires qui a pour objet l'amélioration de l'accès. Faciliter un processus budgétaire flexible pour les organisations humanitaires qui opèrent dans l'instabilité au sein d'environnements de sécurité complexes. Gérer des attentes axées sur les résultats sachant que se faire accepter prend du temps et que les succès ne sont pas forcément évidents immédiatement.

22. Appuyer les investissements qui visent à développer des compétences et le devoir de protection pour le personnel national et soutenir le renforcement de partenariats nationaux.
23. Soutenir, sur le terrain, les plates-formes de coordination en matière de sécurité des ONG et Sauver des vies ensemble, et encourager le développement sur le terrain des mécanismes supplémentaires compatibles de collecte de données et de communication d'information.
24. Établir un forum permanent pour permettre aux gouvernements donateurs de dialoguer et de coordonner les questions de sécurité, par exemple par l'entremise du forum GHD déjà établi. Cela offrirait aux donateurs une opportunité pour jouer un rôle collectif plus actif dans l'amélioration de la sécurité humanitaire.

Bibliographie

- ACBAR et ANSO. (25 octobre 2010). L'interdiction sur les sociétés de sécurité privées n'aura pas d'impact négatif sur la fourniture d'aide par les ONG humanitaires. Communiqué de presse conjoint. Kaboul : Conseil de coordination des secours à l'Afghanistan et Bureau pour la sûreté des ONG en Afghanistan.
- Affaires humanitaires du Conseil économique et social. Segment 2010 (14 juillet 2010). Débat : Les opérations d'aide humanitaire dans des environnements hautement dangereux ou précaires et à risque.
- Ahtisaari, M. *et al.* (3 mars 2004). Rapport du Groupe d'enquête sur les responsabilités dans les défaillances du dispositif de sécurité en Iraq. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.un.org/News/dh/iraq/SLAP-report.pdf>
- Aide chrétienne. (2010). Sauver des vies ensemble. Un compte rendu sur la collaboration en matière de sécurité entre les Nations Unies et les acteurs humanitaires sur le terrain.
- ANSO. (2010a). ANSO Données trimestrielles Q.2 2010. Bureau pour la sûreté des ONG en Afghanistan. Extrait de <http://www.afgnso.org>
- ANSO. (2010b). Code de conduite des membres du bureau pour la sûreté des ONG en Afghanistan. Extrait de <http://www.afgnso.org>
- Azarbajani-Moghaddam, S., Wardak, M., Zaman I., et Taylor, A. (2008). Les cœurs afghans, les esprits afghans : Explorer les perceptions afghanes sur les relations entre civils et militaires. Réseau européen des ONG en Afghanistan et Groupe afghan des agences britanniques et irlandaises.
- Base de données de sécurité des travailleurs sociaux. (2010). Résultats humanitaires. <http://www.aidworkersecurity.org>
- Beer, R., Aboud, A. A., et Gairdner, D. (2009). Recherche pour améliorer l'efficacité des activités des ONGI et la future coordination humanitaire en Iraq. Conseil norvégien pour les réfugiés, Oslo.
- Bhalla, N. (9 juin 2010). Les organismes d'aide humanitaire pressent l'armée pakistanaise d'accepter de nouvelles règles en matière d'aide. Reuters AlertNet. Extrait le 15 novembre 2010 de http://www.alertnet.org/db/an_art/55867/2010/05/9-091130-1.htm
- Boshoff, H. (26 avril 2010). La MONUC sur le point de quitter la RDC, mission non accomplie ? Institut des études sur la sécurité. Extrait le 15 novembre 2010 de http://www.issafrika.org/iss_today.php?ID=936
- Bradbury, M. (2010). Gagner les cœurs et les esprits ? Observer la relation entre l'aide humanitaire et la sécurité au Kenya. Centre international Feinstein. Medford, MA, Université de Tufts.
- Bradbury, M., et Kleinman, M. (2010). Construction de l'État, lutte contre le terrorisme et autorisation de l'aide humanitaire en Somalie. Centre international Feinstein. Medford, MA, Université de Tufts.
- Brahimi, L., *et al.* (9 juin 2008). Vers une culture de la sécurité et de la responsabilisation. Le rapport du Groupe indépendant sur la sûreté et sur la sécurité du personnel et des locaux des Nations Unies. Extrait le 15 novembre de <http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf>
- Brugger, P. (2009) Sécurité opérationnelle du CICR : Sécurité du personnel dans les conflits armés et violences internes. Genève, CICR.
- Bureau national d'audit. (2008). Fonctionnement dans des environnements précaires (Session 1048 HC 2007-2008). Département pour le développement international. Londres, Imprimerie nationale. Extrait de [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900.sid/ASAZ-7KWJ8V/\\$file/govtuk_Oct2008.pdf?openement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900.sid/ASAZ-7KWJ8V/$file/govtuk_Oct2008.pdf?openement)
- Butt, S. (28 juillet 2010). Yémen. Criticité du programme UNCT/SMT. UNDSS. Yémen, Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies.
- Caritas. (20 juillet 2010). Afghanistan : Pas de participation au « concept de sécurité intégrée ». Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.caritas.de/2338.asp?id=26184&page=1&area=dev>
- Carl, A., et Haspelslagh, S. (22 juillet 2010). Pourquoi criminaliser le dialogue avec les terroristes ? openDemocracy. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.opendemocracy.net/print/55259>

- CICR. (2006). Rester en vie : Conseils de sécurité et de sûreté pour les volontaires humanitaires dans les zones de conflit. Rédigés par David Lloyd Roberts. Genève, CICR.
- CICR. (2009). Rapport annuel sur la Colombie 2009. Extrait de <http://www.icrc.org>
- Claus, L. (2010). Les désignés internationaux en danger : les employeurs ont un devoir de protection envers les travailleurs du monde entier. Magazine RH, février 2010. Extrait le 8 décembre de <http://www.internationalsos.com/en/files/DoC-lklaus.pdf>
- Cohen, Y. (2009). Groupes djihadistes à Gaza : Une menace grandissante. PolicyWatch, 1449. Institut de Washington pour la politique au Proche-Orient.
- Collinson, S., Elhawary, S., et Muggah, R. (2010). États de fragilité : La stabilisation et ses implications pour l'action humanitaire. Groupe de politique humanitaire, document de travail, Londres, ODI.
- Cosgrave, J., Polastro, R., et Zafar, F. (2010). Évaluation interinstitutions en temps réel. Réponse à la crise des personnes déplacées au Pakistan en 2009.
- Cour suprême des États-Unis (2010). Titulaire, procureur général, *et al.* contre le Projet de loi humanitaire *et al.* (n° 08-1498). Washington, DC. Extrait de http://ccrjustice.org/files/Holder_HLP_Decision-2010.0621.pdf
- CPI. (24 mars 2009). Règles fondamentales du Comité permanent inter-organisations. Note d'orientation sur les considérations pratiques pour les négociations. Somalie, Comité permanent inter-organisations. Extrait le 15 novembre 2010 de ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1174966
- Dahrendorf, N. (2008). La MONUC et la pertinence des mandats cohérents : le cas de la RDC. Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève. Extrait le 15 novembre 2010 de www.ssrnetwork.net/document_library/detail/4171/monuc-and-the-relevance-of-coherent-mandates-the-case-of-the-drc
- DARA (2010). Index 2010 de la réponse humanitaire : rapport sur la crise en Somalie. Development Assistance Research Associates. Extrait de www.daraint.org
- Des assaillants masqués vandalisent un camp d'été de l'ONU à Gaza. (28 juin 2008). Associated Press. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.haaretz.com/news/international/masked-assailants-vandalize-un-summer-camp-in-gaza-1.298749>
- Document sur les implications d'un retrait des opérations de maintien de la paix pour l'action humanitaire (6 mai 2010). Réunion du Comité permanent inter-organisations. Débat, siège social de la FNUAP, New York.
- Donini, A. (2010). Afghanistan : L'humanitarisme révélé ? Document d'information. Centre international Feinstein Medford, MA, Université de Tufts.
- DSS et OCHA. (2007). Mission de soutien DSS/OCHA Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies et Bureau de la coordination de l'aide humanitaire de l'ONU.
- DSS et OCHA. (2009). Qu'est-ce que « Sauver des vies Ensemble ? » New York, Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies.
- DSS et OCHA. (2010). Système de niveau de sécurité. Document d'information. Séminaire des coordonnateurs humanitaires de Montreux, 19-21 mai 2010. Montreux. Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies.
- ECHO. (2006). Guide de collaboration à la sécurité des ONG. Commissionné par la direction générale de l'aide humanitaire (ECHO) de la Communauté européenne.
- Eckroth, K. R. (2010). La protection des travailleurs sociaux : Protection de principe et sécurité humanitaire au Darfour. La sécurité en pratique 2. Document de travail 770 du NUPI. Oslo, Institut norvégien des affaires internationales.
- Fast, L. (2006). L'aide sous pression. L'action dans les territoires palestiniens occupés. Programme humanitaire 2015, étude de cas n° 7. Centre international Feinstein. Medford, MA, Université de Tufts.
- FDFA. (à paraître a). Manuel de terrain sur l'accès humanitaire. Département fédéral des affaires étrangères suisses.

- FDFA. (à paraître b). Manuel de terrain sur l'accès humanitaire. Département fédéral des affaires étrangères suisses.
- FICR. (2007). Rester en sécurité : Le guide de la fédération internationale pour les responsables de la sécurité. Genève : FICR.
- Finucane, C., Kingston, M. (Ed.). (2009). Initiatives humanitaires à risques : rapport sur l'indice. Rapport de l'EISF. Forum européen de la sécurité interorganisations. Extrait de <http://www.eisf.eu/resources/item.asp?d=1771>
- Gall, C., et Tavernise, S. (6 mai 2010). Les Talibans pakistanais sont censés développer des alliances. *New York Times*. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.nytimes.com/2010/05/07/world/asia/07pstan.html>
- Grunewald, F. (2010). Évaluation en temps réel à Haïti. Groupe URD. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.urd.org/spip.php?article458>
- Grunewald, F., et Collins, O. (2010). Les trois piliers de l'espace humanitaire au Tchad. Groupe URD. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.urd.org/spip.php?article556>
- Hansen, G. (2008). S'adapter à l'insécurité en Iraq. Concentration sur l'opérabilité. Document d'information 1. Séries de documents d'information sur les modalités opérationnelles des ONG et d'autres aides humanitaires en Iraq. 1-6. NCCI. Extrait de <http://www.eisf.eu/resources/item.asp?d=1577>
- Harvey, P. (2009) Vers un bon gouvernement humanitaire : Le rôle de l'État touché dans la réponse au désastre, Groupe de politique humanitaire, Overseas Development Institute.
- HCR. (2009). Résultat et action d'un atelier de travail du HCR sur la préservation et le développement de l'espace humanitaire (1^{er} au 6 novembre 2009). Montreux, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.
- HCR. (2010a). Profil des opérations nationales du HCR en 2010 : Colombie, HCR. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.unhcr.org>
- HCR. (2010d). Feuille d'information Somalie. Nairobi, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.
- HCR. (2010e). Stratégie de l'ONU à l'échelle du système pour la protection des civils en République démocratique du Congo. Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.
- Hilde J. (24 août 2010). Note de la présidence du Groupe de travail sur la criticité du programme.
- Hingst, G., et Gilgan M. (2007). Favoriser un environnement propice à la programmation dans des contextes à risques : Leçons apprises de l'Afghanistan. Séries de notes d'information de l'EMOPS. Leçons apprises sur la réponse d'urgence par les dirigeants de l'UNICEF. Genève, Bureau des programmes d'urgence.
- Holmes, J. (10 mai 2010). Exposé au Conseil de sécurité sur la situation humanitaire dans la République démocratique du Congo. Déclaration de John Holmes, Secrétaire général adjoint de l'ONU et Coordonnateur des secours d'urgence.
- Holmes, J. (3 juin 2010). Briefing au Conseil de sécurité sur des visites au Tchad et au Soudan, 22-30 mai 2010. Déclaration de John Holmes, Secrétaire général adjoint de l'ONU et Coordonnateur des secours d'urgence.
- HPN. (2009). Action humanitaire en Colombie. Échange humanitaire 45. Réseau de pratique humanitaire, Groupe de politique humanitaire. Londres, ODI.
- HRW. (2010). Guerre difficile, paix difficile : Abus par Al-Shabaab, le gouvernement fédéral de transition, et l'AMISOM en Somalie. New York, Human Rights Watch.
- ICG. (16 septembre 2010). Pakistan : Aggravation de la crise des personnes déplacées. Séance d'information politique. Briefing sur l'Asie 111. Islamabad/Bruxelles, International Crisis Group.
- ICG. (17 mai 2010). Crimes de guerre au Sri Lanka. Rapport Asie 191 du Groupe de crise. Bruxelles, International Crisis Group.

