

Négociation de l'accès humanitaire au Nord-Kivu:

perceptions des acteurs armés non étatiques, des communautés et des acteurs humanitaires





Financé par
la protection civile
et l'aide humanitaire
de l'Union européenne

Cette étude a été produite par l'Appel de Genève, avec le soutien de la Protection Civile et Operations d'Aide Humanitaire Européennes (ECHO).

REMERCIEMENTS: L'Appel de Genève remercie tous ceux qui ont contribué à cette étude. Tout d'abord Patrick Maxwell, candidat Juris Doctor à la Harvard Law School, qui a collecté une grande partie des données et qui a écrit les premières ébauches de cette recherche. Nous remercions les ONGs opérant au Nord Kivu, ainsi que les communautés et AANE qui ont participé à cette étude et qui ont généreusement partagé leur vision de l'accès humanitaire et des méthodologies de négociation.

Photos: ©Geneva Call/mskoumal

Sommaire

Acronymes	5
1. Résumé	6
2. Méthodologie	
2.1 Documentation existante et méthodologie de recherche	9
2.2 Difficultés et points faibles	10
3. Présentation générale des ONG présentes dans le Nord-Kivu	
3.1 Contexte historique de la présence de l'ONU et des ONG dans l'est de la RDC	11
3.2 Incidents touchant à la sécurité: AANE et criminels	12
3.3 Cadres normatifs et principes humanitaires	12
3.3.1 Secours humanitaires	13
3.3.2 Consentement des parties	13
3.3.3 Autorisation et facilitation des secours humanitaires, sous réserve du droit de contrôle	14
4. Observations sur les négociations d'accès, les principes humanitaires et la façon dont les ONG sont perçues dans le Nord-Kivu	
4.1. Les ONG présentes dans le Nord-Kivu: méthodologies d'accès	15
4.1.1 ONG ayant des contacts directs avec les AANE	15
4.1.2 ONG sans aucun contact direct avec les AANE	16
4.1.3 ONG impliquant les AANE	16
4.1.4 Négociations d'accès: succès ou échec	16
4.1.5 Communautés et sécurité	18
4.2 Le «cercle vicieux» du financement, de l'accès et de la qualité des projets	19
4.3 Les principes humanitaires	21
4.3.1 Remarque sur la méthodologie	21
4.3.2 Connaissance des principes	21
4.3.3 Tests à travers des scénarios	23
4.4 La connaissance du système international au sein des communautés et des AANE	25
4.5 Perception des ONG par les communautés	26
4.7 Perception des ONG par les AANE	27
4.8 Les structures internes des AANE et leurs connaissances formelles à propos du DIH	29
5. Principaux points à retenir et recommandations	
5.1 Principaux points à retenir	30
5.2 Recommandations à l'adresse des ONG	30
5.2.1 Analyse	30
5.2.2 Communication	31
5.2.3 Programmes et capacités	32
5.3 Recommandations à l'adresse des donateurs	33
6. Bibliographie	36
ANNEXES	
Guide des entretiens avec les AANE	38
Guide pour les discussions de groupe	38
Guide des entretiens avec les dirigeants des communautés	39

Acronymes

AANE	Acteur armé non étatique
CANI	Conflit armé non international
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
DIDH	Droit international des droits de l'homme
DIH	Droit international humanitaire
ENE	Engins non explosés
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FIB	Brigade d'intervention de la Force des Nations Unies
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
HCR	Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MSF	Médecins Sans Frontières
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PDI	Personnes déplacées internes
PNC	Police Nationale Congolaise
RDC	République démocratique du Congo
UNICEF	Fonds international de secours à l'enfance des Nations Unies
UNSC	Conseil de sécurité de l'ONU
UNSCR	Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU



1. Résumé

Ce rapport cherche à éclaircir les pratiques de négociation de l'accès humanitaire des ONG qui interviennent dans le Nord-Kivu. Il a pour but d'identifier les modalités et les pratiques employées par les ONG pour négocier l'accès et mener leurs opérations sur le terrain. Il s'intéresse également à la façon dont les acteurs armés non étatiques (AANE) et les communautés perçoivent les activités des ONG et tente de déterminer quelle influence cela peut avoir sur l'accès.

Comme point de départ de ces recherches, nous pouvons émettre deux observations concernant la communauté humanitaire dans l'est de la RDC :

1. Les fonds disponibles pour répondre aux besoins humanitaires dans la zone sont en baisse, car les fonds sont transférés vers d'autres zones géographiques qui ont besoin d'une aide humanitaire.
2. On assiste à l'apparition de nouvelles menaces pour la sécurité des travailleurs humanitaires et des autres ONG dans la zone.

En se basant sur plusieurs hypothèses de travail décrites dans la partie consacrée à la méthodologie, cette recherche analyse les conséquences de la diminution des

fonds sur les programmes, les modalités de mise en œuvre et l'accès. Elles cherchent également à savoir si les communautés et les acteurs armés non étatiques (AANE) comprennent les principes humanitaires et, à travers cela, comment sont perçues les ONG intervenant dans le Nord-Kivu. Cet exercice offre à son tour des informations précieuses sur l'accès accordé ou non aux ONG.

Les principales constatations de l'étude ont été les suivantes :

1. Les concepts de **neutralité, d'impartialité et d'indépendance revêtent une grande importance aux yeux des communautés et des AANE**, mêmes s'ils ont généralement exprimé leurs préoccupations de manière argumentée en se concentrant sur les résultats, et non sous la forme d'une discussion sur des principes ou des cadres normatifs abstraits. Les membres des communautés, en particulier, ont pu répondre de manière nuancée aux questions portant sur les principes humanitaires.
2. Un peu moins de la moitié **des représentants d'ONG** exerçant divers mandats (et moins de deux tiers des ONG purement humanitaires) **ont pu citer les quatre principes humanitaires**. Les autres personnes interrogées n'avaient que quelques connaissances du cadre des principes humanitaires, ou n'ont tout simplement pas pu citer un seul principe. Les représentants des ONG ont montré une **compréhension divergente de la façon d'appliquer les principes humanitaires**, ce qui a entraîné sur le terrain des actions différentes guidées par le même principe. Les dirigeants et le personnel de terrain des ONG n'affichaient pas non plus la même compréhension des principes humanitaires.
3. **Les négociations d'accès ont, jusqu'à présent, été menées de manière semi-formelle**; peu d'organisations ont des politiques ou des formations distinctes concernant les négociations d'accès, même si les agents de sécurité des différentes ONG restent en contact et partagent les informations lors de réunions et sur les réseaux sociaux.
4. Les membres des communautés et les AANE ont indiqué que les **ONG dont les équipes étaient composées de différentes nationalités étaient généralement plus crédibles**; les membres du personnel international étaient perçus comme moins susceptibles de se livrer à des actes de corruption, car ils sont moins soumis aux pressions sociales que les membres du personnel national.
5. Les membres des communautés et les AANE avaient tendance à **percevoir les ONG comme des acteurs économiques importants** et la plupart des préoccupations exprimées ont porté sur les emplois offerts aux communautés locales et sur le financement des organisations locales. Ce n'est que dans un deuxième temps que les membres des communautés se sont intéressés au contenu et à l'exécution des projets des ONG. Ils ont même mentionné que la situation dans certaines communautés était aggravée par les projets des ONG.
6. Les communautés comme les AANE ont tendance à entretenir des **souçons à l'égard des ONG**, en particulier en ce qui concerne le soutien apporté aux AANE, dans le cas des communautés, et l'espionnage, dans le cas des AANE.
7. **Les acteurs criminels** constituent une sérieuse menace pour les ONG intervenant dans le Nord-Kivu. Leur nature non organisée et leur anonymat empêchent les ONG d'employer des stratégies de négociation d'accès standard. Ici, l'adhésion des communautés aux projets des ONG s'est avérée essentielle pour améliorer la sécurité et l'accès.
8. **Les incidents touchant à la sécurité impliquant des AANE restent source de préoccupation**: si les attaques commises par des AANE représentent la forme de violence la moins fréquente contre les ONG, les attaques qui se produisent tout de même sont nettement plus susceptibles de viser explicitement ces ONG. Dans le même temps, les membres des ONG et des AANE ont indiqué que les AANE étaient souvent prêts à assurer la sécurité des opéra-

tions des ONG, soit en empêchant les attaques criminelles contre les ONG, soit (dans quelques cas isolés) en faisant pression sur les criminels pour qu'ils libèrent le personnel des ONG kidnappé. Cela montre le rôle important que jouent les AANE dans la sécurité des ONG.

- 9. L'acceptation des ONG par les communautés est apparue comme un facteur clé de la sécurité,** aussi bien en ce qui concerne l'accès aux territoires contrôlés par des AANE que contre les prédateurs criminels. La probabilité de se voir octroyer un accès augmente si l'ONG entretient des relations avec des interlocuteurs de confiance dans les zones des projets, tient ses promesses et répond aux besoins locaux. Les ONG font constamment l'objet d'une forme d'analyse coûts-avantages par les acteurs locaux. Les ONG qui offrent des avantages aux communautés locales sont acceptées; celles qui n'en offrent pas peuvent être la cible de vols ou de harcèlement.
- 10.** Les communautés n'ont pas fait de **distinction entre les acteurs humanitaires ou de protection, d'une part, et les acteurs de consolidation de la paix et de stabilisation, d'autre part.** Elles ont au contraire eu tendance à conférer un certain niveau de responsabilité concernant la résolution des conflits à tous les acteurs internationaux. C'est pourquoi, en dépit (ou peut-être, à cause) de la présence permanente d'ONG, certaines communautés se sont dites sceptiques sur le fait que des acteurs extérieurs veuillent réellement ou soient capables de contribuer à la résolution des conflits en cours.
- 11.** Les ONG interrogées dans le cadre de ce projet de recherches ont indiqué que **leurs programmes avaient fait l'objet d'importants changements à cause d'un manque de financement, avec principalement la fermeture de bureaux de terrain et une baisse du nombre de membres du personnel international:** un nombre inférieur de bases et d'installations permanentes d'ONG a conduit à une détérioration de l'accès et de la qualité des projets,

et la baisse du nombre de membres du personnel international a fait basculer les risques pour la sécurité sur le personnel national, qui est censé accepter des risques contre lesquels le personnel international serait protégé.

- 12. Les AANE sont allés jusqu'à encourager la présence d'ONG dans les zones sous leur contrôle.** Contrairement aux études précédentes, les AANE se sont montrés réticents à attirer l'attention sur certains manquements des ONG. Les AANE ayant généralement des liens étroits avec les responsables politiques locaux et les réseaux commerciaux, ils peuvent avoir de solides raisons d'attirer le plus grand nombre possible d'ONG.

Les données utilisées ont été pour la plupart recueillies au cours d'une période de huit semaines de recherches sur le terrain, durant lesquelles le personnel du projet a interrogé des représentants d'ONG et d'organismes de l'ONU, des membres des communautés, des autorités locales, des représentants de la société civile, des agents des services de sécurité gouvernementaux et des représentants des acteurs armés non étatiques (AANE). L'étude a impliqué au total 69 entretiens et 10 discussions de groupe. Les entretiens ont notamment porté sur l'accès, sur la façon dont les membres des communautés et les AANE perçoivent les ONG, sur les principes humanitaires d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, ainsi que sur les obligations des divers acteurs en vertu du droit international humanitaire (DIH).