- ICG. (2010). Améliorer la politique de sécurité en Colombie. Séance d'information politique. Briefing 23 Amérique latine. Bogota/Bruxelles, International Crisis Group.
- ICG. (18 mai 2010). Les islamistes de Somalie divisés. Séance d'information politique. Briefing 74 sur l'Afrique. Nairobi/Bruxelles, International Crisis Group.
- IMWG. (2010). Darfour : Systèmes de surveillance et d'évaluation des indicateurs clés, volume 3. Groupe de travail sur la gestion de l'information de l'ONU.
- INCAF. (2009). Risques liés à l'aide humanitaire dans des contextes fragiles et transitionnels. Étude OCDE/DAC.
- InterAction : Unité de sécurité (2010). Gestion des risques sécuritaires : Approche des ONG. Washington, DC, InterAction.
- Jaspars, S. (2010). S'adapter et changer dans un conflit prolongé : Le rôle des groupes communautaires et des institutions locales pour lutter contre l'insécurité alimentaire et les menaces pesant contre les moyens de subsistance : une étude de cas du Groupe de politique humanitaire du Darfour-Nord, document de travail. Londres, ODI.
- Jaspars, S., et O'Callaghan, S. (2010). Des choix difficiles : Protection et moyens de subsistance lors de conflits. Document d'information du Groupe de politique humanitaire. Londres, ODI.
- Joshi, P. (9 juillet 2010). Certaines agences humanitaires se sentent plus en sécurité en Afghanistan. InDepth NewsAnalysis. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.indepthnews.net/news/news.php?key1=2010-07-09%2009:20:28&key2=1>
- Kilcullen, D. (2009). La guérilla accidentelle : De petites guerres au milieu d'une grande. New York, Oxford University Press.
- Kingston, M., et Behn, O. (2010). Seuils de risque dans l'aide humanitaire. Forum de sécurité européen interorganisations. Extrait le 15 novembre 2010 de http://www.eisf.eu/resources/library/EISF_RISK_THRESHOLDS_WEB_FINAL.pdf
- Kleinman, M., et Bradbury, M. (2010). Gagner les cœurs et les esprits ? Observer la relation entre l'aide humanitaire et la sécurité au Kenya. Centre international Feinstein. Medford, MA, Université de Tufts.
- Le Conseil de sécurité prolonge le mandat de la mission en République centrafricaine et au Tchad, il appelle le Secrétaire général à effectuer un retrait complet pour le 31 décembre (25 mai 2010). Département de l'information de l'ONU (Communiqué de presse /9936).
- Les forces de l'ONU peuvent commencer à quitter le Congo en juin (5 avril 2010). AFP. Extrait le 15 novembre 2010 de http://www.terradaily.com/reports/UN_force_can_start_leaving_from_DRCongo_in_June_report_999.html
- Les Philippines envisagent la paix avec les rebelles musulmans. (16 août 2010). AFP. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/ASAZ-88DH9V?OpenDocument&rc=3&cc=phl>
- Les travailleurs humanitaires rejettent la coopération avec l'armée (20 juillet 2010). Die Zeit. Extrait le 15 novembre 2010, de <http://www.zeit.de/politik/2010-07/afghanistan-entwicklungshilfe>
- Mahmood, J. (15 juillet 2010). Conseil économique et social (ECOSOC) Débat sur les affaires humanitaires 2010. Extrait le 15 novembre 2010 de www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/jemilah_mahmood.pdf
- Mancini-Griffoli, D., et Picot, A. (2004). Négociations humanitaires : Un manuel pour garantir l'accès, l'aide et la protection des civils dans le conflit armé. Centre Henry Dunant pour le dialogue humanitaire.
- Markey, P. (23 septembre 2010). La Colombie tue un haut commandant rebelle des FARC dans un raid. Reuters. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://in.reuters.com/article/idINIndia-51694420100923>
- Mayr, W. (22 septembre 2010). Des oiseaux exotiques en cage : La critique enfle dans le secteur pléthorique des ONG. Spiegel Online. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,718656,00.html>

- Mc Hugh, G., et Manuel Bessler, M. (2006). Conseils d'OCHA sur les négociations humanitaires avec les groupes armés. Extrait de <http://ochaonline.un.org/humanitariannegotiations/index.html>
- Médecins sans Frontières. (11 mars 2010). Afghanistan : Un retour à l'action humanitaire. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=4311&cat=special-report&ref=home-center-relatedlink>
- Mendoza, M. B., et Taylor, V. M. (2010). Les défis pour la sécurité humaine dans des situations complexes : Le cas du conflit dans le sud des Philippines. Réseau asiatique de prévention des catastrophes et d'urgences.
- Menkhaus, K. (2010). Stabilisation et accès humanitaire dans un État effondré : Le cas de la Somalie. *Désastres*, 34 (S3), 1-22. doi:10.1111/j.0361-3666.2010.01204.1
- Metaxas, P. (2010). Appui à la sécurité des ONGI du Darfour-Nord. Équipes de liaison des ONGI de coordonnateurs de la région du Darfour. Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU.
- Metaxas, P. (21 juin 2010). Notes d'informations sur le Darfour. Équipes de liaison des ONGI de coordonnateurs de la région du Darfour. Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU.
- Micheletti, P. (2010). Nous devons désoccidentaliser l'aide humanitaire internationale non gouvernementale. *Perspectives* (1). Initiative de gestion de la sécurité.
- MINUS. (1^{er} janvier 2009). Profil humanitaire du Darfour n° 34. Mission des Nations Unies au Soudan. Khartoum, Bureau du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU pour le Coordonnateur de l'action humanitaire de l'ONU.
- MINUS. (2010). Le Darfour au-delà de la phase des secours d'urgence : Tendances à long terme et priorités pour les organismes des Nations Unies au Darfour. Mission des Nations Unies au Soudan. Khartoum, Bureau du Coordonnateur résident et humanitaire de l'ONU.
- Morris, N., et Gaouette, M. (2004). Maintenir une présence humanitaire de l'ONU dans des périodes de haute insécurité. *Apprendre des autres*. New York, Bureau de l'ONU pour la coordination des affaires humanitaires.
- Mountain, R. (19 juin 2010). Nourrir les détenus à travers les barreaux. *An Nahar*. Extrait de <http://www.daraint.org/feeding-the-inmates-through-the-bars>
- NCCI. (2008). Concentration sur l'opérabilité. Séries de documents d'information sur les modalités opérationnelles des ONG et d'autres aides humanitaires en Iraq. Comité de la coordination pour l'Iraq. Extrait de <http://www.ncciraq.org>
- Nommer le prochain chef de l'humanitaire à l'ONU : La course serait-elle déjà finie avant d'avoir commencé ? (15 juin 2010). *TALK BACK*, Bulletin d'information du Conseil international des agences bénévoles, 9(1). Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.icva.ch/doc00004345.html>
- Nordland, R. (11 septembre 2010). La sécurité en Afghanistan se détériore selon les groupes d'aide humanitaire. *New York Times*. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.nytimes.com/2010/09/12/world/asia/12afghan.html>
- Nouveaux défis pour la communauté humanitaire à partir des récents développements en République centrafricaine, au Tchad, en République démocratique du Congo et au Soudan. (19 mai 2010). Compte rendu détaillé et points d'action. Réunion du comité permanent interorganisations. 19 mai 2010. Siège social du FNUAP, New York.
- NRC. (8 avril 2010). Contexte humanitaire en Colombie. Conseil norvégien pour les réfugiés. Extrait le 25 octobre 2010 de <http://www.nrc.no>
- OCHA. (2004). Aide-mémoire pour l'examen des questions liées à la protection des civils. Antenne Développement et études d'OCHA et de l'Unité de coordination de l'action sur le terrain. Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.
- OCHA. (2009b). Cadre minimal pour la fourniture d'une assistance humanitaire à Gaza. Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.

- OCHA. (2010b). Document d'analyse sur les implications d'un retrait des opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour l'action humanitaire (PR/1004/3413/7). Réunion du Comité permanent interorganisations, 6 mai 2010, siège social de FNUAP, New York, Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.
- OCHA. (2010c). Projet de lignes directrices pour la coordination militaire civile au Pakistan. Islamabad, Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.
- OCHA. (2010d). Action humanitaire dans la République démocratique du Congo (RDC). Bulletin hebdomadaire, 28 juin 2010. Groupe d'informations humanitaires. Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.
- OCHA. (2010e). Plan d'action humanitaire 2010 (version abrégée). République démocratique du Congo, Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU. Extrait de <http://www.rdc-humanitaire.net>
- OCHA. (2010g). Message clé : Travailleurs humanitaires engageant des acteurs non étatiques. Somalie, Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.
- OCHA. (2010h). Message clé : République démocratique du Congo (RDC). Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.
- OCHA. (2010k). OCHA en message : Accès humanitaire (version 1). Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.
- OCHA. (2010l). Réunion du groupe d'experts sur le Tchad. 30 avril 2010. Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU.
- Olson, C. (14 avril 2010.) Équateur : Un cas contre le retrait de la MONUC. Message posté sur <http://www.refugeesinternational.org/blog/equateur-case-against-monuc-withdrawal>
- Oxfam. (1^{er} octobre 2009). Pièces manquantes : Évaluer l'impact de la réponse humanitaire au Pakistan. Note d'informations de l'Oxfam. Oxford, Oxfam.
- Partlow, J. (17 août 2010). Karzaï veut bouter les compagnies de sécurité privées hors d'Afghanistan. *Washington Post*. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/08/16/AR2010081602041.html>
- PCWG ONU. (24 août, 2010). Pièce jointe 4. Groupe de travail sur la criticité du programme de l'ONU.
- PDMA. (2009). Règles de bases de fonctionnement pour les organisations humanitaires qui travaillent dans les zones de conflit au Pakistan. Gouvernement de Khyber Pakhtunkhwa, Autorité provinciale de la gestion des désastres.
- Peled, D. (15 juin 2010). Afghanistan : Une guerre contre les travailleurs humanitaires ? *The Guardian*. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/jun/15/afghanistan-aid-workers-ngos-evangelism>
- Philippines : La violence des clans ajoute aux déplacements à Mindanao. (10 août 2010). IRIN. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=90118>
- Ploch, L. (2010). Instabilité et conditions humanitaires au Tchad. Service de recherche du Congrès.
- PNUD. (2010). Un an après le rapport : le rétablissement et la reconstruction précoces de Gaza nécessitent une évaluation.
- Présence cruciale de l'ONU en RDC en dépit d'un appel à un retrait précoce, selon le chef des affaires humanitaires. (3 mai 2010). Centre d'information de l'ONU. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=34582&Cr=democratic&Cr1=congo>
- Programme de sécurité des ONG en Somalie (2010). Extrait de <http://www.somaliangoconsortium.org/>
- Proposition d'une ONGI au Wali du Darfour-Nord pour améliorer la sécurité de la région. (14 juillet 2009). El Fasher, ONGI communautaire du Darfour-Nord.

- Protocole optionnel à la Convention sur la sécurité des Nations Unies et du personnel associé (2005). Assemblée générale de l'ONU (A/60/518). New York.
- Rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie suite à la résolution 1853 (2008) du Conseil de sécurité. (10 mars 2010). Conseil de Sécurité de l'ONU (S/2010/91). New York, ONU.
- Rapport du Secrétaire général de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (4 octobre 2010). Conseil de Sécurité de l'ONU (S/2010/529). New York, ONU.
- Renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire d'urgence des Nations Unies (à paraître en 2010). Rapport du secrétaire général.
- Résolution 1844 du Conseil de sécurité de l'ONU (20 novembre 2008). New York, ONU.
- Résolution 1916 du Conseil de sécurité de l'ONU (19 mars 2010). New York, ONU.
- Résumé du Secrétariat de l'ONU sur les découvertes et les conclusions principales (2004). Rapport du Groupe d'enquête sur les responsabilités dans les défaillances du dispositif de sécurité en Iraq. New York. Extrait de www.un.org/News/dh/Iraq/SLAP-report.pdf
- Sakai, S. (2007). Plaidoyer et engagement avec des entités non gouvernementales : Népal 2002-2006. Séries de débriefings de l'EMOPS : Leçons apprises sur l'intervention en cas d'urgence par les dirigeants de l'UNICEF.
- Samad, S. (6 septembre 2010). Diminution du secteur des ONG en Iraq, 352. Institute for War and Peace Reporting. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://iwpr.net/report-news/iraq%E2%80%99s-dwindling-ngo-sector>
- Schafer, J. (2010a). Guide des meilleures pratiques pour la collaboration à la sécurité. Washington, DC, InterAction. Extrait de <http://www.interaction.org>
- Sécurité et sûreté des Nations Unies et du personnel associé (2010). Rapport du Secrétaire général (A/65/344). New York, ONU.
- Solhjell, R., Karlsrud, J., et Sande Lie, J. (2010). Protéger les civils contre les violences sexuelles et sexistes dans l'est du Tchad. Institut norvégien des affaires nationales.
- Stoddard, A., Harmer, A., et DiDomenico, V. (2009). Apporter de l'aide dans des environnements à risques : mise à jour 2009. Tendances de la violence contre les travailleurs humanitaires et mesures d'urgence opérationnelles. Note de politique 34. Groupe de politique humanitaire. Londres, ODI.
- Stoddard, A., Harmer, A., et Haver, K. (2006). Apporter de l'aide dans des environnements à risques : tendances dans la politique et les opérations. Note de politique 23. Groupe de politique humanitaire. Londres, ODI.
- Stoddard, A., Harmer, A., et Renouf, J. S. (2010). Une fois retirés : Leçons et défis dans la gestion à distance des opérations humanitaires dans les zones à risques. Résultats humanitaires. New York.
- Tchad : Orienter les projecteurs de l'aide vers l'ouest. (20 juillet 2010). IRIN. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=89897>
- Tearfund. (2009). Le Darfour, sur le principe : Suggestions pour une action humanitaire de principe appropriée au Darfour. Non publié. Tearfund.
- Tennant, V., Doyle, B., et Mazou, R. (2010). Protéger l'espace humanitaire : un compte rendu des défis clés pour le HCR (PDES/2010/01). Service d'évaluation et de développement de la politique du HCR. Extrait de <http://www.unhcr.org/cgi-bin/textis/vtx/search?page=search&docid=4b68042d9&query=safeguarding>
- TPO : Trois points de vue différents sur les priorités en termes d'aide à Gaza (5 août 2010). IRIN. Extrait le 15 novembre 2010 de <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=90073>
- UNCT. (19 juin 2009). Rapport de mission interorganisations : Gestion du risque de l'UNCT Somalie. Nairobi, Équipe de pays des Nations Unies de Somalie.

UNCT. (2009). Politique sur l'engagement humanitaire.
Nairobi, Équipe de pays des Nations Unies de Somalie.

UNICEF. (2010b). S'engager efficacement avec la présence intégrée de l'ONU : Une note technique pour le personnel de l'UNICEF. Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Bureau des programmes d'urgence, Section politique humanitaire, Section relèvement et réduction des risques.

UNICEF. (2010c). Programme à distance : Modalité de mise en œuvre et de surveillance d'un programme alternatif, expérience de l'UNICEF en Iraq et les meilleures pratiques sur les programmes à distance avec les implications pour l'UNICEF Pakistan en 2010. Résumé de l'atelier de travail, février 2010. Islamabad, Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

UNPOS. (24 mai 2010). Document d'analyse pour la conférence d'Istanbul sur la Somalie. Istanbul, Bureau politique des Nations Unies pour la Somalie.

Van Brabant, K. (2010). Gestion de la sécurité opérationnelle dans des environnements violents. Rapport sur les bonnes pratiques : Réseau de pratique humanitaire, Groupe de politique humanitaire. Londres, ODI.

Virgo, P. (28 avril 2010). Ligne rouge franchie en Afghanistan. *Asian Times*. Extrait le 15 novembre 2010 de http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/LD28Df01.html

Walker, P., et Russ, C. (2010). Professionnaliser le secteur humanitaire : Une étude de champ. Améliorer l'apprentissage et la recherche pour l'aide humanitaire.

Whitfield, T. (2010). S'engager avec des groupes armés : Dilemmes et options pour les médiateurs. Séries de pratiques de la médiation (2). Centre Henry Dunant pour le dialogue humanitaire. Genève.

Wilder, A. (2009). Perdre des cœurs et des esprits en Afghanistan. Points de vue de l'Institut du Moyen-Orient, édition spéciale, 143-145.

Annexe 1 Note de synthèse de l'étude

Étude du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) :

Travailler dans des environnements de sécurité complexes :

Un compte rendu des implications des pratiques optimales et de la politique des opérations humanitaires [titre provisoire]

NOTE PRÉLIMINAIRE

Introduction

Le niveau général de violence subi par le personnel humanitaire a augmenté de manière significative ces dix dernières années, particulièrement depuis 2006, avec, en 2008, le taux le plus élevé depuis douze ans de travailleurs humanitaires touchés par la violence²². Dans cette tendance générale, on repère des constantes et des zones particulières à risque croissant. Au cours des cinq dernières années, environ 75 % des attaques contre les travailleurs humanitaires ont eu lieu en Afghanistan, en Iraq, au Pakistan, en Somalie, au Soudan, au Sri Lanka et au Tchad. C'est en particulier le personnel national des organismes des Nations Unies et des ONG qui est le plus exposé à ce risque. À cela s'ajoute le sentiment d'affiliation avec des programmes politiques et militaires, ce qui a érodé l'image des travailleurs humanitaires en tant qu'acteurs impartiaux, neutres et indépendants, ainsi que celle, de nature protectrice, des emblèmes des Nations Unies et des organisations humanitaires.

Des efforts significatifs ont été faits pour réduire les risques et/ou surmonter les problèmes de sécurité qui gênent les opérations humanitaires en adaptant la prise de conscience et la gestion des risques, mais également les procédures et les accords opérationnels à ces nouveaux défis en matière de sécurité et, enfin, en développant des façons différentes de travailler. D'autres approches et modalités ont été mises en œuvre dans divers contextes, avec des résultats variables, avec pour objectif que les acteurs humanitaires puissent continuer d'être en mesure d'exercer leurs mandats fondamentaux, ainsi que de coordonner et fournir de l'aide aux bénéficiaires, même dans des zones où les risques sont accrus, et en accord avec l'essence même des principes humanitaires, fondés sur l'humanité, l'impartialité, l'indépendance et la neutralité.

La communauté humanitaire a donc une très bonne expérience qui lui permet de déterminer les facteurs clés des succès ou des échecs et de guider les efforts des collègues humanitaires qui travaillent actuellement dans des contextes opérationnels difficiles. Néanmoins, bien que beaucoup d'organisations humanitaires et d'équipes de pays aient analysé les implications de ces tendances sur leurs propres opérations, il subsiste, à l'échelle du système, une carence d'analyse, de conseils et de compilation des bonnes pratiques et des enseignements tirés des initiatives, mécanismes, procédures, arrangements ou politiques qui ont permis aux organismes humanitaires de continuer d'opérer dans ces environnements, savoir qui pourrait être partagé avec les chefs des opérations et les représentants de haut rang afin de rendre compte des efforts en cours et des discussions avec les responsables de la sécurité.

²² « Fournir une aide dans des environnements à risque : Mise à jour 2009 », Document de politique HPG 34, Overseas Development Institute (ODI), avril 2009.

Nature des risques actuels dans des environnements de sécurité complexes

La capacité d'obtenir et de maintenir l'accès aux populations dans le besoin est une condition essentielle pour les organisations humanitaires nationales et internationales, afin qu'elles puissent remplir leurs mandats fondamentaux consistant à apporter une assistance humanitaire et à fournir des mesures de protection à des populations dans le besoin, d'une manière qui soit conforme aux principes humanitaires fondamentaux d'impartialité, de neutralité, d'humanité et d'indépendance. Cette capacité est, de manière alarmante, de plus en plus compromise alors que les menaces et les attaques délibérées contre des organisations humanitaires et leur personnel, leur équipement, leurs installations et leurs véhicules se sont notablement multipliées.

Les motifs des attaques contre le personnel humanitaire varient. Les tendances générales suivantes peuvent être identifiées :

a) Attaques délibérées et ciblées contre des opérations humanitaires

Ce schéma est évident dans des situations où : a) les travailleurs humanitaires sont considérés comme étant affiliés à une des parties au conflit; b) l'organisation elle-même peut être la cible principale, attaquée pour ses actions ou ses déclarations, en particulier lorsque celle-ci est considérée comme « culturellement intrusive »; ou c) on cherche à empêcher l'acheminement de l'aide à un certain groupe de population. Par exemple, les attaques et le harcèlement délibérés à l'égard du personnel humanitaire sont au centre des préoccupations dans des contextes comme ceux de l'Iraq, de la Somalie et du Pakistan, où des installations du PAM ont été prises pour cible.

b) Niveaux élevés de criminalité et de banditisme

Ces exactions sont communes dans les régions où il existe un effondrement général de l'ordre public, une démobilisation incomplète ou une fragmentation des groupes armés, et où les secours sont considérés comme des cibles vulnérables lucratives ou comme une opportunité d'équiper et de ravitailler des groupes armés. Les opérations humanitaires ont été affectées par ce type de menaces en République centrafricaine, en RDC, au Soudan et au Tchad.

c) Attaques terroristes sans discriminations dans des zones peuplées de civils

Dans plusieurs environnements opérationnels, le personnel humanitaire a été exposé à des actes de violence aveugles contre les populations civiles. Des attaques suicides et l'utilisation d'engins explosifs improvisés fréquentes en Afghanistan et en Iraq ont eu des conséquences sur les opérations humanitaires, même si celles-ci n'étaient pas directement visées. De telles attaques surviennent généralement dans des zones peuplées ou le long de routes principales susceptibles d'être fréquentées par le personnel humanitaire.

d) Hostilités actives, en particulier les frappes aériennes et les opérations au sol

Les opérations actives de combat posent aux acteurs humanitaires des défis évidents en termes de sécurité et de coordination, en particulier lorsque les parties au conflit peuvent ne pas respecter leurs obligations en vertu du droit humanitaire international qui sont de permettre et faciliter l'acheminement des secours vers des populations affectées par des combats et piégées dans des zones de conflit. Dans certains cas, les parties au conflit peuvent délibérément empêcher que les secours ne parviennent aux populations touchées, en tant que méthode de privation ou de répression délibérée envers une « population ennemie ». En 2009, des combats ont restreint l'accès aux populations affectées dans des pays tels que l'Afghanistan, Gaza, le Pakistan, la RDC, la Somalie, le Soudan et le Sri Lanka.

Objectifs de l'étude

L'objectif principal de cette étude est de proposer au personnel humanitaire des pratiques préconisées qui peuvent être mises en place pour qu'il puisse maintenir sa capacité à remplir ses mandats fondamentaux et à atteindre les bénéficiaires dans des environnements de sécurité complexes.