Ce rapport commence par un récapitulatif de la présence des organisations d'aide et des ONG dans l'est de la RDC et une discussion sur les menaces pour la sécurité liées aux acteurs criminels, par opposition aux AANE, suivis d'une présentation du contexte juridique et philosophique qui sous-tend les principes humanitaires et le DIH. Le rapport présente ensuite les conclusions de l'étude, notamment un résumé des stratégies d'accès employées par les ONG, des critiques concernant ces stratégies, y compris une description de la dynamique qui résulte d'un manque de financement des ONG, et les conséquences spécifiques des violations de divers prin-

cipes humanitaires. Le rapport aborde ensuite la perception des ONGs par les communautés et les AANE et se conclut par un ensemble de points essentiels à retenir et de recommandations.

Ce rapport encourage les ONG à adopter et à communiquer sur les principes humanitaires et à entamer un dialogue avec les communautés sur la signification de ces principes et sur leur application au contexte spécifique. L'acceptation des ONG par les communautés est apparue comme un facteur capital de la sécurité et de l'accès. De manière générale, ce rapport propose que les ONG revoient leurs pratiques et leurs politiques dans trois domaines :

- l'analyse, y compris une analyse des structures locales du pouvoir, des relations entre les AANE et les communautés et des rôles du personnel international et national;
- la communication, notamment le dialogue avec les communautés et les AANE, car il ne suffit pas que les ONG respectent simplement leurs obligations (comme le respect des principes humanitaires), elles doivent montrer qu'elles se comportent et agissent en conséquence; et
- les programmes, y compris les programmes qui sont redevables envers les communautés locales et qui incluent une formation rigoureuse du personnel sur les compétences de négociation et les principes humanitaires.

Certaines recommandations présentées dans ce rapport constituent des pratiques d'excellence (« best practices ») dans le domaine humanitaire, de développement ou de consolidation de la paix qui cherche à apporter une aide et des services de qualité. À ce titre, elles ne sont donc pas forcément nouvelles. Toutefois, le fait que ces recommandations émanent de cette étude montre que ces pratiques ne sont actuellement pas entièrement appliquées dans le contexte du Nord-Kivu. De plus, les positions des communautés sur les projets des ONG et à l'accès soulignent la pertinence des pratiques d'excellence existantes.

2. Méthodologie

2.1 Documentation existante et méthodologie de recherche

Les documents actualisés sur les négociations humanitaires et la perception qu'ont les AANE de l'aide humanitaire en RDC sont plutôt rares, à l'exception d'une étude menée par Christoph Vogel et Justine Brabant, qui analyse la façon dont les AANE perçoivent les travailleurs humanitaires en RDC et aborde également les méthodologies de négociation¹. L'Appel de Genève a précédemment mené une étude sur la façon dont les AANE perçoivent l'action humanitaire plus généralement, dans plusieurs contextes, y compris en RDC². Il existe des documents traitant des attitudes des AANE vis-à-vis du DIH et de la protection des civils en général, ainsi que des négociations humanitaires avec certains AANE³.

L'approche particulière adoptée par cette étude vise à éclaircir les pratiques de négociation de l'accès humanitaire des ONG qui interviennent dans le Nord-Kivu. Elle a pour but d'identifier les modalités et les pratiques employées par les ONG pour négocier l'accès et mener leurs opérations sur le terrain. Elle s'intéresse en outre à la façon dont les AANE et les communautés perçoivent les activités des ONG et tente de déterminer quelle influence cela peut avoir sur l'accès. Elle analyse également la façon dont les ONG, les communautés et les AANE comprennent les principes humanitaires.

Cette étude repose sur plusieurs hypothèses de travail, formulées au tout début de ce projet. La méthodologie de recherche s'est essentiellement attachée à vérifier (ou à réfuter) ces hypothèses et à présenter en conséquence des recommandations pour

améliorer l'accès et la mise en œuvre des programmes dans le Nord-Kivu.

Les hypothèses de travail ont été les suivantes :

1. La qualité des programmes a pâti de la baisse des fonds disponibles, générant ainsi un mécontentement parmi les populations bénéficiaires.
2. Ce niveau de mécontentement a mis en péril les mécanismes de contrôle des communautés, qui ont précédemment exprimé plus vivement leur condamnation des kidnappings et des vols commis contre le personnel humanitaire.
3. Les acteurs humanitaires ont réduit la présence du personnel international sur le terrain, au vu des risques accrus de kidnapping.
4. Ce faisant, les acteurs humanitaires ont transféré une grande partie des risques sur le personnel national et local.
5. Les membres du personnel national et local font l'objet de pressions sociales durant leur déploiement sur le terrain, en raison de leur appartenance au milieu (pressions de la famille, de la communauté, etc.). L'ampleur de ces pressions a conduit le personnel national de certaines ONG à exiger la présence d'un membre du personnel international à leurs côtés durant le déploiement sur le terrain.
6. Cette situation a entraîné un cercle vicieux, dans lequel la perte d'accès a provoqué un manque de respect des principes humanitaires, conduisant ainsi, à nouveau, à un manque d'accès.

ONG: définitions et mandats

Le terme « organisation non gouvernementale » (ONG) désigne, aux fins de ce rapport, une organisation à but non lucratif, constituée à l'échelle nationale ou internationale, engagée dans des activités humanitaires, des plaidoyers, des soins de santé ou la défense des droits de l'homme. Cette étude s'est concentrée sur les ONG exerçant les mandats suivants (à noter qu'il existe d'autres types d'ONG, mais qu'elles n'ont pas été consultées pour cette étude) :

ONG humanitaires : principal point d'intérêt de l'étude, définies comme les ONG qui apportent une aide matérielle aux zones de crise aux fins de répondre à des besoins immédiats. Ceci peut inclure des soins médicaux, de la nourriture, des bâches ou des infrastructures de base comme des latrines ou des systèmes d'approvisionnement en eau.

ONG de protection : organisations axées sur la protection humanitaire, y compris les plaidoyers politiques au nom des populations vulnérables, et la protection contre les violences sexuelles. Bien que la protection humanitaire se concentre sur l'information et le renforcement des capacités, certaines ONG associent des activités de protection aux distributions de biens ou de nourriture.

ONG de consolidation de la paix/ de stabilisation : organisations qui tentent de bâtir ou de renforcer des structures sociales pour empêcher ou résoudre des conflits.

1. Brabant et Vogel, *In Their Eyes: The perception of aid and humanitarian workers by irregular combatants in the Democratic Republic of the Congo*. International NGO Safety Organization (2014).

2. Ashley Jackson, *In their Words: Perceptions of Armed non-State Actors on Humanitarian Action*, Appel de Genève (2016).

3. Tels que William Carter et Katherine Haver, *Humanitarian access negotiations with non-state armed groups – Internal Guidance Gaps and Emerging Good Practice*, SAVE – Secure access in volatile environments (2016); Hyeran, Jo, *Compliant Rebels: Rebel Groups and International Law in World Politics*, Cambridge University Press (2015); Ashley Jackson et Antonio Giustozzi, *Talking to the other side: Humanitarian Engagement with the Taliban in Afghanistan*, document de travail du HPG : Londres : Overseas Development Institute (2013); Ashley Jackson et Abdi Aynte, *Talking to the other side: Humanitarian Engagement with Al-Shabaab in Somalia*, document de travail du HPG : Londres : Overseas Development Institute (2013); Bellal, Annyssa et Stuart Casey-Maslen, *Rules of Engagement: Protecting Civilians Through Dialogue with Armed non-State Actors*, Académie de droit international humanitaire et de droits humains de Genève (2011).

L'étude a suivi une approche qualitative, se concentrant sur des entretiens et des discussions de groupe avec les parties impliquées. L'étude a impliqué au total 69 entretiens et 10 discussions de groupe. Les personnes interrogées ont principalement inclus des membres du personnel d'ONG nationales (7) et internationales (31) (41 entretiens au total, comprenant 24 ONG apportant de l'aide humanitaire, 2 exerçant des mandats de consolidation de la paix/ de stabilisation, 8 exerçant des mandats de protection et 4 autres ONG exerçant des mandats mixtes ou inhabituels), des représentants de la société civile, des autorités traditionnelles (17 entretiens), des membres des communautés (10 groupes de discussion, 6 communautés différentes)⁴ et des représentants d'AANE (4 entretiens, 4 AANE différents). Cela a également inclus des agences onusiennes, des représentants civils de la MONUSCO et des agents des FARDC. Les entretiens ont pour la plupart été effectués en personne à Goma, bien que l'équipe en charge de l'étude ait effectué quatre déplacements dans différentes zones de Masisi pour recueillir des informations auprès de sources sur place. Des représentants des communautés de Walikale et Rutshuru ont également été consultés, par téléphone ou en personne.

Les AANE ont été sélectionnés en fonction de leur représentativité. L'équipe en charge de l'étude a consulté des AANE issus de différents groupes ethniques et linguistiques, y compris des membres d'AANE étrangers et congolais. Les communautés, elles aussi, ont été sélectionnées sur la base de la représentativité; la majorité des membres des communautés vivaient dans des zones sous le contrôle d'AANE et les communautés représentaient un éventail de groupes ethniques et linguistiques. Diverses personnes au sein de chaque communauté ont été sélectionnées en vue d'entretiens et de discussions de groupe, allant de responsables gouvernementaux à des responsables de la société civile, en passant par

des chefs religieux, des agriculteurs et des ouvriers. Dans la mesure du possible, nous avons essayé d'équilibrer dans les groupes de discussion le nombre d'hommes et de femmes présents dans chaque discussion.

Il a également été demandé à plusieurs bailleurs de fonds de répondre à un bref questionnaire en ligne. L'étude s'est concentrée sur les exigences imposées aux partenaires d'exécution concernant l'implication des communautés et les interactions avec les AANE.

Enfin, l'étude s'est appuyée sur des données quantitatives fournies par plusieurs organisations partenaires, décrivant des tendances dans la fréquence et les motifs des attaques et des incidents touchant à la sécurité au cours desquels des membres du personnel d'ONG avaient été impliqués.

Pour encourager la franchise, tous les entretiens ont été menés de manière confidentielle; les personnes interrogées ont reçu l'assurance que leurs témoignages ne seraient pas reliés à elles.

Dernière remarque: les acteurs présents dans l'est de la RDC ont souvent leurs propres motivations et leurs propres programmes, et les membres des communautés ainsi que les représentants des AANE possèdent souvent une expérience des interactions avec les membres des ONG et les chercheurs. Aucune source ne peut être qualifiée de vraiment «indépendante» ou «objective»; de ce fait, les informations provenant de chaque source ont été évaluées en fonction des partis pris ou des programmes que la source en question pouvait représenter. Ceci dit, les récits faits par les membres des communautés, les représentants des AANE et les employés des ONG convergeaient plus qu'ils ne se contredisaient; en effet, tous les acteurs semblaient avoir un intérêt à ce que les ONG poursuivent et améliorent les services fournis aux communautés.

Exemple de cas: chevauchement des réseaux politico-militaires

Les AANE de l'est de la RDC sont souvent très bien intégrés dans les réseaux politiques et autres acteurs armés dans leurs environs immédiats, auxquels ils ont tendance à être subordonnés. Lors d'une entrevue organisée pour cette étude, l'équipe en charge des recherches a rencontré plusieurs membres d'un AANE, en présence d'un responsable politique local. Au cours de l'entrevue, le responsable politique a dominé la conversation, interrompant souvent les autres participants en plein milieu de leurs phrases ou contredisant les points de vue des représentants des AANE. Lorsque l'équipe en charge des recherches a quitté la pièce, elle a remarqué la présence de plusieurs membres de la *Police Nationale Congolaise*, armés d'AK-47 et d'au moins un lance-grenades, qui assuraient la sécurité du responsable politique lors de cette entrevue. Cet exemple illustre le chevauchement des réseaux et des alliances entre les AANE, les responsables politiques et les services de sécurité gouvernementaux.