L'étude vise en particulier à :

- Présenter une compilation exhaustive des pratiques opérationnelles utilisées pour faciliter les opérations humanitaires, comme le développement et la mise en œuvre de stratégies d'acceptation, de mesures dissuasives et de protection, de stratégies de programmes préconisant une approche discrète et de gestion à distance dans différentes conditions de sécurité et de schémas de risques;
- Documenter les succès, les échecs, les avantages, les inconvénients et les compromis associés aux opérations dans des environnements de sécurité complexes;
- Identifier les bonnes pratiques dans les secteurs de la gestion du risque, de la programmation, du personnel, de l'information, de l'accès, de la coordination inter-institutions, des analyses risques-avantages pour aider à une gestion efficace des opérations humanitaires dans des environnements de sécurité complexes;
- Faire des recommandations visant à améliorer la capacité et les aptitudes des acteurs humanitaires à remplir leurs mandats fondamentaux lorsqu'ils travaillent dans des environnements de sécurité complexes.

L'étude examinera également les implications de tels environnements de sécurité complexes, ainsi que les nouvelles approches en termes de gestion des risques concernant les différentes vulnérabilités et capacités des femmes, des filles, des garçons et des hommes affectés par une crise. Les expériences liées aux environnements humanitaires à « risque normal » et à haut risque montrent que le fait de prendre conscience des sexospécificités est essentiel pour assurer une protection et une assistance humanitaire responsables et de qualité.

Méthodologie

L'étude s'inspirera d'une étude préliminaire d'OCHA menée en 2004 sur le maintien de la présence humanitaire de l'ONU en période de haute insécurité²³. Elle utilisera en tant que référence les dispositifs de sécurité de l'ONU et les méthodologies existantes pour modérer les risques, notamment celles contenues dans le modèle de gestion des risques sécuritaires de l'ONU, qui incorpore des lignes directrices pour les risques acceptables, ainsi que des débats et des politiques récentes du CPI et du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) sur les questions relatives à la sécurité. L'étude prendra également en compte les plates-formes de coordination en matière de sécurité sur le terrain, en particulier des initiatives menées par l'ONU comme l'initiative « Sauver des vies ensemble ».

L'étude adoptera une approche à plusieurs volets qui inclura :

Une analyse documentaire et des études de cas : l'analyse documentaire examinera les études, les approches, les décisions et les expériences liées aux opérations humanitaires dans des environnements de sécurité complexes à partir de divers organismes, consortiums inter-institutions et centres de recherche. D'un côté, l'analyse sera axée sur les pratiques opérationnelles et de sécurité actuelles des organisations, notamment les documents de politique, les résolutions, les directives, les manuels et les documents

²³ « Maintenir une présence humanitaire dans des périodes de haute insécurité – apprendre des autres », étude indépendante de N. Morris et M. Gaouette, OCHA, 2004.

pédagogiques, ainsi que des études récentes et en cours commissionnées sur des questions politiques clés, dont l'accès humanitaire, la protection des civils, le rôle des missions intégrées et la réduction des opérations de maintien de la paix. D'un autre côté, elle évaluera les mesures de sécurité et les méthodologies existantes pour réduire les risques, en particulier ceux qui figurent dans le modèle de gestion des risques sécuritaires de l'ONU, lequel introduit des directives concernant les risques acceptables, ainsi que les débats et les politiques récentes du CPI et du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) sur les questions relatives à la sécurité. L'étude s'inspirera de situations de pays, passées et présentes, du Liban (2006), de l'Iraq (2003 et 2006/07), du Sri Lanka (2009), de la Colombie, du Tchad et de Haïti.

Visites sur le terrain : l'analyse documentaire sera suivie par une étude ciblée sur cinq à six environnements de sécurité complexes spécifiques [comme l'Afghanistan, le Pakistan, la Somalie (Nairobi), la RDC, le Soudan et les territoires palestiniens occupés] visant à compiler les pratiques et les consultations entreprises sur les défis à surmonter et sur les moyens mis en place pour les aborder. Des rencontres seront prévues avec, notamment, des praticiens nationaux et internationaux, des autorités, des bénéficiaires, des groupes locaux, des leaders traditionnels ou religieux, etc.

Entretiens avec les informateurs clés et les sièges : En sus des visites dans les pays faisant objet d'étude de cas, des entretiens et des consultations clés seront également organisés avec des experts compétents et du personnel d'organisations, des partenaires opérationnels, des donateurs et des informateurs universitaires sur le terrain et à New York, Genève et Rome.

Analyse quantitative : l'analyse contiendra des statistiques de référence sur l'état de la situation de la sécurité opérationnelle et les tendances en termes d'accès. Ces statistiques seront extraites de la base de données mondiale sur la sécurité des travailleurs humanitaires (AWSD) et d'autres sources pertinentes, y compris le compte rendu d'OCHA sur les restrictions les plus sévères et les plus fréquentes à l'accès humanitaire telles qu'énoncées dans le Rapport du Secrétaire général sur la protection des civils dans les conflits armés.

Enquête Internet sur les acteurs humanitaires nationaux : L'équipe concevra un instrument d'enquête ciblé sur le personnel national et local des organisations internationales et des représentants des ONG locales et des sociétés nationales. L'enquête sera accessible en ligne, avec une diffusion active à la fois dans les pays faisant l'objet d'étude de cas (sur le terrain et analyses documentaires) et dans d'autres contextes pertinents. Elle sera conçue pour obtenir le point de vue des acteurs nationaux sur les conditions opérationnelles et les stratégies de gestion de la sécurité pour les activités humanitaires, et la relation des acteurs internationaux et nationaux à ce sujet. En termes de personnes interrogées, l'enquête vise à atteindre, voire dépasser, le nombre de membres du personnel international concernés par l'étude, afin d'obtenir une gamme d'informateurs plus importante et de donner plus de poids aux perspectives nationales/locales, qui reçoivent inévitablement moins d'attention dans ces types d'exercices. L'enquête, avec la collaboration d'OCHA, sera traduite en français et en espagnol.

Analyse des résultats : Les études documentaires et sur le terrain seront suivies par une analyse des pratiques élaborant les implications opérationnelles et politiques et identifiant les meilleures pratiques potentielles en relation avec le défi que représentent les interventions dans des environnements de sécurité complexes. L'étude identifiera également les lacunes qui requièrent davantage d'action de la part d'OCHA et d'autres acteurs.

Production/produits

La dernière étape du projet sera la publication et la distribution d'un rapport, 15 à 20 000 mots²⁴, édité par OCHA, comprenant un résumé analytique destiné à informer sur les défis et les considérations visant à faciliter les opérations d'aide humanitaire dans les zones de crise et à maintenir la capacité des organisations humanitaires à remplir leurs mandats fondamentaux dans des zones de sécurité complexes, tout en préservant les principes humanitaires. Les résultats de l'étude de cas par pays seront incorporés dans le rapport final et non publiés en tant que documents distincts.

L'étude proposera des approches stratégiques et des modalités pratiques pour préserver la capacité à effectuer des opérations humanitaires partout où cela est nécessaire. Plus particulièrement, l'étude apportera une analyse à l'échelle du système, des conseils ou une compilation des bonnes pratiques et des leçons apprises sur les initiatives, les mécanismes, les procédures, les accords ou les politiques qui ont permis aux agences humanitaires d'adopter une approche ciblée sur la gestion du risque plus que sur l'aversion au risque.

Les produits dérivés qui seront élaborés en interne peuvent inclure une série de discussions thématiques, de notes d'information conçues pour renseigner et guider les acteurs humanitaires, le secrétariat de l'ONU, les États membres, etc., sur la question.

Responsables de l'étude

Le projet sera mené par la Section de planification et d'analyse politiques d'OCHA (PPAS) du Service de l'élaboration des politiques et des études (PDSB).

L'équipe de recherche est dirigée par Jan Egeland, directeur de l'Institut norvégien des affaires internationales (NUPI) et ancien Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, et est composée des analystes hors classe Abby Stoddard et Adele Harmer de Humanitarian Outcomes.

L'équipe de recherche travaillera étroitement avec les coordonnateurs humanitaires et les équipes nationales humanitaires des pays cibles, coopérera avec le CPI et les organes subsidiaires concernés et s'inspirera également des travaux politiques et d'études existantes de partenaires tels que le Département de la sûreté et de la sécurité, le DOMP, le Bureau de la coordination des activités de développement, le PAM, ONU-Habitat, ainsi que des recherches universitaires.

Groupe consultatif

OCHA convoquera un groupe consultatif pour guider et faciliter ces recherches et examinera son utilisation pratique pour toutes les parties concernées (organisations humanitaires, Secrétariat de l'ONU, États membres, etc.). Étant donné la nature à multiple facette de l'étude, le groupe consultatif sera composé de spécialistes ayant des parcours différents et disposant d'une expertise personnelle particulière des opérations dans les environnements de sécurité complexes.

Le Groupe consultatif jouera le rôle de caisse de résonance pour le développement de l'étude. Il n'aura aucune responsabilité managériale ni de surveillance. Ses tâches principales comprendront des recommandations sur la portée de l'étude, des commentaires des résultats et le conseil sur le suivi de l'étude.

²⁴ Une fois publié par OCHA, les auteurs publieront une version en ligne sur le site Internet d'Humanitarian Outcomes.

Calendrier prévu

Le budget, le concept et la composition de l'équipe de recherche et du groupe consultatif ont été finalisés en mai 2010. L'étude elle-même sera lancée et achevée en 2010 et comprendra les étapes suivantes : une étude documentaire au cours du deuxième trimestre de l'année ; des visites sur le terrain au cours du deuxième et du troisième trimestre, une ébauche aboutie, des consultations finales et l'achèvement de l'étude au quatrième trimestre. L'ébauche du rapport sera livrée fin novembre 2010. La publication et la distribution du rapport sont programmées entre janvier et mars 2011. Une conférence de lancement sera organisée en février-mars 2011.

Annexe I --- Calendrier du projet

Activités/production du projet	Mois
Travail préparatoire Consultations avec le responsable d'équipe sur la conception du rapport et le plan de travail Développer une méthodologie/un cadre de recherche et des questionnaires de terrain Consultation avec OCHA à New York et les bureaux de pays afin de programmer les visites sur le terrain et organiser le voyage	Avril-mai 2010
Examen sur dossiers/Synthèse de recherche Compiler et revoir les recherches en cours Préparer des points récapitulatifs et des secteurs en vue d'un examen ultérieur pour le responsable d'équipe, les utiliser comme base pour définir la portée du travail pour les visites sur le terrain Préparer des points récapitulatifs et des secteurs en vue d'un examen ultérieur pour le responsable d'équipe, les utiliser comme base pour définir la portée du travail pour les visites sur le terrain	Avril-mai 2010
Visites sur le terrain (5-6)	Juin-octobre 2010
Rédaction du rapport	Octobre-novembre 2010
Première ébauche du rapport soumis à OCHA/AG pour examen et commentaires	Fin novembre 2010
Commentaires incorporés et rapport final envoyé	Fin décembre 2010
Publication et distribution du rapport	Janvier-mars 2011
Conférence de lancement	Février-mars 2011

Annexe 2 Personnes interrogées

Afghanistan

Indrananda Amarakoon, Chef d'antenne, Kandahar, OCHA

Ted Bonpin, Directeur adjoint de pays, CARE

Scott Braunschweig, Représentant à Kaboul, Catholic Relief Services

Brian Cavanaugh, Directeur de pays Afghanistan, CARE

Peter Crowley, Représentant, UNICEF

Hassan El Sayed, Directeur de pays, Solidarités

Maria Luiza Galer, Coordonnateur pour le module sectoriel Santé, OMS

Anne Garella, Directrice adjointe de pays, MSF

Peter Graaff, Chef de mission et représentant, Afghanistan, OMS

Bradley B. Guerrant, Directeur adjoint de pays, PAM

Abdul Halim Halim, Directeur général de la coordination des secours en Afghanistan (CoAR)

Margaret Hall, Chef du bureau de gestion de l'information, OCHA

David Joy, Chef du Bureau du coordonnateur résident de l'ONU, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)

Dennis Killian, Bureau de coordination civil-militaire de l'ONU (CMCoord), OCHA

Bob Kitchen, Directeur de pays, Comité international de secours (IRC)

Abdul Ghafoor Latifi, Coordonnateur de programme, Programme d'intervention en cas d'urgence et de réhabilitation, CARE

Nic Lee, Directeur, Bureau de la sécurité des ONG en Afghanistan (ANSO)

Annette Leijenaar, Conseillère principale pour la sécurité, Afghanistan (de l'extérieur), DSS

Nauludole Mataitini, Conseiller principal pour la sécurité, Afghanistan (de l'intérieur), DSS

Fiona McLysaght, Directrice de pays, Concern Alessandra Morelli, Représentante par intérim, HCR

Charlotte Olsen, Directrice de pays, Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

Timothy Pitt, Chef de bureau, OCHA

Mohammad Haider Reza, Directeur de programme, Centre de coordination de la lutte antimines en Afghanistan (MACCA)

Sumbul Rizvi, Spécialiste hors classe de la protection, HCR

Laurent Saillard, Directeur de pays, Conseil de coordination des secours à l'Afghanistan (ACBAR)

Shashwat Saraf, Chef de mission, Action contre la faim (ACF)

Kay Schwendinger, Chef adjoint, Bureau du coordonnateur résident, Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)

Manohar Shenoy, Directeur de pays, Oxfam Grande-Bretagne

Stephane Sobol, Conseiller principal pour les affaires humanitaires de haut rang, OFDA

Reto Stocker, Représentant, CICR Afghanistan

Eveline Viehboeck, Chef de sous-délégation, OCHA

Mohammad Fareed Waqfi, Conseiller technique en chef, Coordination de l'aide humanitaire

Mohammad Zaher Wali Zada, Vice-Président, Société afghane du Croissant-Rouge

Jake Zarins, Chef du projet de foyers, Mazar-i-Sharif/Sar-e Pol, Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

République démocratique du Congo

Banu Altunbas, Chef de mission, MSF-Hollande

Kojo Anyanful, Représentant par intérim, PAM

Stephane Auvray, Conseiller en matière de protection, Bureau du représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur de l'action humanitaire/Coordonnateur résident, Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)

Florent Babi, Secrétaire, FONAHD

Edem Blege, Coordonnateurs des affaires civiles, MONUSCO

David Bulman, Coordonnateur pour les régions de l'Est, PAM

Robert Dekker, Chef des opérations, PAM

Sebastian Fouquet, Conseiller humanitaire, RDC, ministère du Développement international du Royaume-Uni.

Laurent Guepin, Administrateur responsable, Section des affaires civiles, MONUSCO

Guy-Rufin Guernas, Spécialiste hors classe de la protection, HCR

Max Hadorn, Chef de bureau, OCHA

Bienvenu Kasereka, Agent en charge de la sécurité et de la logistique, Catholic Relief Services

Jean-Baptiste Kiyana, Président FONAHAD

Mvukiyehe Laban, FONAHAD

John Mbonimpa, Assistant de sécurité, DSS

Stephane Moissaing, Chef de mission, Solidarités

Felician Molima, Chef de bureau, UNICEF

Clovis Mwambutsa, Directeur de programme, Beni, Oxfam Grande-Bretagne

Jay Nash, Coordonnateur, Office of Foreign Disaster Assistance des États-Unis (OFDA), USAID

Bryce Perry, Coordonnateur à l'échelon de la province, Comité international de secours (IRC)

James Reynolds, Chef de mission adjoint, IRC

Esteban Sacco, Chef de bureau, Nord-Kivu, OCHA

Fergus Thomas, Coordonnateur provincial, Unité de soutien à la stabilisation, Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)

Ulrich Wagner, Directeur de pays, Merlin

Johannes Zech, Administrateur adjoint de programme, HCR

Territoires palestiniens occupés

Saad Abdel Haq, HAA, Unité de l'appui de la coordination sur le terrain, nord de la Cisjordanie, OCHA

Amina Abu Sala, Spécialiste d'appui aux missions, Bureau local de Naplouse, OCHA

Hamada Al-Bayari, Analyste des affaires humanitaires, Bureau de Gaza, OCHA

Mustafa Al-Halabi, chauffeur, Bureau de Gaza, OCHA

Elayan Al-Jamal, Proviseur, école de garçons de l'UNRWA à Hébron, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

Hossam Al-Madhoun, Responsable administratif, Action contre la faim (ACF)

Isdud Al-Najjar, Mercy Corps

Mahmoud Al-Titi, Médecin, Centre de santé de l'UNRWA à Hébron, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

Barbara Amsted, Représentante, CICR

Nader Atrash, Attaché d'accès et de liaison, OCHA

Suna Aweidah, Attaché d'accès et de liaison, OCHA

Khulood Badawi, Associée aux affaires humanitaires, Unité de coordination centrale sur le terrain, OCHA

Nasser Barakat, Chargé de la sensibilisation et de la force WASH, Oxfam Grande-Bretagne

Kimberlee Bell, Directrice adjointe du bureau des programmes, USAID

Mahmoud Daher, Directeur du service de la santé publique, fonctionnaire responsable, Bureau de Gaza, OMS

Majdi Dana, Assistante principale de programme, PAM

Maher Daoudi, Chef adjoint de la coopération au développement et Responsable du Programme humanitaire, Consulat général de Suède, Jérusalem

Jihad Fararjeh, Assistant à l'appui aux opérations, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

Reena Ghelani, Chef de bureau adjointe, TPO, OCHA

Lubna Ghneim, Administratrice de programme, Ministère du développement international

Savita Hande, Conseillère principale pour la sécurité, DSS-UNRWA

Erik Hedberg, Vice-Consul, Consulat général de Suède, Jérusalem

Nizzar N. Khadder, Assistant chargé du suivi sur le terrain, PAM

Rula Khalaf, PAM

Isra' Muzaffar, Analyste des affaires humanitaires, Unité de coordination centrale sur le terrain, OCHA

Tahir Nour, Directrice de pays adjointe, PAM

Imad Okal, Chargé d'opérations dans la région, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

Peter O'Sullivan, Chercheur, Bureau de sécurité des ONG à Gaza (GANSO), CARE International

Ramesh Rajasingham, Chef de bureau, TPO, OCHA

Ala'Said, Assistant chargé du suivi sur le terrain, PAM

Adeeb Salman, Assistant aux affaires humanitaires, Bureau de Ramallah, OCHA

Bayan Sarsour, Assistant hors siège, Bureau du Sud, OCHA

Shawky Seif El-Nasr, Administrateur chargé de l'appui aux opérations, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)

Mahmoud Shalabi, Coordonnateur de projet, Bureau de sécurité des ONG dans la bande de Gaza (GANSO), CARE International

Fikr Shaloot, Coordonnateur de programme, Bande de Gaza, Medical Aid for Palestinians (MAP)

Ahmed Abu Shammaleh, Assistant aux affaires humanitaires, OCHA, Bureau de Gaza

Iyad Shwaikeh, Analyste des affaires humanitaires, OCHA

Abed Al Rahman Tamimi, Directeur général, Service palestinien d'hydrologie (PHG)

Rosemary Willey-Alsannah, Chef de l'Unité de la coordination de l'appui sur le terrain, OCHA

Stephen Williams, Chef de mission, ACF, Territoire palestinien

Tim Williams, Conseiller Mouvement et accès, Bureau du Représentant du Quatuor

Amir Yasin, PAM

Pakistan

Alim Afridi, Agent de surveillance et d'évaluation, Programme de soutien rural de Sarhad (SRSP)

Waheed Anwar, Spécialiste des questions humanitaires recruté sur le plan national, Peshawar, OCHA

Ziaullah Khan Bangash Directeur exécutif, Organisation pour la sensibilisation et le développement du Khushal (KADO)

Wahid Bangash, Coordonnateur pour les questions de sécurité, Coordonnateur pour les ONG de Kohat, Organisation pour la sensibilisation et le développement du Khushal (KADO)

Nicola Bennett, Spécialiste des affaires humanitaires, OCHA

Manuel Bessler, Chef de bureau, OCHA Pakistan

Dorothy Blave, Directrice de pays, Concern

Raphael Bonnaud, Coordonnateur général, Mission d'urgence, Médecins du Monde (MDM) France

Jack Byrne, Directeur de pays, Catholic Relief Services

Georgem Clanfield, RSSA Asia, Comité international de secours (IRC)

Anita Cole, Spécialiste des affaires humanitaires, World Vision International (WVI)

Thomas Conan, Chef de mission, MSF France

Agent Dilawar, Inspecteur général de district, Kohat

Saif-ur-Rahman Durrani, Directeur de projet, Centre d'excellence pour le développement rural (CERD)

Neil Elliot, Conseiller pour la sécurité, CARE

Lenny Gill, Conseillère pour la sécurité, CICR

Tammy Hasselfeldt, Directrice de pays, Comité international de secours (IRC)

Tim Headington, Coordonnateur de sécurité, Peshwara, PAM Fawad Hussain, Spécialiste des affaires humanitaires, OCHA

Shehzad Jameel, Coordonnateur des activités sur le terrain, Mission d'urgence, MDM France

Rudy Juanito, Coordonnateur des mesures de sécurité sur le terrain, DSS Famille, (DPs à Kohat)

Umer Ayub Khan, Conseiller pour la sécurité et les opérations, Mercy Corps

Wajid Khan, Coordonnateur personnes déplacées, Programme de soutien rural de Sarhad (SRSP)

Killian Kleinschmidt, Adjoint de l'envoyé spécial du Secrétaire général de l'ONU

Zahid Mahmood, Directeur, CARE

Aamir Malik, Directeur de programme (RAPID), Concern

Sajid Mehmood, Responsable des services de programme, Oxfam Grande-Bretagne

Ian Miller, Conseiller adjoint pour les questions de sécurité, DSS

Martin Mogwanja, Coordonnateur humanitaire et représentant de l'UNICEF/OCHA

Mohammed Qazilbash, Directeur de pays, Save the Children

Waleed Rauf, Directeur de pays, CARE

Antje Ruckstuhl, Chef de la sous-délégation, CICR

Urooj Saifi, Administrateur principal chargé de la protection, Coordonnateur du groupe sectoriel de protection, HCR

Stefano Savi, Chef de l'antenne de Quetta, UNICEF

Whycliffe Songwa, Coordonnateur principal des opérations d'urgence, CCM, Programme personnes déplacées, HCR

Alexander Surkov, Responsable de la sécurité, Vision mondiale

Haider W. Yaqub, Directeur de pays, Plan

Somalie

Frans Barnard, Responsable de programme par intérim/Responsable des analyses et des opérations, Programme pour la sécurité des ONG (NSP), Somalie

Andrea Berloff, Responsable de programme, FAO

Mark Bowden, Coordonnateur résident/Coordonnateur humanitaire, PNUD

Mónica Camacho, Chef de Mission, Médecins sans frontières, OCBA

Omar Castiglioni, Conseiller principal à la sécurité, Somalie, DSS

Francesco Nicolo Cornaro, Fonctionnaire de soutien logistique, PAM

Stef Deutekom, ambassade des Pays-Bas

Marthe Everard, Représentante pour la Somalie, OMS

David Gilmore, Directeur de pays, CARE Somalie et Sud-Soudan

Rosemary Heenan, Représentante de pays, Troicare

Ayaki Ito, Représentant adjoint, HCR

Graziella Ito-Pellegrini, Coordinatrice de groupe, WASH, UNICEF

Hassan Khaire, Directeur de pays, Kenya et Somalie, Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

Peter Klansoe, Directeur régional, RDC, Corne de l'Afrique et au Yémen

Stephen Maina, Coordinateur régional Bay/Bakool, Vision mondiale

Robert Maletta, Conseiller politique, Oxfam Novib

Simon Mansfield, Conseiller régional pour les questions humanitaires, DFID

Graham Mathieson, Formateur international, NSP

Gwendoline Mensah, Administratrice principale chargée de la protection, HCR

Grainne Moloney, Conseiller technique principal, Group d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition (FSNAU)

Tony Monaghan, fonctionnaire chargé des opérations de sécurité, Somalie, DSS

Patrick Mweki, Directeur de pays, International Medical Corps (IMC)

Stefano Porretti, Chef de bureau, PAM

Omar Saleh, Chef de groupe, OMS

Gemma Sanmartin, Conseillère régionale, COOPI

Tanya Schumer, Focal Point, Consortium d'ONG en Somalie/Programme de sécurité des ONG, Somalie