Les ONG devraient veiller à cerner et à cartographier les structures du pouvoir des zones dans lesquelles elles interviennent; les AANE sont parfois (mais pas toujours) subordonnés aux souhaits des responsables politiques, des autorités coutumières ou d'autres structures civiles du pouvoir, et une compréhension de ces structures du pouvoir peut faciliter les négociations d'accès.

4. Remarque concernant la terminologie: étant donné que les perceptions et la participation des communautés jouent un rôle central dans la bonne compréhension de l'acceptation et de l'accès, ce rapport évite d'employer le terme «bénéficiaires» pour décrire les membres de la population congolaise qui interagissent avec les ONG. Le terme «membres des communautés» est utilisé tout au long de ce rapport pour désigner ces personnes.

2.2 Difficultés et points faibles

Le recueil de données durant les entretiens s'est heurté à plusieurs difficultés. Premièrement, étant donné l'étendue géographique restreinte et le nombre limité d'échantillons, nous devrions nous montrer prudents quant à l'extrapolation ou à la généralisation des conclusions de ces recherches.

Deuxièmement, bon nombre des entretiens (et quasiment toutes les discussions de groupe) ont été menés avec l'aide d'un interprète. Bien que les personnes menant les entretiens aient tenté de corriger les éventuels problèmes de communication ou d'interprétation, il est probable que certaines nuances aient été perdues au cours de la traduction.

Troisièmement, comme indiqué ci-dessus, quasiment tous les acteurs dans l'est du Congo ont intérêt à ce que les ONG puissent poursuivre leur travail et cet intérêt peut avoir orienté les réponses données à l'équipe en charge de l'étude.

Enfin, et notamment dans le cas des AANE, il y a eu un certain biais de sélection dans le choix des personnes interrogées. Les AANE

interrogés pour cette étude étaient des groupes avec lesquels l'Appel de Genève entretenait déjà des relations et qui étaient donc susceptibles d'être plus ouverts à l'accès des ONG et d'encourager une plus grande présence des ONG que ne le feraient d'autres groupes. En outre, les quatre AANE consultés avaient été sensibilisés, chacun à un niveau différent, sur le droit international humanitaire par l'Appel de Genève et l'un d'entre eux avait signé *l'Acte d'Engagement pour la protection des enfants des effets des conflits armés*. Par conséquent, on ne peut pas dire que les AANE consultés pendant cette étude constituent un échantillon purement représentatif des AANE du Nord-Kivu ou de l'ensemble de la RDC.

5. *L'Acte d'Engagement* est un mécanisme innovant développé par l'Appel de Genève qui permet à des AANE de s'engager à respecter certaines normes humanitaires et à être publiquement tenus pour responsables de leurs engagements. Les AANE ne peuvent devenir parties aux traités internationaux applicables et ne sont généralement pas autorisés à participer aux processus d'élaboration des normes. De ce fait, ils peuvent ne pas se sentir tenus d'observer des règles qu'ils n'ont ni proposées ni formellement adoptées. Ils n'ont parfois simplement pas connaissance de leurs obligations en vertu du droit international humanitaire. Le processus de *L'Acte d'Engagement* offre aux AANE l'opportunité d'exprimer formellement leur consentement à respecter les normes humanitaires et à s'approprier ces règles. Pour de plus amples informations, voir : <https://genevacall.org/fr/acteurs-armes-non-etatiques-precedemment-engage-par-geneva-call/>

3. Présentation générale des ONG présentes dans le Nord-Kivu

3.1 Contexte historique de la présence de l'ONU et des ONG dans l'est de la RDC

La RDC est en proie à des conflits depuis 1996, avec diverses phases d'intensité plus ou moins grande. La nature transnationale et très ethnique des conflits est compliquée encore davantage par le fait que la RDC est l'un des pays les plus riches au monde en termes de matières premières. Cela a conduit à l'apparition de milices d'autodéfense, à une extrême fragmentation des AANE et à des systèmes d'alliances volatiles.

Si avant les années 1990, seules quelques organisations humanitaires étaient présentes en RDC, notamment *Médecins Sans Frontières* (MSF), Oxfam et le UNHCR, on compte aujourd'hui plus de 200 organisations humanitaires intervenant en RDC, Goma étant l'une des «plateformes humanitaires» les plus importantes du pays⁶. Bien que les besoins humanitaires en RDC perdurent depuis plusieurs dizaines d'années, la crise humanitaire a atteint un pic avec la première guerre du Congo (1996-1997) et la deuxième guerre du Congo (1998-2003)⁷. Même si plusieurs tentatives aient été faites pour mettre fin aux conflits, comme le cessez-le-feu de Lusaka (1999), l'accord de Sun City (2002) et l'accord global et inclusif (2002), les conflits sévissent toujours en RDC. Le pays est encore aujourd'hui classé comme un conflit armé non international (CANI)⁸. Le processus de désarmement et d'intégration des groupes armés dans les forces de sécurité gouvernementales ne s'est toujours pas achevé et il reste plus

de 130 AANE différents rien que dans le Kivu⁹. En outre, la RDC accueille la plus grande mission de maintien de la paix de l'ONU au monde, baptisée la «Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo» (MONUSCO), qui comprend plus de 16 000 militaires¹⁰. Dans le cadre de la MONUSCO, la Brigade d'intervention de la Force des Nations Unies (BIF) est une formation militaire mandatée par le Conseil de sécurité de l'ONU en 2013 pour mener des opérations militaires contre certains AANE en RDC. La BIF a été critiquée à maintes reprises pour avoir mélangé les mandats de maintien de la paix et d'imposition de la paix, étant une force de maintien de la paix, mais s'engageant aussi directement en même temps dans les hostilités¹¹.

L'ONU et diverses organisations d'aide étant présentes dans le pays depuis longtemps, les populations civiles et les acteurs armés en RDC se sont familiarisés avec ces structures, même s'ils n'ont pas forcément de connaissances précises sur leurs mandats distincts, comme nous le verrons plus loin dans ce rapport. Cette familiarité joue néanmoins un rôle capital dans l'accès.

Enfin, il existe un certain niveau de «fatigue des ONG» parmi les bailleurs de fonds et les communautés civiles. Les ONG présentes dans le Nord-Kivu ont perdu de nombreux financements ces dernières années, car des situations d'urgence graves ont récemment éclaté dans d'autres régions du pays (notamment dans la province du Tanganyika et au Kasai), mais les besoins humanitaires restent inchangés dans le Nord-Kivu. Bon

Constatation : les communautés ne font aucune distinction entre les différents mandats

Les communautés n'ont pas fait la distinction entre les acteurs humanitaires ou de protection et les acteurs de consolidation de la paix et de stabilisation. Elles ont au contraire eu tendance à conférer un certain niveau de responsabilité concernant la résolution des conflits à tous les acteurs internationaux. C'est pourquoi, en dépit (ou peut-être, à cause) de la présence permanente d'ONG, certaines communautés se sont dites sceptiques sur le fait que des acteurs extérieurs veuillent réellement ou soient capables de contribuer à la résolution des conflits en cours.

nombre des ONG consultées pour cette étude indiquent que les organisations donatrices montrent des signes de lassitude par rapport à la crise prolongée au Nord-Kivu, notamment parce qu'aucune fin du conflit (et donc, aucun impact sur le niveau des besoins humanitaires) n'est en vue. Curieusement, plusieurs membres des communautés ont fait des commentaires similaires, indiquant que la situation reste

6. Alice Obrecht, *Blocage dynamique: Pour une action humanitaire adaptable en République démocratique du Congo*. Étude pays de l'ALNAP. Londres: ODI/ALNAP, (2018), p. 8.

7. Lectures supplémentaires sur la première et la deuxième guerres du Congo: Jason Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*. New York: Public Affairs, 2012; Gérard Prunier, *From Genocide to Continental War – The 'Congolese' Conflict and the Crisis of Contemporary Africa*, Hurst, 2009.

8. A. Bellal (ed), *The War Report 2017*, Geneva Academy, p. 30 et 31, disponible sur: <https://www.geneva-academy.ch/joomla-tools-files/docman-files/The%20War%20Report%20Armed%20Conflicts%20in%202017.pdf>

9. Suluhu, *Armed Group Maps*, octobre 2017, <https://sulu.org/congo/mapping/> (extrait le 30 jan. 2019)

10. Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies S/RES/2409 (2018), p. 10.

11. Voir, par exemple, Lars Müller, «The Force Intervention Brigade—United Nations Forces beyond the Fine Line Between Peacekeeping and Peace Enforcement», dans: *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 20, Numéro 3, 1^{er} décembre 2015, Pages 359–380, <https://doi.org/10.1093/jcsl/krv005>

précaire malgré deux décennies de présence des ONG.¹² C'est pourquoi, en dépit (ou peut-être, à cause) de la présence permanente d'ONG, certaines communautés se sont dites sceptiques sur le fait que des acteurs extérieurs veuillent réellement ou soient capables de contribuer à la résolution des conflits en cours.

3.2 Incidents touchant à la sécurité: AANE et criminels

En dépit de la prolifération des AANE, la dynamique la plus inquiétante (en termes d'accès pour les organisations d'aide) concerne la hausse de la criminalité. Selon des données de divers organismes recuei-

lies entre 2016 et 2018, les éléments criminels ont été responsables de près de trois fois plus d'incidents touchant à la sécurité du personnel des ONG que l'ensemble des AANE ou des services de sécurité gouvernementaux. À l'échelle nationale, des criminels anonymes ont été à l'origine de 319 incidents touchant à la sécurité des ONG durant cette période. Sur cette même période, 74 incidents touchant à la sécurité des ONG et impliquant des services de sécurité gouvernementaux ont été recensés. Seuls 46 incidents impliquant des AANE ont été signalés sur cette période.¹³ Les représentants des ONG et les membres des communautés ont indiqué, cependant, que les actes «criminels» anonymes étaient souvent l'œuvre de membres d'AANE ou d'agents des services de sécurité gouvernementaux opérant incognito et de leur propre chef. Les chiffres réels seront donc légèrement différents.

Les incidents touchant à la sécurité qui impliquent des AANE restent cependant une source de préoccupation. Ces mêmes données indiquaient qu'il était fort probable qu'un incident touchant à la sécurité dans lequel un AANE donné était impliqué vise une ONG (31 sur 46, soit 67 %, des incidents impliquant un AANE visaient principalement des ONG; les 33 % restants ont touché des ONG mais ne les visaient pas explicitement). Moins de 50 % des incidents criminels enregistrés et seuls 42 % des incidents impliquant des services de sécurité gouvernementaux, ont visé explicitement des ONG. En d'autres termes, bien que les attaques perpétrées par des AANE représentent la forme de violence la moins fréquente contre les ONG, les attaques qui se produisent tout de même sont bien plus susceptibles de viser explicitement des ONG. Si les attaques des AANE sur les ONG sont plus ciblées que les autres formes de violence, les négociations d'accès représentent alors un moyen important de réduire le nombre de ces attaques.