Iftikhar Shaheen, Coordinateur régional, Secours islamique, Somalie

Edwin Siala, Coordinateur régional, région de Juba, World Vision International

Paul Thomas, Chef adjoint de bureau, OCHA

Angela Valenza, fonctionnaire chargé des affaires humanitaires, OCHA

Hugo van den Eertwegh, Chef adjoint de délégation, CICR

Abdullahi Warsame, Coordonnateur des activités sur le terrain, OCHA

Soudan

Abdulrasoul Abdalla, Coordonnateur de la santé, Société soudanaise du Croissant-Rouge

Anne-Marie Altherr, Chef de sous-délégation, CICR

Mark Cutts, Chef de bureau, OCHA

Amer Daoudi, Représentant, PAM

Estifanos Debasu, Coordonnateur des activités sur le terrain, COOPI

Marin Din Kajdomcaj, Chef de bureau, HCR

Gloria Fernandez, UNICEF

Eric Fritzsche, Administrateur de programmes hors classe, Welthungerhilfe (GAA)

Alta Haggarty, Chef adjoint de bureau, OCHA

Rejean Hallee, Premier secrétaire (assistance humanitaire) ACIDI, assistance humanitaire internationale, ambassade du Canada au Soudan, Gouvernement du Canada

Gamal Hamid Sulaiman, Gestionnaire de programme au Darfour, Plan International

Shaun Hughes, conseiller humanitaire, DFID

Cindy Issac, fonctionnaire chargée des affaires humanitaires, OCHA

Sonja Jakic, Coordinatrice des mesures de sécurité sur le terrain du DSS, Coordinatrice régionale au Darfour, Sauver des vies ensemble (SLT), DSS

Patrick Kiezi, fonctionnaire chargé des affaires humanitaires, groupe de liaison pour l'action humanitaire et l'aide au redressement et au développement, Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD)

Peter Krakolinig, Chef de l'antenne du Darfour-Sud, OCHA

Alexandra Krause, Spécialiste de la protection, HCR

Victor Makuoth Aruop, Chef adjoint de projet, Welthungerhilfe (GAA)

Frank McManus, Directeur de pays, GOAL

Don McPhee, Directeur de pays, Plan International

Babiker Mubasher, Administrateur chargé des opérations d'articles non alimentaires sur le terrain, Focal Point, Société soudanaise du Croissant-Rouge

Anne Reitsema, Directrice de pays, Medair

Bruno Rotival, Conseiller humanitaire, ECHO

Adam Saleh, médecin, Programme du Darfour-Nord, Oxfam Amérique

Allesandro Tozzi, Chef de mission, Darfour-Nord, MSF Espagne

Niveau mondial/sièges sociaux

Louis-Georges Arsenault, Directeur, Bureau des programmes d'urgence, UNICEF

Amin Awad, Directeur, Division de la sécurité et des approvisionnements à assurer en situation de crise sur la sécurité et la sûreté du personnel et des personnes concernées

Charles Bernimolin, Administrateur de secteur, OCHA

Larry Bottinick, Spécialiste hors classe chargé des politiques, HCR

Geneviève Boutin, Chef de la section des politiques humanitaires, UNICEF

Oliver Behn, Coordonnateur exécutif, Forum européen interorganisations pour la sécurité

Denise Brown, Spécialiste hors classe chargé des relations avec les donateurs, PAM

Olivier Bruyere, Agent de sécurité et de sûreté, FSSU, HCDH

Aurelien Buffler, Administrateur de secteur, OCHA

Dermot Carty, Directeur adjoint, UNICEF

Lloyd Cederstrand, Conseiller principal sur la coordination civil-militaire, OCHA

Vincent Chordi, Représentant adjoint (Colombie), HCR

Vance Culbert, Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

Federica d'Andreagiovanni, Administratrice de secteur, OCHA

Terry Davis, Coordonnateur pour les questions de sécurité, UNICEF

Pierre Dorbes, délégué, Délégation auprès des Nations Unies, CICR

Stephen Gluning, Agent de sécurité principal, PAM

Francois Grunewald, Groupe URD

Arzu Hatakoy, Administrateur de secteur, OCHA

David Kaatrud, Directeur des urgences, PAM

Heidi Kuttub, Administratrice de secteur, OCHA

Lauren Landis, Chef du personnel et Directrice de l'exécutif, PAM

Janet Lim, assistante du Haut-Commissaire (Opérations), HCR

Gerard Martinez, Directeur des opérations régionales, DSS

Ingrid MacDonald, Chef de la consultation, Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)

Belkacem Machane, Spécialiste logistique hors classe, Unité de soutien sur le terrain, PAM

Michael Marx, Conseiller principal sur la coordination civilo-militaire, OCHA

Jemilah Mahmood, FNUAP

Raouf Mazou, Directeur adjoint, Bureau de l'Afrique (Est, Corne, Tchad et Soudan), HCR

Aida Mengiustu, Administratrice de secteur, OCHA

Farhad Movahed, Administrateur de secteur, OCHA

Ben Negus, Administrateur de secteur, PAM

Norah Nyland, HCDH, Afghanistan

Robert Painter, Spécialiste hors classe chargé de la sécurité, liaison auprès des ONG, Division des opérations régionales, DSS

Benoit Pylyser, Administrateur de secteur, OCHA

John Schafer, Directeur de la sécurité, InterAction

Suresh Sharma, Inspecteur général, PAM

Jacco Snoeijer, Administrateur de secteur, OCHA

Hansjoerg Strohmeier, Chef du Service de l'élaboration des politiques et des études, OCHA

Paul Stromberg, Directeur de la sécurité, HCR

Suljuk Mustansar Tarar, Premier secrétaire, Mission du Pakistan auprès des Nations Unies, New York

Vicki Tennant, Spécialiste hors classe des politiques, HCR

Thomas Thompson, Cellule mondiale d'appui du module de la logistique, PAM

Masaki Watabe, Administrateur de secteur, OCHA

Heidi Kuttab, Administratrice de secteur, OCHA

Contexte des études de cas nationales et autres situations sur le terrain

Pauline Ballaman, Responsable de la gestion du changement
de SMS, Oxfam (ex-directrice de pays, Tchad)

Dominic Bartsch, Responsable des opérations
(Tchad et Soudan), HCR

Gerson Brandao, OCHA, Colombie

Simon Butt, Conseiller en chef sur les questions
de sécurité, DSS, Yémen

Marta Colburn, Directrice de pays, CARE, Yémen
Pierre Dorbes, Délégué, CICR, New York

Alan Glasgow, GOAL (ex-conseiller humanitaire,
Yémen)

Andrew Harper, Chef de l'unité de soutien à l'Iraq,
HCR

Ashley Jonathan Clements, Conseillère en matière
de politique de programmation, Oxfam, Yémen

Salah Y. Majid, Directeur, Harikar

Fyras Mawazini, Coordonnateur exécutif, Comité
de coordination des ONG pour l'Iraq (NCCI)

Alexandre Morel, Directeur de pays, ACTED

Terry Morel, Représentant, HCR, Colombie

Stephen Ray, Chef adjoint de bureau, OCHA, Iraq
(ex-Chef adjoint de bureau, OCHA,
Sri Lanka)

Jean Renouf, Consultant indépendant

Silvio Schneider, Représentant, Lutheran World Relief,
Colombie

Jean-Luc Siblot, Directeur de pays, PAM, Tchad

Luis Sztorch, Chef de bureau extérieur, HCR,
Colombie

Annexe 3 Outil d'enquête et récapitulatif des résultats

Travailler dans des conditions de sécurité complexes : Questionnaire pour les travailleurs humanitaires nationaux

1 Pays où vous résidez et travaillez.

2 Type d'organisation/d'institution pour lequel vous travaillez :

ONG nationale/locale ou association locale

ONG internationale

Organisme des Nations Unies (ou fond, programme, bureau) engagé dans l'aide humanitaire

Croix-Rouge nationale/Croissant-Rouge national

CICR

FICR

Gouvernement national (gouvernement hôte)

Organisation régionale (par exemple, SADC, ASEAN)

Autre, veuillez préciser :

3 Depuis combien de temps travaillez-vous pour cette organisation ?

Moins de 1 an

De 1 à 3 ans

De 3 à 5 ans

Plus de 5 ans

4 De quel type de programme s'occupe votre organisation (essentiellement) ?

Plusieurs types d'aides (multisectoriels)

Agriculture

Coordination

Services de logistique et d'appui

Relance économique et infrastructure

Éducation

Alimentation

Santé

Lutte antimines

Protection/Droits de l'homme/État de droit

Sécurité

Logement et articles non alimentaires

Eau et installations sanitaires

Autre, veuillez préciser :

5 Qu'est-ce qui décrit le mieux votre position/travail (veuillez choisir le terme le plus proche) ?

Chef de bureau/ Directeur

Directeur de projet/ programme

Personnel du projet/programme (personnel de santé inclus)

Assistant local chargé de la sécurité local/Point focal

Administrateur des finances

Administrateur

Administrateur des entrepôts

Logisticien

Assistant administratif/employé de bureau

Chauffeur

Garde

Administrateur chargé des communications/relations avec les médias

Autre, veuillez préciser :

6 Comment qualifieriez-vous les conditions de sécurité sur votre lieu de travail local pour les opérations d'aide?

Sûres (pas d'actes de violence majeurs à l'encontre des travailleurs humanitaires)

Plus ou moins sûres (quelques actes de violence isolés, sans cible précise)

Peu sûres (un nombre croissant de menaces et quelques actes de violence)

Très risquées, dangereuses (les travailleurs humanitaires et les opérations sont régulièrement la cible d'attaques)

7 Durant la période où vous avez travaillé, est-ce que (dû à une détérioration de la sécurité) l'accès aux opérations d'aide sur votre lieu de travail local ?

s'est amélioré

est resté le même

s'est aggravé

1

2

3

8 Selon vous, quelle est la plus grande source de menace (la plus répandue) à laquelle sont exposés le personnel humanitaire et les biens dans votre environnement ? Veuillez classer ce qui suit de 1 (minimale : rare ou non existante) à 9 (maximale : la plus grande source de menace ou de contraintes pour le travail humanitaire)

1

2

3

4

5

6

7

8

9

Délinquance/Vol/ Cambriolage

Vol de voiture avec agression et autres attaques sur la route

Enlèvement

Mines

Engins explosifs improvisés (EEI)

Violence collatérale (à proximité d'attaques contre les militaires ou d'autres cibles)

Attaques armées visant les bureaux ou les établissements des projets humanitaires

Violences sexuelles

Attentats suicides

- 9 Dans votre environnement, quels sont les postes les plus dangereux ? Veuillez classer les différents postes selon le degré de risque qu'ils comportent (1 étant le plus sûr, minimum de risques; 6 étant le plus dangereux, maximum de risques)

_____ 1 2 3 4 5 6 _____

Cadre supérieur

Personnel chargé des programmes/des projets sur le terrain

Personnel de bureau administratif/des finances/des médias

Personnel chargé des entrepôts

Chauffeur

Garde

- 10 Votre organisation a-t-elle des politiques et procédures de sécurité sous forme écrite ?

Oui

Non

Je ne sais pas

- 11 Avez-vous reçu une formation en matière de sécurité durant la période où vous avez travaillé pour votre organisation ?

Oui

Non

Commentaire (optionnel) : _____

- 12 Participez-vous régulièrement à des réunions portant sur la sécurité et à des réunions d'information ?

Oui

Non

Commentaire (optionnel) : _____

13 Comment classez-vous le niveau des moyens mis à votre disposition par votre organisation pour la sécurité du personnel (formation, équipement, fonds) ?

Excellent	Bon	Assez bon	Faible
1	2	3	4

14 Depuis que vous travaillez dans votre organisation, l'attention portée à la sécurité du personnel

s'est améliorée	est restée la même	a empirée
1	2	3

15 Votre organisation a-t-elle mis en place un mécanisme d'examen des plaintes qui permet de soulever des questions concernant la sécurité ?