Au cours de cette étude, près d'un tiers des ONG ont pu citer des incidents durant lesquels des membres de leur organisation ont été victimes d'attaques, de vols ou de kidnappings pour des raisons financières; une seule a cité des incidents touchant à la sécurité qui ont impliqué des membres d'AANE. En réalité, les membres des ONG et des AANE ont indiqué que les AANE étaient souvent prêts à assurer la sécurité des opérations des ONG, soit en empêchant les attaques criminelles contre les ONG, soit (dans quelques cas isolés) en faisant pression sur les criminels pour qu'ils libèrent le personnel des ONG kidnappé. Cela dit, les données montrent que les attaques perpétrées par des AANE contre des ONG restent plus ou moins régulières; il est donc important de tenir compte des AANE lors de la planification de la sécurité des ONG.

La criminalité engendre ses propres complications en ce qui concerne l'accès humanitaire. Contrairement aux AANE et aux forces de sécurité gouvernementales, dont l'identité est clairement établie, les criminels restent des acteurs anonymes. C'est pourquoi les ONG ne peuvent adopter des stratégies de négociation d'accès standard, car elles n'ont pas de point de contact ni de représentant précis à qui s'adresser au sein des groupes et des réseaux criminels. Cette étude a cependant défini certaines stratégies que peuvent entreprendre les ONG pour prévenir les attaques criminelles. Ces stratégies sont abordées plus loin, dans la cinquième partie.

3.3 Cadres normatifs et principes humanitaires

Le droit international humanitaire régleme les conditions dans lesquelles sont apportés les secours humanitaires durant les conflits armés internationaux et non internationaux.

Constatation: les AANE représentent une menace pour la sécurité

Bien que les attaques perpétrées par des AANE représentent la forme de violence la moins fréquente contre les ONG, les attaques qui se produisent tout de même sont bien plus susceptibles de viser explicitement des ONG. Dans le même temps, les ONG et les membres des AANE ont fait remarquer que les AANE étaient souvent prêts à assurer la sécurité des opérations des ONG, soit en empêchant les attaques criminelles contre les ONG, soit (dans quelques cas isolés) en faisant pression sur les criminels pour qu'ils libèrent les membres du personnel des ONG kidnappés. Cela montre le rôle important que jouent les AANE dans la sécurité des ONG.

12. Les communautés n'ont pas fait de distinction entre les acteurs humanitaires ou de protection (dont les interventions sont destinées à répondre aux besoins fondamentaux durant les conflits), d'une part, et les acteurs de consolidation de la paix et de stabilisation (dont les interventions ont pour but de mettre fin à un conflit), d'autre part. Elles ont au contraire eu tendance à conférer un certain niveau de responsabilité concernant la résolution des conflits à tous les acteurs internationaux; en effet, de nombreuses recommandations faites par les communautés ont porté sur les plaidoyers ou sur la résolution du conflit, en plus des préoccupations plus matérielles telles que les articles non alimentaires, la nourriture ou l'amélioration des infrastructures.

13. Ces données sont extraites de la base de données d'une organisation qui a préféré garder l'anonymat.

Légalement, le conflit en RDC est un conflit armé non international (CANI), régi par l'article 3 commun aux Conventions de Genève, par le Protocole additionnel II aux Conventions de Genève et par le droit international humanitaire coutumier.¹⁴ Ces normes stipulent que les organisations d'aide sont autorisées à apporter des secours humanitaires aux civils qui en ont besoin, en se montrant impartiales et en agissant sans distinction défavorable et avec le consentement des parties. De plus, sous réserve de leur droit de contrôle, les parties doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans entrave des secours humanitaires pour les civils qui en ont besoin. En d'autres termes, les secours humanitaires apportés dans les CANI sont soumis aux conditions suivantes :

1. Premièrement, les secours doivent être humanitaires, impartiaux et ne faire aucune distinction défavorable. Dans la pratique, cela signifie que les organisations d'aide n'ont aucun droit d'accès si elles prennent parti dans un conflit ou si elles distribuent de l'aide sur une base autre que les besoins. Cela ne les empêche pas de distribuer l'aide en accordant la priorité aux plus vulnérables.
2. Deuxièmement, les secours ne peuvent être apportés qu'avec le consentement des parties au conflit.
3. Troisièmement, si l'aide humanitaire remplit ces conditions, les parties doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans entrave des secours humanitaires, sous réserve de leur droit de contrôle.

En principe, le personnel et les biens humanitaires sont civils et doivent, à ce titre, être respectés et protégés des attaques. Outre la protection contre les attaques, ceci inclut l'interdiction de

- destruction, détournement ou pillage des biens humanitaires ;
- harcèlement, intimidation, violence physique, kidnapping, prise d'otage et détention arbitraire du personnel humanitaire.

Les attaques commises délibérément contre le personnel et les biens humanitaires jouissant d'un statut civil constituent un crime de guerre¹⁵.

3.3.1. Secours humanitaires

La signification des secours humanitaires est élargie et clarifiée davantage dans la Proclamation des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et dans le Code de conduite humanitaire de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). La Croix-Rouge a défini quatre principes clés pour guider le travail humanitaire, à savoir :

- Humanité : l'impératif de protéger la vie, la santé et la dignité de l'être humain.
- Impartialité : aucune discrimination ne doit être faite sur la base de la race, des croyances politiques, de la nationalité, de la religion ou de la classe et l'aide doit être apportée sur le seul critère des besoins.

- Neutralité : les secours doivent éviter de prendre parti durant un conflit armé ou de s'engager dans des controverses politiques ou religieuses.

- Indépendance : l'impératif de conserver une autonomie vis-à-vis des gouvernements et autres acteurs.

Trois de ces principes (humanité, impartialité et neutralité) ont par la suite été codifiés par les Nations Unies, dans la Résolution 46/182 de l'Assemblée générale¹⁶.

Bien qu'ils aient été élaborés à l'origine pour servir de guide aux diverses organisations de la Croix-Rouge dans différents pays, les principes humanitaires ont été largement suivis. À l'heure où nous rédigeons ce rapport, 755 organisations humanitaires ont signé le Code de conduite de la FICR et ces quatre principes restent la norme pour les pratiques d'excellence des ONG¹⁷.

3.3.2 Consentement des parties

Les secours humanitaires sont soumis au consentement des parties. Bien que la question de savoir qui doit donner son consentement fasse l'objet de controverses¹⁸, la position majoritaire veut que durant les conflits armés non internationaux, le consentement de l'État sur le territoire duquel les secours humanitaires doivent être apportés soit toujours requis, y compris pour les territoires contrôlés par des AANE. Pour des raisons pratiques, ce consentement devrait également être demandé à l'AANE concerné. Si des services sont proposés à une partie à un conflit armé, celle-ci ne peut refuser son consentement

14. A. Bellal (ed), *The War Report 2017*, Geneva Academy, p. 30, disponible sur : <https://www.geneva-academy.ch/joomlafiles-docman-files/The%20War%20Report%20Armed%20Conflicts%20in%202017.pdf>

15. Article 8(2)(e)(iii).

16. Ni le Code de conduite ni aucune résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies ne sont juridiquement contraignants. Les principes humanitaires peuvent cependant être considérés comme un « droit souple » international, représentant les meilleurs conseils d'experts juridiques et de praticiens expérimentés.

17. Une discussion plus approfondie des cadres du DIH et des principes humanitaires n'entre pas dans le cadre de cette étude. Les personnes intéressées peuvent cependant consulter les sources suivantes : *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Handbook on the International Normative Framework*. Département fédéral suisse des affaires étrangères (2014) ; ou Hugo Slim, *Humanitarian Ethics: A guide to the morality of aid in war and disaster*. Oxford University Press (2015).

18. Voir le document Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict de 2016, demandé par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, section D, disponible sur : <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oxford%20Guidance%20pdf.pdf> ; CICR, *Report of the 32nd International conference of the Red Cross and Red Crescent: IHL and the Challenges of Contemporary Armed Conflict*, 2015, partie consacrée à l'aide humanitaire, p. 26 et suivantes. Le rapport est disponible sur : <https://www.icrc.org/en/download/file/15061/32ic-report-on-ihl-and-challenges-of-armed-conflicts.pdf>

de façon arbitraire¹⁹, c'est-à-dire sans raison valable²⁰.

C'est aux États qu'incombe avant tout l'obligation de pourvoir aux besoins de la population civile. Les AANE qui contrôlent un territoire durant un conflit armé non international sont également tenus de répondre aux besoins de la population civile si l'État partie au conflit est incapable ou peu désireux d'assumer son obligation. Lorsqu'une organisation humanitaire impartiale demande à un État de consentir à ce qu'elle fournisse ses services parce qu'une partie à un conflit armé, qu'il s'agisse d'un État ou d'un AANE, n'est pas en mesure d'assumer son obligation de répondre aux besoins de la population ou n'en démontre pas la volonté, les États doivent donner leur consentement.

3.3.3 Autorisation et facilitation des secours humanitaires, sous réserve du droit de contrôle

Bien que les parties ne puissent refuser leur consentement de manière arbitraire, elles peuvent exercer un contrôle sur les secours apportés. En d'autres termes, une fois le consentement obtenu, la mise en œuvre des secours humanitaires demeure soumise au droit de contrôle des parties.

Les parties au conflit sont autorisées à contrôler les secours humanitaires, par exemple en prenant des mesures pour vérifier la nature humanitaire des secours ou des dispositions techniques pour qu'ils puissent être mis en pratique. Ces dispositions techniques peuvent servir à garantir aux parties que les secours humanitaires sont exclusive-

ment humanitaires, notamment en vérifiant que les cargaisons n'incluent pas d'armes ou d'autre matériel militaire. Les dispositions techniques peuvent également avoir pour but de garantir la sécurité des convois humanitaires, par exemple en leur demandant d'emprunter des itinéraires imposés à des moments précis. Toutefois, la nécessité militaire ou les raisons impératives de sécurité ne peuvent justifier des restrictions temporaires et géographiques de l'aide humanitaire que dans des circonstances exceptionnelles. La nécessité militaire ou les raisons impératives de sécurité ne justifient pas le refus général des secours humanitaires. Quant au consentement, les dispositions techniques ne doivent pas être imposées de manière arbitraire, c'est-à-dire de manière déraisonnable.

Le droit de contrôle est limité par l'obligation de permettre un passage rapide et non entravé, ce qui signifie, entre autres, que :

- les parties doivent s'abstenir de tout harcèlement;
- les parties devraient réduire les procédures administratives, réduire, accélérer ou renoncer aux inspections douanières et s'assurer qu'aucune exigence supplémentaire ou plus lourde n'est ajoutée localement. Le but est d'accélérer l'aide humanitaire.

Lorsqu'il s'agit d'évaluer si les parties enfreignent leur obligation d'accorder un passage rapide et sans entrave, le principal point à prendre en compte est l'impact des mesures de contrôle sur les opérations de secours dans leur ensemble.

19. Bien que la loi n'impose pas de demander le consentement des AANE, si des services sont proposés à un AANE, celui-ci ne peut refuser son consentement de manière arbitraire. Voir également *CICR, Commentaires de 2016 sur la Convention (I) de Genève*, §779 et suivants, disponible sur : <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?documentId=D491030A9BB6E16EC12563140043A96A&action=openDocument>.