Oui

Non

Commentaire (optionnel) : _____

16 Selon vous, quels sont ceux qui subissent le plus des actes de violence délibérée à leur rencontre dans le cadre de leur travail ?

Les travailleurs humanitaires locaux/nationaux

Les travailleurs humanitaires internationaux (étrangers/expatriés)

Pourquoi ? (commentaire optionnel) :

17 Selon vous, les organisations internationales demandent-elles au personnel employé sur place (local/national) d'accepter :

Une charge de risques comparable à celle du personnel international ?

Moins de risques comparé au personnel international ?

Plus de risques comparé au personnel international ?

- 18 Selon le type d'organisations les niveaux de menaces diffèrent-ils dans votre environnement ? Si votre réponse est négative, veuillez laisser l'espace vide et passer à la question 19. Si votre réponse est positive, veuillez choisir le type d'organisations qui vous paraissent être le plus dans une situation à risques (veuillez cocher toutes les cases concernées)

ONG locales/nationales ou associations locales

ONG internationales en général

ONG occidentales

Organisations religieuses

Organismes des Nations Unies

Croix-Rouge/Croissant-Rouge national

CICR

Autre, veuillez spécifier :

- 19 En règle générale, pensez-vous que les travailleurs humanitaires internationaux (dans votre organisation ou dans d'autres organisations) ressentent les conditions générales de sécurité sur place comme étant :

Différentes des perceptions des employés locaux/nationaux

Plus ou moins pareilles aux perceptions des employés locaux/nationaux

- 20 Si vous pensez que les travailleurs humanitaires internationaux perçoivent les conditions de sécurité sur place de manière différente, pensez-vous que la raison est que les internationaux en règle générale :

Surestiment les risques

Sous-estiment les risques

Commentaire (optionnel) :

- 25 Selon vous, l'adhésion d'une organisation aux principes humanitaires d'impartialité, d'indépendance et de neutralité aide-t-elle à améliorer la sécurité des travailleurs humanitaires nationaux ?

Commentaire (optionnel) : _____

- 26 Veuillez classer les facteurs ci-dessous selon leur contribution à l'insécurité des opérations humanitaires dans votre environnement. Classez de 1 (impact minimal sur la sécurité d'accès) à 7 (entrave maximale à la sécurité d'accès) :

_____ 1 2 3 4 5 6 7 _____

Manque d'indépendance, d'impartialité ou de neutralité, par exemple, perception de solidarité avec une des parties au conflit

Réactions mal coordonnées entre les acteurs humanitaires

Manque de formation et de prise de conscience des risques

Manque de matériel et d'équipements de sécurité (par exemple les télécommunications)

Mauvaise communication et analyse des problèmes de sécurité

Manque d'expérience et de sensibilité aux différences culturelles

Organisations incompetentes prenant des risques inutiles qui ont des repercussions sur l'aide humanitaire tout entiere

- 27 Veuillez utiliser cet espace pour ajouter tout commentaire supplémentaire que vous voudriez faire.



Annexe 4 Documents juridiques

Base normative liée aux opérations dans des conditions de sécurité complexes¹

A. Instruments juridiques pertinents et non contraignants se rapportant à la sécurité et à l'accès

I. Droit international humanitaire

Responsabilité des États et des autres parties au conflit de répondre aux besoins des populations civiles et rôle des organisations de secours

- Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949 :

- Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève : En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international, un organisme humanitaire impartial pourra offrir ses services aux parties au conflit;
- Article 55 : Devoir de la Puissance occupante d'assurer l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux;
- Article 56 : Devoir de la Puissance occupante d'assurer la santé et l'hygiène publiques dans le territoire occupé;
- Article 59 (1) : Lorsque la population d'un territoire occupé ou une partie de celle-ci est insuffisamment approvisionnée, la Puissance occupante acceptera les actions de secours faites en faveur de cette population et les facilitera dans toute la mesure de ses moyens. [SEP]

- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977 :

- Article 69 (1) : La Puissance occupante assurera les approvisionnements essentiels à la survie de la population civile du territoire occupé;
- Article 69 (2) : Les actions de secours en faveur de la population civile du territoire occupé seront menées sans délai;
- Article 70 (1) : Lorsque la population civile d'un territoire sous le contrôle d'une partie au conflit, autre qu'un territoire occupé, est insuffisamment approvisionnée, des actions de secours de caractère humanitaire et impartial seront entreprises, sous réserve de l'agrément des Parties concernées par ces actions de secours;
- Article 71 (1) : L'aide fournie dans une action de secours pourra comprendre du personnel de secours; la participation de ce personnel sera soumise à l'agrément de la Partie sur le territoire de laquelle il exercera son activité.

- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977 :

- Article 18 (1) : Les sociétés de secours pourront offrir leurs services;
- Article 18 (2) : Lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, des actions de secours de caractère exclusivement humanitaire et impartial seront entreprises avec le consentement de la haute partie contractante concernée.

¹ Établi par la Section de soutien au déplacement (SSDP), PDSB, OCHA, février 2011.

Facilitation des activités humanitaires et libre passage des envois de secours

- Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949 :

- Article 23 : Chaque Haute Partie contractante accordera le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire, de vivres et de vêtements;
- Article 59 (1) : Lorsqu'un territoire est occupé, la Puissance occupante facilitera les actions de secours;
- Article 59 (3) : Tous les États contractants devront autoriser le libre passage de ces envois et en assurer la protection;
- Article 59 (4) : Une Puissance accordant le libre passage d'envois destinés à un territoire occupé par une partie adverse au conflit aura le droit de vérifier les envois, de réglementer leur passage et d'obtenir de la Puissance protectrice une assurance suffisante que ces envois sont destinés à secourir la population dans le besoin, et ne sont pas utilisés au profit de la Puissance occupante;
- Article 61 (1) : La distribution des envois de secours [dans les territoires occupés] sera faite avec le concours et sous le contrôle de la Puissance protectrice, d'un État neutre ou de tout autre organisme humanitaire impartial;
- Article 61 (2) : Il ne sera perçu aucun droit, impôt ou taxe en territoire occupé sur ces envois de secours. La Puissance occupante devra faciliter la rapide distribution de ces envois.

- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) :

- Article 70 (2) : Les Parties au conflit et chaque haute partie contractante autoriseront et faciliteront le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours;
- Article 70 (3) : Les Parties au conflit et chaque haute partie contractante disposeront du droit de prescrire les réglementations techniques auxquelles un tel passage est subordonné; [SEP]
- Article 70 (4) : Les Parties au conflit assureront la protection des envois de secours et en faciliteront la distribution rapide; [SEP]
- Article 71 (3) : Chaque Partie qui reçoit des envois de secours assistera le personnel dans l'accomplissement de sa mission de secours; les activités de ce personnel de secours ne peuvent être limitées et ses déplacements temporairement restreints qu'en cas de nécessité militaire impérieuse.

Interdiction d'attaquer le personnel et les biens humanitaires

- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) :

- Article 71 (2) : Le personnel de secours sera respecté et protégé.

Droit des personnes affectées ou obligations correspondantes des États parties

- Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre :

- Article 30 : Les personnes protégées auront le droit de s'adresser à des organismes de secours;
- Article 62 : Les personnes protégées qui se trouvent en territoire occupé pourront recevoir les envois individuels de secours qui leur seraient adressés.

- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) :

- Article 54 (1) : Il est interdit d'utiliser la famine comme méthode de guerre;
- Article 54 (2) : Les biens indispensables à la survie de la population civile seront protégés.

- Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) :

- Article 14 : Les biens indispensables à la survie de la population civile seront protégés.

II. Droits de l'homme

Droit des personnes affectées ou obligations correspondantes des États Parties

Instruments universels

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966 :

- Article 6 : Droit à la vie;
- Article 7 : Interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, New York, 16 décembre 1966 :

- Article 11 : Droit de toute personne à un niveau de vie suffisant y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants;
- Article 12 : Droit de toute personne de jouir de la santé.

- Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discriminations raciales, New York, 21 décembre 1965 :

- Article 5 (e) : Interdiction de toute discrimination raciale dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.

- Convention relative aux droits de l'enfant, New York, 20 novembre 1989 :

- Article 6 : Droit à la vie, à la survie et au développement;
- Article 22 : Protection et assistance aux enfants réfugiés;
- Article 24 : Droit à la santé;
- Article 27 : Droit à un niveau de vie suffisant;
- Article 38 (1) : Devoir de respecter les règles du droit humanitaire international applicables aux enfants en cas de conflit armé.

- Convention relative aux droits des personnes handicapées, New York, 13 décembre 2006 :

- Article 10 : Droit à la vie;
- Article 11 : Protection dans des situations de risques et les crises humanitaires.

Instruments régionaux

- Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 11 avril 1950 :

- Article 2 : Droit à la vie;
- Article 3 : Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

- **Convention américaine relative aux droits de l'homme**, San José, 22 novembre 1969 :

- Article 4 : Droit à la vie;
- Article 5 : Droit à l'intégrité de la personne.

- **Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme dans les secteurs économiques, sociaux et culturels**, San Salvador, 17 novembre 1988 :

- Article 10 : Droit à la santé;
- Article 12 : Droit à l'alimentation;
- Article 16 : Droit particulier à la protection pour les enfants;
- Article 17 : Droit à la protection pour les personnes âgées.

- **Charte africaine des droits de l'homme et des peuples**, Banjul, 27 juin 1981 :

- Article 5 : Droit à la vie et à l'intégrité de la personne;
- Article 16 : Droit à la santé.

- **Protocole de Maputo à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes en Afrique**, Maputo, 13 septembre 2000 :

- Article 3 : Droit à la dignité;
- Article 4 : Droit à la vie, à l'intégrité et à la sécurité de la personne;
- Article 11 (2) : Les États Parties doivent protéger, en cas d'un conflit armé, les civils, y compris les femmes;
- Article 14 : Droit à la santé;
- Article 15 : Droit à la sécurité alimentaire;
- Article 24 : Protection spéciale des femmes en situation de détresse.

- **Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant**, Addis-Abeba, 11 juillet 1990 :

- Article 5 : Droit à la vie, à la survie et au développement;
- Article 23 : Droit à l'aide humanitaire et à la protection pour les enfants réfugiés.

- **Charte arabe des droits de l'homme**, Tunis, 22 mai 2004 :

- Article 5 : Droit à la vie;
- Article 8 : Interdiction de la torture et des traitements cruels, inhumains, humiliants ou dégradants;
- Article 39 : Droit à la santé.

III. Droit des réfugiés

Facilitation des activités humanitaires et libre passage des envois de secours

- **Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique**, Addis-Abeba, 10 septembre 1969 :

- Article 8 : Collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Droit des personnes affectées ou obligations correspondantes des États Parties

Instruments universels

- **Convention relative au statut des réfugiés** (et son Protocole du 31 janvier 1967), Genève, 28 juillet 1951 :

- Article 20 : Égalité de traitement concernant le rationnement;
- Article 21 : Traitement favorable pour le logement;
- Article 23 : Égalité de traitement en matière d'assistance et de secours public.

Instruments régionaux

- **Déclaration de Carthagène sur les réfugiés**, Cartagena de Indias, 22 novembre 1984 :

- Paragraphe II (h) : Renforcement des programmes de protection et d'assistance aux réfugiés.

IV. Instruments internationaux et politiques sur les déplacements internes

Responsabilité des États et des autres parties au conflit de répondre aux besoins des populations civiles et rôle des organisations de secours

- **Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique**, Kampala, 22 octobre 2009 :

- Article 5 (1) : Les États parties assument leur devoir et leur responsabilité première d'apporter protection et assistance humanitaire aux personnes déplacées, au sein de leur territoire ou de leur juridiction.

- **Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays² :**

- Principe 3 : C'est aux autorités nationales qu'incombe le devoir et la responsabilité de fournir une protection aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays;
- Principe 25 (1) : C'est en premier lieu aux autorités nationales qu'incombe le devoir et la responsabilité d'apporter une aide humanitaire aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays;
- Principe 25 (2) : Les organisations humanitaires internationales ont le droit de proposer leurs services.