20. Pour mieux comprendre la signification du refus de consentement arbitraire, voir le document *Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict* de 2016, demandé par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, section E, disponible sur : <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oxford%20Guidance%20pdf.pdf>

4. Observations sur les négociations d'accès, les principes humanitaires et la façon dont les ONG sont perçues dans le Nord-Kivu

4.1. Les ONG présentes dans le Nord-Kivu: méthodologies d'accès

La majorité des ONG interrogées pour cette étude ont indiqué n'avoir aucune procédure ou méthode formalisée pour négocier l'accès aux zones contrôlées par des AANE. Seuls 20% d'entre elles avaient mis par écrit des procédures et des pratiques précises; 37% disposaient d'une certaine forme de formation ou de politiques informelles pour les membres du personnel en charge des négociations; et 37% n'ont cité aucune structure formelle. Les 6% restants avaient adopté des politiques interdisant toute forme d'échanges avec des AANE.

Néanmoins, la plupart des ONG suivaient des schémas de négociation d'accès étonnamment similaires. Les agents de sécurité des ONG ont cité plusieurs réseaux informels florissants permettant de recueillir et

de diffuser des connaissances et des pratiques concernant l'accès. Il existe, en particulier, un ensemble semi-formel d'agents de sécurité issus des divers organismes basés à Goma, qui restent en contact en se réunissant ou à travers les réseaux sociaux et qui partagent des conseils et des informations sur les pratiques d'excellence concernant la négociation de l'accès humanitaire. En outre, la grande majorité des agents de sécurité des ONG sont congolais, et non des membres du personnel international, et beaucoup ont travaillé tour à tour pour de multiples ONG. La combinaison de ces dynamiques explique sans doute que les différentes ONG intervenant en dehors de Goma aient adopté des pratiques de négociation très similaires.

Nous avons pu distinguer trois grandes stratégies de négociation de l'accès:

- une pour les organisations qui étaient en mesure de contacter directement les AANE,
- une pour les organisations qui, pour diverses raisons, avaient le sentiment qu'elles ne pouvaient pas contacter directement des membres d'AANE²¹,
- et une autre pour les ONG impliquant directement les AANE sur une thématique spécifique dans le cadre de leurs projets.

Ces trois stratégies dépendaient toutefois de l'acceptation par les membres des communautés et notamment par les dirigeants locaux et les autorités coutumières, un élément clé garantissant l'acceptation par les AANE.

4.1.1. ONG ayant des contacts directs avec les AANE

Les ONG qui avaient la possibilité de contacter directement des AANE avaient tendance à suivre le même schéma général: lorsqu'une ONG voulait entamer un projet dans une nouvelle zone, un membre de l'ONG (généralement l'agent de sécurité, mais parfois un membre du personnel local ou un dirigeant) contactait divers réseaux pour obtenir les coordonnées des autorités, de membres de la société civile ou d'autres interlocuteurs dans la zone qui pourraient faciliter un contact initial avec les dirigeants des AANE. Dans le cadre de cette quête, le membre de l'ONG mobilisait généralement les réseaux personnels des membres du personnel du projet originaires de la zone en question et se renseignait auprès d'autres ONG actives dans la zone. Les représentants des ONG ont mentionné à plusieurs reprises l'importance des structures de coordination.

Comme indiqué ci-dessus, les AANE dans le Nord-Kivu ont généralement des liens étroits avec les autorités politiques et coutumières dans leur zone. Étant donné que ces mêmes autorités sont généralement connues publiquement (et ont intérêt à s'assurer que l'aide parvient à leurs communautés), elles peuvent éventuellement servir de lien entre les ONG et les AANE. Les autres intermédiaires potentiels incluaient les structures médicales (qui, en vertu du DIH, sont tenues de soigner les combattants blessés de tous les camps et sont généralement connues de tous les acteurs armés, qui leur font confiance) ou les réseaux de la société civile. Le dirigeant d'une communauté a expliqué que

Constatation: les méthodologies d'accès des ONG

Les négociations d'accès ont, jusqu'à présent, été menées de manière semi-formelle; peu d'organisations ont des politiques ou des formations distinctes concernant les négociations d'accès, même si les agents de sécurité des différentes ONG restent en contact et partagent les informations lors de réunions et sur les réseaux sociaux.

21. Bien que d'autres différences organisationnelles aient influencé les négociations d'accès, c'est la présence ou l'absence de restrictions organisationnelles qui a fait la plus grande différence. Les ONG nationales ont exprimé un peu plus d'inquiétudes concernant la sécurité que les ONG internationales, mais les méthodes de négociation de l'accès étaient très similaires, notamment du fait que les membres du personnel national avaient tendance à se charger de négocier l'accès même dans les ONG internationales. La présence de personnel permanent sur le terrain (abordée plus loin dans ce rapport) a semblé avoir un impact positif sur la capacité d'une ONG à négocier un accès.

les communautés connaissaient souvent les membres de la famille des chefs des AANE et que ces membres (qui travaillent parfois pour des ONG) peuvent quelques fois servir de point de contact initial.

Une fois qu'un intermédiaire de confiance possédant de nombreux contacts locaux a été identifié, l'ONG demande généralement à cet intermédiaire de la présenter, ainsi que ses projets, aux AANE dans la zone. L'ONG demande aussi généralement à l'intermédiaire de lui fournir les coordonnées (généralement un numéro de téléphone) d'un représentant de l'AANE, pour garantir une communication permanente.

Politiques des donateurs

Certaines ONG ont indiqué que les politiques des donateurs les empêchaient d'avoir des contacts avec certaines personnes faisant l'objet de sanctions. Qui plus est, plusieurs donateurs ont indiqué qu'ils imposaient à leurs partenaires d'exécution de restreindre leurs contacts avec des membres des services de sécurité gouvernementaux (police, armée et services de renseignement) car des contacts avec ces forces empièteraient sur la neutralité de l'ONG. Un donateur a qualifié les services de sécurité gouvernementaux d'«illégitimes».

Ces résultats ne sont cependant pas universels. D'autres donateurs ont indiqué que les contacts avec les services de sécurité gouvernementaux étaient encouragés, ou tout du moins acceptables, pour la réussite du projet.

À ce stade, certaines ONG tentent de rencontrer face à face les représentants des AANE dans la zone; les agents de sécurité ont souligné l'importance du contact personnel pour bâtir des relations et cimenter la confiance. Certaines ONG choisissent cependant de ne pas rencontrer directement les AANE, préférant limiter leurs échanges aux communications téléphoniques.

Une fois les premiers contacts et les relations établis, les ONG poursuivent leurs contacts avec les AANE à différentes fréquences. Elles ont toutefois indiqué en majorité qu'elles restaient régulièrement en contact avec les chefs des AANE, en particulier avant de vastes projets ou des déplacements de véhicules.

4.1.2. ONG sans aucun contact direct avec les AANE

Certaines ONG, cependant, n'observaient pas le schéma décrit ci-dessus. Ces ONG n'étaient pas autorisées, pour diverses raisons, à établir un contact direct avec des AANE. Les raisons de cette interdiction différaient; plusieurs ONG œuvraient à la réforme du secteur de la sécurité, par exemple, et s'inquiétaient du fait que leurs activités auprès des membres des services de sécurité gouvernementaux puissent détériorer leurs échanges avec les AANE. D'autres ont exprimé des inquiétudes de principe, la principale étant qu'en accordant de l'attention aux AANE, les ONG pouvaient leur conférer une légitimité excessive. La plupart étaient cependant des ONG dont les donateurs interdisaient tout contact avec des membres des AANE²².

Ces ONG suivaient un schéma similaire à celui décrit ci-dessus, excepté qu'elles limitaient leur sensibilisation et leurs contacts aux dirigeants des communautés et à d'autres intermédiaires, s'appuyant sur ces acteurs pour plaider au nom de l'ONG auprès des acteurs armés dans la zone. Ces ONG pouvaient ainsi s'assurer qu'il existait

un tampon confortable entre elles et les membres des AANE, tout en réussissant à faire passer des informations sur les avantages de leurs activités.

4.1.3. ONG impliquant les AANE

Le troisième et dernier ensemble de stratégies de négociation des ONG concerne les organisations qui ont été en contact direct avec les AANE eux-mêmes, ou qui ont impliqué ces derniers. Ces organisations menaient des activités telles que l'élimination d'engins non explosés (ENE), la démobilisation des enfants soldats ou l'éducation sur le DIH, qui nécessitaient donc la participation active des membres des AANE, et non pas simplement leur assentiment. Il s'agissait souvent des organisations qui jouissaient du meilleur accès et qui entretenaient les relations les plus solides avec les AANE. Ces ONG ont su expliquer que les activités de leurs projets bénéficieraient directement aux AANE eux-mêmes (en écartant une menace physique directe, comme dans le cas de l'élimination des EXE, ou à travers le renforcement des capacités, comme dans le cas de l'éducation sur le DIH) et ont été généralement bien acceptées par les AANE²³.

4.1.4. Négociations d'accès: succès ou échec

Le succès ou l'échec des négociations d'accès dépendaient de deux facteurs: premièrement, la capacité de l'ONG à bâtir des relations avec des et intermédiaires et interlocuteurs de confiance dans les zones concernées par les projets; et deuxièmement, la capacité de l'ONG à tenir ses promesses et à répondre aux besoins locaux. Plusieurs membres d'ONG interrogés ont expliqué que les communautés et les AANE adoptaient une approche pragmatique de l'évaluation des ONG, indiquant que les ONG faisaient constamment l'objet d'une forme d'analyse coûts-avantages de la part des acteurs locaux. Les ONG qui offrent

22. Plusieurs représentants d'ONG ont indiqué que certains organismes donateurs empêchaient les partenaires d'exécution d'avoir des interactions avec des personnes faisant l'objet de sanctions internationales. Les ONG avaient cependant tendance à interpréter cette directive de manière exagérée et à couper tout contact, ou presque, avec les AANE pour être sûres de ne pas avoir d'interactions avec des personnes faisant l'objet de sanctions.

23. Ces résultats découlent de nos propres entretiens avec des AANE; tous les AANE interrogés se sont montrés ouverts à une présence accrue des ONG dans leurs zones et les trois quarts d'entre eux se sont dits prêts à en apprendre davantage sur le DIH et sur les divers systèmes de l'ONU et des ONG, même si cette question n'avait pas été posée directement par l'équipe en charge de l'étude.

Constatation : l'acceptation par les communautés est essentielle à l'accès

L'acceptation des ONG par les communautés est apparue comme un facteur clé de la sécurité, aussi bien en ce qui concerne l'accès aux territoires contrôlés par des AANE que contre les prédateurs criminels. La probabilité de se voir octroyer un accès augmente si l'ONG entretient des relations avec des interlocuteurs de confiance dans les zones des projets, tient ses promesses et répond aux besoins locaux. Les ONG font constamment l'objet d'une forme d'analyse coûts-avantages par les acteurs locaux. Les ONG qui offrent des avantages aux communautés locales sont acceptées; celles qui n'en offrent pas peuvent être la cible de vols ou de harcèlement.

des avantages aux communautés locales sont acceptées; celles qui n'en offrent pas peuvent être la cible de vols ou de harcèlement. Il convient de noter que les ONG qui apportent une aide directe, en particulier une assistance dont l'impact est évident et que les communautés peuvent constater immédiatement (comme la santé et l'aide alimentaire) sont plus facilement acceptées que les ONG de protection ou de consolidation de la paix, dont les projets ont un impact à long terme. Lorsqu'on leur a posé la question, les représentants des AANE et des communautés ont cité plus facilement les ONG apportant une aide directe, dont ils se souvenaient.