Facilitation des activités humanitaires et libre passage des envois de secours

- **Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique :**

- Article 3 (1) j : Les États Parties s'engagent à porter assistance aux personnes déplacées en assurant la satisfaction de leurs besoins fondamentaux et en autorisant et facilitant un accès rapide et libre aux organisations et au personnel humanitaires;
- Article 5 (7) : Les États Parties rendent possible et facilitent le rôle des organisations locales et internationales et des organisations humanitaires;

² Annexe au Rapport du Représentant du Secrétaire général, M. Francis M. Deng (publication des Nations Unies : E/CN4/1998/53/Add.2). Bien que les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays ne constituent pas un instrument contraignant, ils sont inspirés et cadrés sur le droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et, par analogie, du droit des réfugiés.

- Article 6 : Les organisations internationales et les organisations humanitaires assument leurs obligations, conformément aux lois du pays dans lequel elles opèrent, au droit international et aux principes humanitaires;
- Article 7 (5) b. : Il est interdit aux membres des groupes armés d'entraver, en quelque circonstance que ce soit, la fourniture de la protection et de l'assistance aux personnes déplacées;
- Article 8 (#) c. and d. : L'Union Africaine collabore avec les organisations internationales et les organismes à vocation humanitaire, conformément aux mesures mises en place, en vue d'apporter protection et assistance aux personnes déplacées.

Interdiction d'attaquer le personnel et les biens humanitaires

- Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique :

- Article 5 (10) : Les États Parties respectent et protègent et n'attaquent ni ne portent préjudice au personnel et au matériel humanitaires.

- Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays :

- Principe 26 : Respecter et protéger le personnel, le transport et le ravitaillement humanitaires.

Droit des personnes affectées ou obligations correspondantes des États Parties

- Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique :

- Article 3 (j) : Satisfaction des besoins fondamentaux des personnes déplacées à l'intérieur du territoire;
- Article 3 (k) : Promotion des moyens durables;
- Article 7 (5) c. : Interdiction aux membres des groupes armés de nier aux personnes déplacées le droit de vivre dans des conditions satisfaisantes de dignité, de sécurité, d'assainissement, d'alimentation, d'eau, de santé et d'abri.

- Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays :

- Principe 4 : Aide et protection particulière pour les enfants, les femmes, les handicapés et les personnes âgées;
- Principe 18 : Droit à un niveau de vie suffisant;
- Principe 19 : Droit aux soins médicaux.

V. Droit pénal international

- Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, New York, 9 décembre 1994 : criminalisation des attaques lancées contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé.

- Protocole facultatif à la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé, New York, 8 décembre 2005 : élargissement du champ d'application de la Convention à la distribution d'aide humanitaire.

- Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Rome, 17 juillet 1998 :

- Article 8 (2) b. (iii) et (xxiv) : Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel et les biens humanitaires dans des conflits armés internationaux est considéré comme un crime de guerre;
- Article 8 (2) b. (xxv) : Le fait d'affamer délibérément les populations civiles dans des conflits armés internationaux est considéré comme un crime de guerre;
- Article 8 (2) e. (ii) et (iii) : Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre le personnel et les biens humanitaires dans des conflits armés non internationaux est considéré comme un crime de guerre.

VI. Privilèges et immunités

Facilitation des activités humanitaires et libre passage des envois de secours

- **Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies**, New York, 13 février 1946, en particulier :
 - Section 2 : Immunités des biens et avoirs des Nations Unies;
 - Section 3 : Inviolabilité des locaux des Nations Unies;
 - Section 7 : L'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont exonérés de tout impôt direct, de tous droits de douane et de toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard d'objets pour son usage officiel et pour ses publications;
 - Section 9 : L'Organisation des Nations Unies doit pouvoir bénéficier d'un traitement favorable pour ses communications officielles;
 - Section 11 : Les représentants des Membres auprès des organes des Nations Unies et aux conférences convoquées par les Nations Unies jouissent de privilèges et d'immunités;
 - Section 22 : Les experts accomplissant des missions pour l'Organisation des Nations Unies jouissent de privilèges et d'immunité;
 - Section 24 à 26 : Délivrance de laissez-passer aux fonctionnaires et aux experts des Nations Unies en mission.

- **Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées**, New York, 21 novembre 1947, en particulier :
 - Section 4 : Immunité des biens et avoirs des institutions spécialisées;
 - Section 5 : Inviolabilité des locaux des institutions spécialisées;
 - Section 9 : Les institutions spécialisées, leurs avoirs, revenus et autres biens doivent être exonérés de tout impôt direct, de tout droit de douane et de toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard d'objets pour leur usage officiel et pour leurs publications;
 - Section 11 : Les institutions spécialisées doivent pouvoir bénéficier d'un traitement favorable pour leurs communications officielles;
 - Section 13 : Les représentants des membres aux réunions organisées par les institutions spécialisées jouissent de privilèges et d'immunité;
 - Section 26 à 29 : Délivrance de laissez-passer aux fonctionnaires et aux experts des institutions spécialisées en mission.

B. RÉOLUTIONS PERTINENTES ADOPTÉES PAR LES ORGANES DES NATIONS UNIES

I. Résolutions du Conseil de sécurité³

Facilitation des activités humanitaires et libre passage des envois de secours

- **Résolution 1894 (2009)** sur la protection des civils en période de conflit armé :
 - Paragraphe 13 : Importance des principes humanitaires;
 - Paragraphe 14 et 15 (a) : Rôle de toutes les parties au conflit armé de faciliter le passage rapide et sans obstacle;
 - Paragraphe 15 (b) : Rôle des missions de maintien de la paix et autres missions des Nations Unies de concourir lorsqu'il y a lieu à l'instauration des conditions dans lesquelles l'aide humanitaire peut être acheminée sans risque, sans retard et sans obstacle;
 - Paragraphe 17 : Contrôle et analyse systématiques des facteurs qui restreignent l'accès.

³ Pour une sélection de résolutions spécifiques à un pays, veuillez consulter : *Aide-mémoire for the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict* (Addendum : Selection of agreed language), 2010 version révisée (annexé au document des Nations Unies : S/PRST/2010/25).

- **Résolution 1674 (2006)** sur la protection des civils en période de conflits armés :

- Paragraphe 11 : Attention particulière aux besoins spécifiques des femmes et des enfants avec la facilitation de l'assistance humanitaire;
- Paragraphe 22 : Appel à toutes les parties concernées à ménager au personnel humanitaire l'accès en toute liberté et sans entrave aux civils qui ont besoin d'aide.

- **Résolution 1296 (2000)** sur la protection des civils en période de conflit armé :

- Paragraphe 8 : Appel à toutes les parties concernées à coopérer avec les Nations Unies afin d'assurer l'accès;
- Paragraphe 10 : Appel aux parties au conflit de prévoir des « journées de vaccination » et de veiller à ce que la prestation des services de base nécessaires puisse être assurée en toute sécurité et sans entrave pour répondre aux besoins des femmes, des enfants et des autres groupes vulnérables en matière de protection et d'assistance;
- Paragraphe 15 : Considération s'il est approprié et possible de créer des zones de sécurité provisoires et des couloirs de sécurité pour la protection des civils et l'acheminement de l'assistance.

- **Résolution 1265 (1999)** sur la protection des civils en période de conflit armé :

- Paragraphe 7 : Importance de permettre au personnel humanitaire d'accéder sans entrave et en toute sécurité aux civils en période de conflit armé.

Interdiction d'attaquer le personnel et les biens humanitaires

- **Résolution 1894 (2009)** sur la protection des civils en période de conflit armé :

- Paragraphe 16 : Condamnation des attaques contre le personnel humanitaire.

- **Résolution 1674 (2006)** sur la protection des civils en période de conflit armé :

- Paragraphe 22 : Appel à toutes les parties concernées à promouvoir la sûreté, la sécurité et la liberté de mouvement du personnel humanitaire.

- **Résolution 1296 (2000)** sur la protection des civils en période de conflit armé :

- Paragraphe 12 : Appel à toutes les parties concernées à promouvoir la sûreté, la sécurité et la liberté de mouvement du personnel humanitaire.

- **Résolution 1265 (1999)** sur la protection des civils en période de conflits armés :

- Paragraphe 8 : Les combattants doivent reconnaître le besoin d'assurer la sécurité, la protection et la liberté de mouvement du personnel humanitaire;
- Paragraphe 9 : Appel à toutes les parties à des conflits armés de respecter intégralement le statut du personnel des Nations Unies et du personnel associé, de condamner les attaques et de tenir responsables ceux qui commettent de tels actes.

II. Résolutions de l'Assemblée générale⁴

Facilitation des activités humanitaires et libre passage des envois de secours

- Résolution sur **le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies** :

- Résolution 46/182 (par. 35d. des Principes directeurs annexés à la résolution) et la résolution ultérieure 48/57 (Paragraphe19) : Rôle du coordonnateur des secours d'urgence s'agissant de faciliter l'accès aux zones d'urgence en obtenant le consentement de toutes les parties concernées.
- Résolution 58/114 (par. 10) et résolutions ultérieures 59/141 (par. 18), 60/124 (par. 2), 61/133 (par. 4), 62/94 (par. 24), 63/139 (par. 25), 64/76 (par. 26), A/65/L.45 (par. 27) : Appel à tous les gouvernements et toutes les parties d'assurer au personnel humanitaire, au matériel et aux équipements un accès sûr et sans entraves, lors de situations d'aide humanitaire d'urgence.

- Résolution sur **la protection et l'assistance de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays** :

- Résolution 56/164 (par. 10) et résolutions ultérieures 58/177 (par. 11), 60/168 (par. 12), 62/153 (par. 15), 64/162 (par. 16) : Appel aux gouvernements de faciliter l'assistance fournie par les institutions et les organisations humanitaires des Nations Unies, en améliorant entre autres l'accès aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Interdiction d'attaquer le personnel et les biens humanitaires

- Résolution sur **la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire** :

- Résolution 52/167 (par. 3) et résolutions ultérieures 53/87 (par. 11), 54/192 (par. 3), 55/175 (par. 4), 57/155 (par. 5), 59/141 (par. 18), 60/123 (par. 4), 61/133 (par. 4), 62/95 (par. 4), 63/138 (par. 4), 64/77 (par. 4), A/65/L.31 (par. 4) : Appel à tous les gouvernements et les parties d'assurer au personnel humanitaire un accès sûr et sans entraves, dans des situations d'urgence humanitaire complexes.
- Résolution 52/167 (par. 2) et résolutions ultérieures 53/87 (par. 10), 54/192 (par. 4), 55/175 (par. 5), 57/155 (par. 6), 59/141 (par. 17), 60/123 (par. 9), 61/133 (par. 9), 62/95 (par. 9), 63/138 (par. 10), 64/77 (par. 10), A/65/L.31(par. 11) : Condamnation de tout acte de violence à l'encontre du personnel humanitaire et de celui des Nations Unies.

Droit des personnes affectées ou obligations correspondantes des États Parties

- Résolutions sur **l'assistance aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays** :

- Résolution 60/128 (par. 11) et résolutions ultérieures 61/139 (par. 12), 62/125 (par. 14), 63/149 (par. 14) et 64/129 (par. 15) : Importance de l'assistance et de la protection adéquate et sans retard pour les réfugiés.

⁴ Pour plus de détails, veuillez consulter le *Reference Guide for Normative Developments on the coordination of humanitarian assistance in the General Assembly, the Economic and Social Council, and the Security Council since the adoption of General Assembly resolution 46/182*, Service de l'élaboration des politiques et des études, OCHA, vol. I, n° 2, 2009.

III. Résolutions du Conseil économique et social⁵

Facilitation des activités humanitaires et libre passage des envois de secours

- Résolution sur **le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les Nations Unies** :

- Résolution 2002/32 (par. 22) et résolutions ultérieures 2003/5 (par. 7), 2004/50 (par. 9), 2009/3 (par. 12), 2010/1 (par. 13) : Appel à tous les gouvernements et toutes les parties d'assurer au personnel humanitaire, au matériel et aux équipements un accès sûr et sans entraves, lors de situations d'aide humanitaire d'urgence.

⁵ Ibid.