À l'exception des ONG qui n'étaient pas autorisées à avoir des échanges avec les AANE, les ONG interrogées ont en majorité estimé qu'il était nécessaire, et utile à un projet, de contacter les AANE locaux avant

d'entamer un projet dans une nouvelle zone. Les représentants des ONG ont souligné la valeur qu'une communication régulière avec les AANE (et les autres autorités locales) pouvait apporter à l'exécution d'un projet en termes d'accès et de sécurité. Cependant, les personnes interrogées ont également évoqué les dangers inhérents à entretenir des relations trop proches avec des AANE bien établis, expliquant que ces derniers essayaient souvent de marchander des biens, des crédits téléphoniques ou d'autres faveurs en échange d'un accès.

Contrairement aux négociations humanitaires menées dans d'autres contextes (par exemple, l'Opération Survie au Soudan dans les années 1990), les ONG étaient extrêmement réticentes à conclure des accords écrits avec des AANE²⁴. Aucune des ONG interrogées n'a indiqué avoir conclu des accords d'accès écrits avec des AANE et la plupart des ONG se sont montrées préoccupées par le caractère légal et légitime d'un tel accord. Dans tous les cas, les contacts entre les ONG et les AANE se sont limités à des conversations semi-régulières et semi-formelles, par téléphone ou face à face.

Fait intéressant, les ONG ont généralement indiqué qu'elles préféreraient négocier un accès avec les AANE un par un, plutôt que dans le cadre d'un consortium ou en bloc. Les ONG qui possédaient moins d'expérience ou moins de structures de négociation ont indiqué qu'elles avaient rarement la possibilité d'intégrer des blocs de négociation avec d'autres organisations; les ONG possédant davantage de capacités ont indiqué qu'elles préféreraient négocier par elles-mêmes. Du fait, notamment, que les relations interpersonnelles et l'instauration de la confiance jouent un rôle très important dans leurs stratégies de négociation, certaines ONG dotées de solides capacités (en particulier celles qui entretiennent de bonnes relations localement) se sont à plusieurs reprises dites préoccupées que d'autres partenaires puissent afficher un comportement dépla-

cé ou agissent d'une manière susceptible de nuire à leur crédibilité. Dans de rares cas, des représentants des ONG se sont rappelés de situations dans lesquelles les circonstances exigeaient qu'un groupe coordonné d'ONG négocient un accès en groupe; mais en règle générale, les ONG négociaient l'accès individuellement²⁵.

LES FARDC

Plusieurs agents des FARDC ont été interrogés pour cette étude. En règle générale, ces agents ont manifesté leur soutien aux projets des ONG et ont dit vouloir être davantage impliqués. Les agents des FARDC ont expliqué que les ONG les contactaient rarement pour obtenir des conseils sur la sécurité ou pour leur faire part de leurs déplacements, mais que certaines ONG restaient en contact et que les FARDC facilitaient autant que possible l'accès de ces ONG. Un agent a pu nous montrer des textes qu'il avait échangés avec d'autres bureaux, mentionnant qu'une ONG avait contacté son bureau pour l'informer de ses déplacements et demandant à ce que d'autres agents des FARDC s'assurent que l'itinéraire était sécurisé.

Bien que les agents des FARDC aient pu citer certains principes (notamment celui de la neutralité) et préceptes du DIH, ils ont affiché des connaissances limitées des cadres normatifs internationaux. Ils ont ajouté qu'il n'était pas garanti que les simples soldats aient des connaissances, ne serait-ce que fondamentales, sur le DIH ou connaissent les différences entre les divers acteurs humanitaires.

24. Voir, par exemple, l'Accord sur les règles de base SPLM/OLS, signé par les représentants de l'opération Survie au Soudan et le Mouvement populaire de libération du Soudan/l'armée, qui était encore à ce moment-là un acteur non étatique. Une copie de cet accord peut être consultée en ligne sur <https://www.unicef.org/french/path/Documents/Session%20Principes%20Humanitaires/Ressources%20pour%20le%20formateur/4.11%20Accord%20SPLM-Operation%20Lifeline%20Sudan.doc>

25. Le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a accompli des progrès en développant un mécanisme de suivi et de résolution des problèmes d'accès. Ce mécanisme était en cours de développement durant la période des recherches. Voir «2018 Plan de réponse d'urgence: Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri (RD Congo).» UNOCHA.

4.1.5. Communautés et sécurité

Dans l'ensemble, l'acceptation par les communautés est apparue comme l'un des principaux facteurs pouvant favoriser la sécurité et l'accès des ONG. Comme indiqué ci-dessus, certaines ONG entretiennent des communications avec les dirigeants des communautés en sachant qu'ils parleront de leurs projets aux AANE dans la zone et n'ont aucun échange avec les AANE.

Les ONG ont indiqué que la communication avec les communautés était une composante importante d'une stratégie de sécurité. Après de graves incidents touchant à la sécurité, par exemple, les ONG suspendaient leurs activités dans une zone tout en faisant savoir aux dirigeants locaux qu'elles ne pourraient pas reprendre leurs opérations tant que leur sécurité serait menacée. Ces stratégies auraient contribué à renforcer la sécurité des ONG après un incident touchant à la sécurité.

Les ONG et les membres des communautés ont indiqué qu'à quelques exceptions près, la majorité des AANE en RDC étaient impliqués dans les structures communautaires locales et ouverts à la présence d'ONG.

Plusieurs personnes interrogées ont en outre indiqué que les AANE agissent souvent en coordination avec les autorités civiles, en particulier les autorités coutumières (ou sont même subordonnés à ces dernières). Ceci a été confirmé dans les observations faites par l'équipe en charge de l'étude. Dans un exemple, le personnel d'un projet a rencontré un responsable politique local et plusieurs représentants d'AANE. Le responsable politique a clairement forcé le respect et la retenue chez les autres personnes dans la pièce, interrompant souvent les autres interlocuteurs et contredisant leurs points de vue.

Enfin, les ONG et les représentants des communautés ont souligné à plusieurs reprises que le meilleur moyen de contacter des AANE pour négocier un accès était de passer par un interlocuteur local de confiance, voire par les autorités locales, qui peuvent transmettre le message et présenter l'ONG aux AANE. Les réseaux communautaires constituent donc un élément essentiel des négociations d'accès.

Les membres des communautés et le personnel des ONG ont expliqué qu'il était bien plus difficile de garantir la sécurité contre les attaques criminelles que de négocier avec les AANE, en particulier du fait que les groupes criminels sont généralement assez petits et gardent l'anonymat. Les membres des communautés ont cependant mentionné plusieurs points de levier qui pourraient être utilisés pour renforcer la sécurité des ONG intervenant dans des zones à forte criminalité.

Les personnes interrogées ont indiqué à plusieurs reprises que les criminels étaient souvent issus de l'un des trois groupes suivants : membres des FARDC peu scrupuleux, membres d'AANE opérant dans l'anonymat, ou membres de communautés locales. Dans le cas de soldats des FARDC peu scrupuleux, l'acceptation par la communauté n'aide pas forcément ; d'autres stratégies peuvent s'avérer nécessaires. Face à des membres d'AANE ou de communautés, en revanche, les mécanismes communautaires peuvent être utiles pour empêcher la criminalité.

En ce qui concerne les AANE, les mêmes structures de négociation et de communication peuvent être utilisées pour inciter les AANE à contrôler plus scrupuleusement leurs membres. Bien qu'il s'agisse forcément d'une négociation plus délicate (car elle peut sous-entendre que les AANE ne contrôlent pas entièrement les soldats sous leur commandement), les AANE peuvent se montrer ouverts à une telle proposition, car (comme indiqué ci-dessus), ils ont de bonnes raisons d'autoriser les ONG à accéder à leurs territoires²⁶.

Pour finir, les communautés peuvent également exercer un certain contrôle sur les éléments criminels, bien que cela puisse être incertain. Comme l'a fait remarquer un représentant d'une ONG, les criminels sont moins susceptibles de viser des ONG largement perçues comme fournissant de précieux services ou aidant leurs communautés. Une ONG a indiqué que le fait d'avoir adopté une approche fortement centrée sur les communautés lui permettait d'éviter de subir des attaques criminelles ; cette même ONG a été largement citée par les communautés comme étant hautement appréciée. Plusieurs dirigeants de communautés ont reconnu que la réputation positive d'une ONG pouvait, dans

une certaine mesure, la protéger des criminels.²⁷ Plusieurs autres ont cependant mentionné les difficultés inhérentes à la communication ou aux négociations avec des groupes criminels.

Les AANE et les principes

Les AANE semblaient très peu préoccupés par les violations des principes humanitaires. Les représentants des AANE interrogés pour cette étude n'ont pas montré de vive réaction face aux scénarios de violations des principes abordés dans la quatrième partie. Ils ont cependant mentionné d'eux-mêmes plusieurs préoccupations.

Notamment concernant de possibles violations de la neutralité dans lesquelles les AANE ont accusé les ONG de canaliser l'argent ou l'aide en direction d'AANE rivaux. Deux des groupes interrogés ont indiqué que cela s'était produit ; cela a été le seul incident dans lequel les AANE ont bien voulu citer des exemples précis de violation d'un principe humanitaire.

Les autres inquiétudes concernant la neutralité portaient sur la communication des informations. Les représentants des AANE se sont dits préoccupés par le fait que les ONG se montraient négligentes par rapport aux informations, en particulier les informations qui pourraient être utilisées contre eux par des acteurs armés rivaux.

Enfin, les AANE (tout comme les communautés) ont exprimé leur colère devant des exemples de corruption ou de profits réalisés par des ONG, indiquant que de tels incidents allaient à l'encontre de l'objectif affiché de la présence des ONG (à savoir l'impératif humanitaire, la préservation de la santé et de la vie humaines).

4.2. Le « cercle vicieux » du financement, de l'accès et de la qualité des projets

L'étude a été menée après plusieurs années de baisse des financements octroyés aux activités des ONG dans le Nord-Kivu. Pour diverses raisons (les représentants des ONG ont cité l'apparition de plusieurs crises graves au Tanganyika et dans les provinces du Kasai, ainsi qu'un sentiment général de « fatigue » vis-à-vis de l'est de la RDC),

Constatation : diminution de la présence sur le terrain et transfert des risques sur le personnel national

Les ONG interrogées dans le cadre de ces recherches ont indiqué que leurs programmes avaient fait l'objet d'importants changements à cause d'un manque de financement, avec principalement la fermeture de bureaux de terrain et une baisse du nombre de membres du personnel international : un nombre inférieur de bases et d'installations permanentes d'ONG a conduit à une détérioration de l'accès et de la qualité des projets, et la baisse du nombre de membres du personnel international a fait basculer les risques pour la sécurité sur le personnel national, qui était censé accepter des risques contre lesquels le personnel international serait protégé.

les montants des fonds disponibles n'ont cessé de diminuer ces dernières années²⁶. Ce manque de financement a eu des répercussions et a entraîné des cercles vicieux, qui augmentent les difficultés pour les ONG qui souhaitent accéder à des zones touchées par les conflits. Sur le plan de l'accès, cela se traduit principalement par une diminution de la présence des ONG sur le terrain et par un personnel international réduit sur les sites de terrain.

Près de la moitié des ONG interrogées ont indiqué que leurs programmes avaient fait l'objet d'importants changements (par exemple, l'obligation de fermer des bases sur le terrain) à cause d'un manque de financement. Bâter et entretenir des relations (avec les membres des communautés, les autorités locales et les représentants des AANE) est essentiel pour instaurer la confiance au sein des communautés et garantir l'accès aux zones touchées par les conflits, mais aussi pour s'assurer que les communautés locales comprennent les projets et les priorités des ONG (et que les ONG cernent les besoins des communautés). Faute d'une présence permanente, les ONG en sont réduites à effectuer de courtes visites sur place pour mettre en œuvre les projets. Bien que les conséquences d'un manque de présence sur le terrain soient difficiles à quantifier, les membres des ONG et les membres des communautés ont indiqué à plusieurs reprises que le nombre réduit de bases et d'installations permanentes d'ONG compliquait l'accès et nuisait à la qualité des projets.

Les représentants des ONG ont indiqué que le manque de financement se manifestait d'autres façons : notamment, une baisse des fonds signifie moins de personnel international sur le terrain, ce qui peut avoir des effets surprenants sur les projets. Une baisse des fonds pousse

Corruption et accès

En raison des problèmes de sécurité, les personnes interrogées (et en particulier les membres du personnel des ONG nationales) ont donné des réponses mitigées quant à savoir si la « corruption » était, en fin de compte, une bonne ou une mauvaise chose. Plusieurs membres des communautés et du personnel national des ONG (affichant une attitude plus désabusée) ont indiqué que de petites sommes de corruption étaient acceptables, si elles garantissaient le succès du projet. Les employés des ONG ont évoqué des situations dans lesquelles ils avaient la certitude que des AANE bénéficieraient de leurs distributions, mais ont néanmoins continué, pour le bien de la population civile.

Une ONG locale a longuement défendu la pratique des pots-de-vin, expliquant que si elle ne remettait pas aux AANE une part des biens provenant d'une distribution d'aide, ces AANE prendraient probablement à la population civile une quantité similaire ou supérieure par la force. L'ONG a indiqué qu'il était préférable que tous les acteurs donnent simplement une petite part aux AANE ou aux autorités locales et garantissent la bonne exécution du projet. Cette stratégie doit cependant être évitée, car elle constitue une aide matérielle directe aux AANE.

les organisations à réduire le nombre de membres du personnel international dans leurs effectifs et confine davantage le personnel international à Goma. Les membres du personnel des ONG ont indiqué que le personnel international était souvent isolé

26. Comme indiqué ci-dessous, les AANE peuvent avoir un intérêt à assurer la sécurité des activités des ONG. Trois des quatre AANE interrogés pour cette étude se sont dits prêts à assurer la sécurité des ONG dans leurs zones d'influence.

27. Ceci a été illustré par une affaire récente, mentionnée par plusieurs membres de la communauté, dans laquelle une ONG s'est fait voler une voiture par des criminels. L'ensemble de la communauté a publiquement manifesté sa désapprobation et a même aidé à retrouver et à arrêter l'un des criminels. Il convient de noter, cependant, que l'incident a touché une ONG qui apportait une aide directe à la communauté et que la situation aurait pu être différente si la victime avait été une ONG exécutant un projet dont l'impact positif sur la communauté aurait été moins évident (disons une ONG exerçant un mandat de protection).

28. Ceci est vrai dans la plupart des crises humanitaires à travers le monde aujourd'hui, bien que la RDC reste une des zones de crise qui manque le plus de fonds. Voir « Alarming lack of funding claims lives, » Norwegian Refugee Council (2018). <https://www.nrc.no/news/2018/july/alarming-lack-of-funding-claims-lives/>

des risques en étant maintenu à Goma; plusieurs employés d'ONG ont mentionné une tendance perturbante à demander au personnel national (ou à attendre de lui) d'accepter des risques contre lesquels le personnel international serait protégé.

La présence réduite du personnel international sur le terrain modifie la façon dont la qualité des projets est perçue. Plusieurs personnes interrogées (parmi lesquelles des dirigeants de communautés, un représentant d'un AANE et plusieurs employés d'ONG) ont indiqué que le personnel international était perçu comme plus « neutre » (ou, du moins, comme ayant moins d'intérêts dans la dynamique locale) que le personnel national. Dans la même lignée, presque toutes les ONG interrogées pour l'étude ont reconnu que les membres du personnel national (et notamment le personnel local) subissaient d'énormes pressions sociales que les membres du personnel international, pour la plupart, pouvaient éviter. Le personnel des ONG et les dirigeants des communautés ont indiqué à plusieurs reprises que le personnel national et local était vulnérable aux pressions exercées par les figures d'autorité et les AANE pour détourner l'aide ou distribuer des emplois aux autorités ou à leurs partisans. Un employé d'une ONG congolaise a raconté qu'il avait été contraint de quitter sa ville natale pendant un an, car il s'était opposé à un chef local sur une décision concernant l'exécution d'un projet. D'autres employés d'ONG congolais ont confirmé cette tendance, ajoutant que plusieurs de leurs collègues avaient été contraints de fuir au Rwanda, après avoir reçu des menaces de mort pour avoir refusé de verser des pots-de-vin aux autorités locales. Les dirigeants locaux peuvent en outre faire pression sur les membres du personnel national en menaçant leurs familles. Les membres du personnel international sont protégés de ces menaces et pressions, car

ils donnent le sentiment d'avoir davantage de « soutien » ou d'autorité de la part de leur organisation et parce qu'ils n'ont (généralement) aucune famille dans les zones des projets et que rien ne les empêche de simplement évacuer les lieux s'ils provoquent la colère d'une autorité locale²⁹.

De ce fait, le manque de personnel international sur le terrain accroît les risques de corruption et de détournement des fonds des projets. Plusieurs des ONG consultées pour cette étude étaient explicitement conscientes de ces dynamiques et s'efforçaient d'avoir du personnel international présent sur chaque site de terrain (et veillaient à ce que toute « décision impopulaire » soit prise par le personnel international, et non national). D'autres organisations ont trouvé des façons inventives de lutter contre ce problème; une ONG s'est assurée que tous les membres du personnel natio-

nal présents sur le terrain aient sur eux les coordonnées d'un responsable de projet international facilement joignable par téléphone au cas où une décision impopulaire devait être prise. D'autres ont simplement veillé à sensibiliser les autorités locales au début du projet, pour leur rappeler que la corruption ou le détournement des biens amoindrit la valeur d'un projet pour la communauté locale³⁰.

Il est à noter, cependant, que ce risque accru de corruption n'est pas dû au fait que le personnel international « a plus de principes » ou est « moins corrompu » que le personnel national; la différence est plutôt due aux pressions sociales moindres et à la plus grande mobilité dont jouit le personnel international. De plus, quelle que puisse être la réalité, ce qui importe, c'est que le personnel national est perçu par les communautés comme plus ouvert à la corruption.

On peut comprendre que si une communauté pense qu'une ONG est moins capable de mener des programmes de qualité (soit en raison de connaissances réduites ou d'une acceptation moindre résultant d'une plus faible présence sur le terrain, soit parce qu'une hausse de la corruption résultant des pressions sociales s'abat sur les membres du personnel national), l'acceptation et l'enthousiasme que la communauté accorde à cette ONG peuvent en pâtir. Étant donné que (comme indiqué au point 4.1.5) l'acceptation par les communautés constitue un facteur clé dans la sécurité des ONG, aussi bien vis-à-vis des AANE que des criminels, ce manque d'acceptation peut faire baisser le niveau de sécurité et donc restreindre l'accès. Cette association (citée explicitement par une personne interrogée) forme un cercle vicieux, dans lequel une baisse des financements restreint l'accès, ce qui amoindrit la qualité des projets des ONG. Cette moindre qualité des projets a des

Constatation: perception des équipes constituées de diverses nationalités

Les membres des communautés et les AANE ont indiqué que les ONG dont les équipes étaient constituées de diverses nationalités avaient tendance à être plus crédibles; le personnel international était perçu comme moins susceptible de se livrer à des pratiques de corruption, car il subit moins de pressions sociales que les membres du personnel national.

29. Le personnel international n'est pas à l'abri de ce type de conflit. Une personne a par exemple raconté que des affrontements physiques avaient éclaté sur l'une de ses bases à cause d'un désaccord personnel entre le responsable du bureau et un membre de la communauté. Il est cependant plus facile pour le personnel international de simplement quitter une zone si un tel conflit devient trop intense.

30. Outre les effets évidents de la corruption (la perte de biens ou d'argent), le fait d'être considéré comme complice de corruption entache la réputation d'une ONG, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur l'acceptation par les communautés. Bien que certains membres des communautés aient dit comprendre plus ou moins les pressions subies sur le terrain, la majorité d'entre eux ont indiqué que la corruption au sein des ONG, même la corruption forcée, avait un impact négatif sur la réputation de l'ONG.

effets négatifs sur l'acceptation par les communautés, ce qui détériore les conditions de sécurité et réduit donc l'accès; et le cycle se répète. Il existe, bien entendu, des moyens et des méthodes pour contrer ce cercle vicieux; certains sont cités dans les recommandations de ce rapport.

4.3. Les principes humanitaires

4.3.1 Remarque sur la méthodologie

Comme indiqué plus tôt, cette étude a cherché à savoir dans quelle mesure les ONG, les communautés et les AANE comprenaient les quatre principes humanitaires (humanité, neutralité, impartialité et indépendance³¹) et, dans un deuxième temps, de quelle façon les programmes des ONG étaient perçus et ce que cela impliquait en termes de négociations d'accès. Ce second élément a été accompli en décrivant des scénarios hypothétiques dans lesquels une ONG a enfreint l'un des principes humanitaires et en permettant aux personnes interrogées (membres des communautés et AANE) d'expliquer les conséquences

de cette violation. Les scénarios ont été conçus de sorte à décrire des situations susceptibles de se produire (ou qui se sont déjà produites) au cours des interventions d'ONG. Seuls les événements ont été décrits aux personnes interrogées; les motivations ou les raisons derrière ces événements ne leur ont pas été communiquées, afin de savoir quelles motivations les membres des communautés attribueraient aux différentes actions entreprises par les ONG.

4.3.2. Connaissance des principes

4.3.2.1 Les ONG et les principes humanitaires

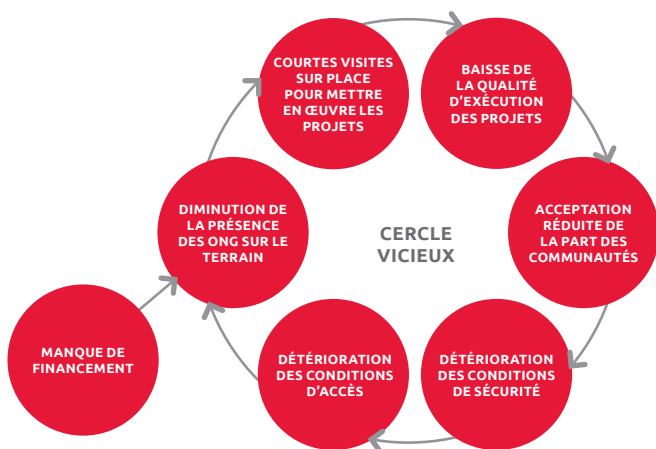
Les membres d'ONG interrogés n'ont pas montré une compréhension uniforme des principes humanitaires. Moins de la moitié d'entre eux connaissaient bien le cadre initialement formulé par le CICR et les Nations Unies. Les autres ne possédaient que quelques connaissances du cadre régissant les principes humanitaires ou n'ont tout simplement pas été en mesure de citer un des principes.

Constatation : connaissance des principes humanitaires au sein des ONG

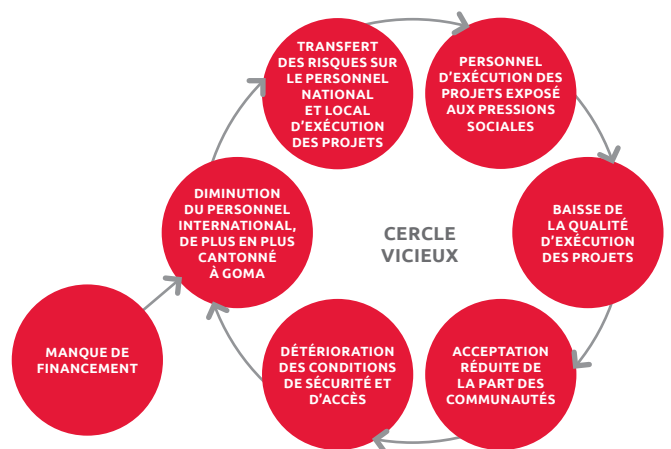
Moins de la moitié des représentants d'ONG exerçant divers mandats (et moins de deux tiers des ONG purement humanitaires) ont pu citer les quatre principes humanitaires. Les autres ne possédaient que quelques connaissances du cadre régissant les principes humanitaires ou n'ont tout simplement pas été en mesure de citer un des principes.

Les organisations incapables de citer les quatre principes avaient davantage tendance à œuvrer à la réforme du secteur de la sécurité, à la stabilisation, à la consolidation de la paix ou à couvrir d'autres secteurs qui ne sont pas humanitaires au sens classique.

Le cercle vicieux de la « diminution de la présence des ONG sur le terrain »



Le cercle vicieux de la « diminution de la présence du personnel international »



31. Initialement formulés par le Comité International de la Croix-Rouge, ces principes sont aujourd'hui au cœur de l'identité humanitaire. Trois de ces principes (humanité, impartialité et neutralité) ont été codifiés par la Résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies. L'ouvrage *Humanitarian Ethics* de Hugo Slim offre l'une des analyses les plus approfondies de ces principes. Comme indiqué au point 3.3, le respect de ces principes conditionne l'acceptation de l'aide humanitaire par les parties au conflit.

Néanmoins, même parmi les ONG exerçant des mandats purement humanitaires, plus d'un tiers des personnes interrogées ont eu du mal à citer les principes humanitaires et à en discuter. Parmi ces organisations, les ONG nationales étaient représentées (mais pas exclusivement) de manière disproportionnée.

Parmi les représentants des ONG (un peu plus d'un tiers au total) qui avaient des connaissances imparfaites du cadre régissant les principes, beaucoup ont montré une certaine confusion quant aux divers cadres et normes internationales susceptibles de s'appliquer. Les représentants des ONG ont souvent pu citer un ou plusieurs des principes humanitaires, mais pas les quatre, ou y ont intégré d'autres principes ou normes du DIH ou des lignes directrices régissant le fonctionnement du secteur humanitaire, citant des principes tels que Ne pas nuire ou la «transparence». Souvent, les organisations possédaient leurs propres valeurs ou principes fondamentaux et les représentants des ONG avaient tendance à confondre les principes humanitaires avec les valeurs fondamentales de leur propre organisation.

Le fait que certaines ONG ne concevaient pas leurs propres missions ou identités comme étant «humanitaires» au sens classique et ne se sentaient donc pas vraiment

tenues d'adhérer aux principes humanitaires, a contribué à compliquer les choses. Les organisations dont les mandats et les projets concernaient la consolidation de la paix, la réforme du secteur de la sécurité ou le développement appliquaient des codes de conduite et des principes internes différents de la formulation classique des principes humanitaires.

Ajoutant à la confusion, les représentants des ONG ont souvent fourni des formulations ou des explications des principes qui ont conduit à des actions différentes, parfois même contradictoires, sur le terrain. Le principe de neutralité, en particulier, a été interprété de façons différentes, voire contradictoires, par les divers acteurs. Certaines ONG ont indiqué que leur communication et leurs interactions avec les AANE étaient directement guidées par le principe de neutralité; étant donné que leurs organisations étaient, par nécessité, en contact avec les structures gouvernementales, elles se sentaient obligées d'être en contact avec les AANE dans leurs zones d'intervention, afin de démontrer qu'en tant qu'acteurs extérieurs, elles ne prenaient aucun parti dans le conflit. À l'inverse, d'autres ONG ont indiqué qu'elles interdisaient explicitement les discussions avec des AANE car elles avaient le sentiment qu'une telle communication enfreindrait leur propre neutralité. Les praticiens expérimentés se sont dits inquiets du fait que très peu de personnes au sein du système des ONG soient en mesure de formuler une compréhension claire et exhaustive des principes humanitaires.

Pour finir, même si les dirigeants ont pu formuler clairement une compréhension des principes humanitaires, il est devenu évident que cette compréhension n'était pas toujours partagée par le personnel de terrain. Une personne interrogée a relaté un incident au cours duquel il est resté plusieurs sacs de nourriture en surplus suite à une distribution; en enfreignant clairement le principe de neutralité, le personnel de l'ONG les a distribués aux membres d'un AANE qui se trouvait être dans la zone, fournissant ainsi une aide matérielle au groupe.

Certaines organisations ont cependant démontré une parfaite compréhension des principes humanitaires. Il s'agissait

généralement d'organisations ayant des antécédents institutionnels de respect des principes (le plus évident étant le CICR qui, étant à l'origine des principes, a affiché un solide engagement envers les principes humanitaires). Ces organisations se sont en outre attachées à former les membres du personnel qui étaient les plus susceptibles d'être en contact avec les communautés (en particulier les chauffeurs, les agents de sécurité et le personnel de terrain) et ont encouragé un débat interne sur l'application des principes.

4.3.2.2 Connaissances des communautés

Très peu de membres des communautés possédaient des connaissances formelles sur les principes humanitaires, bien que certains aient pu en citer un ou deux. Les membres des communautés possédaient généralement peu de connaissances formelles du système international, en dehors de leur expérience directe. Quasiment tous les membres des communautés (et des AANE) ont pu citer les ONG avec qui ils avaient eu des échanges directs, mais ont eu du mal à en citer d'autres. Ils ont eu également bien plus tendance à citer des organisations qui fournissaient des services offrant des résultats clairement visibles (par exemple, les ONG fournissant des services médicaux ou distribuant de la nourriture), ce qui laisse penser que ces acteurs sont plus facilement acceptés que, par exemple, les organismes de protection, dont les effets sont peut-être moins visibles.

D'autres se sont souvenus de cas dans lesquels des membres de la communauté (généralement des représentants de la société civile ou des autorités coutumières) ont reçu une formation sur les principes humanitaires, mais ces connaissances ont rarement été transmises aux autres membres de la communauté. Il est cependant apparu clairement, comme nous le verrons plus loin, que les concepts de neutralité, d'impartialité et d'indépendance étaient importants aux yeux des membres des communautés, même s'ils avaient des connaissances formelles très limitées sur le sujet.

4.3.2.3 Connaissances des AANE

Les représentants des AANE ont montré divers niveaux de connaissance des principes humanitaires, qui ont plus ou moins

Constatation: une compréhension divergente des principes humanitaires et de leur concrétisation

Les représentants des ONG ne concevaient pas tous de la même façon la concrétisation des principes humanitaires, ceci aboutissant à des actions différentes sur le terrain. Les dirigeants et le personnel de terrain des ONG n'affichaient pas non plus la même compréhension des principes humanitaires.

Constatation: compréhension des principes humanitaires par les AANE et les communautés

Les concepts de neutralité, d'impartialité et d'indépendance revêtent une grande importance aux yeux des communautés et des AANE, même s'ils ont généralement exprimé leurs préoccupations de manière argumentée en se concentrant sur les résultats, et non sous la forme d'une discussion sur des principes ou des cadres normatifs abstraits. Les membres des communautés, en particulier, ont pu répondre de manière nuancée aux questions portant sur les principes humanitaires.

corrélé les subtilités affichées par les AANE. Un représentant d'un AANE (qui a décrit un ensemble de structures et de codes de conduite internes relativement avancé qui encourageait les membres à suivre le DIH) a indiqué que son groupe avait été formé aux principes humanitaires par le CICR. Un autre AANE n'a fait mention d'aucune structure interne de ce type et n'a montré que peu de connaissances formelles des principes. Deux AANE interrogés ont prétendu connaître les principes humanitaires mais se sont arrêtés net lorsqu'il a fallu les citer ou en discuter explicitement, ce qui laisse penser qu'ils ne possédaient pas une grande maîtrise des principes.³² Il convient de noter, cependant, que les quatre AANE interrogés avaient précédemment été en contact avec l'Appel de Genève et que plusieurs d'entre eux ont explicitement

mentionné que leurs connaissances du DIH et des principes humanitaires venaient en grande partie de formations dispensées par l'Appel de Genève.

4.3.3 Tests à travers des scénarios

Comme expliqué ci-dessus, les entretiens menés avec les représentants d'AANE et les membres/dirigeants des communautés ont inclus des questions sur des scénarios hypothétiques de violations des principes humanitaires. Les scénarios, qui décrivaient des situations susceptibles de se produire au cours d'interventions humanitaires, ont été présentés sous forme d'un récit d'événements uniquement (c'est-à-dire que la personne menant l'entretien n'a pas mentionné les motivations ni le raisonnement derrière les actes hypothétiques, simplement les actes eux-mêmes). Ceci dans le but d'évaluer les motivations que les personnes interrogées (des membres des communautés) attribueraient aux actes entrepris par les ONG.

En règle générale, les membres des communautés (même ceux qui n'avaient jamais reçu de formation formelle sur les principes humanitaires) ont pu donner des réponses nuancées concernant les violations potentielles de la neutralité, de l'impartialité et de l'indépendance. Les membres et les responsables des communautés ont donné des réponses différentes quant à l'impact des violations des principes sur la réputation, laissant penser que l'interprétation de certains actes peut différer d'un lieu à un autre ou d'une personne à l'autre. Les réponses des membres des communautés ont généralement été formulées de manière argumentée en se concentrant sur les résultats, ces derniers ayant eu tendance à discuter des résultats concrets (ou de l'absence de résultat) de la violation d'un principe. Le respect des « principes » ou des « règles » n'a pas beaucoup pesé dans leurs réponses, qui se sont davantage concentrées sur les conséquences ou les résultats concrets.

Scénarios de violations des principes

Les scénarios suivants ont été présentés aux membres/dirigeants des communautés et aux représentants des AANE, à qui il a ensuite été demandé en quoi cela influencerait la réputation de l'ONG concernée. Chaque scénario a été rédigé de façon à décrire une violation de l'un des principes humanitaires. Ces scénarios décrivent volontairement des situations susceptibles de se produire durant des interventions humanitaires.

Neutralité: « Une ONG arrive en RDC pour mettre en place des projets humanitaires, mais refuse de travailler dans les zones contrôlées par des AANE. L'ONG ne vient en aide qu'aux communautés qui se trouvent dans les zones contrôlées par le gouvernement. »

Impartialité: « Une ONG arrive dans votre zone, mais ses projets ne bénéficient qu'aux membres d'une seule communauté ethnique et ignorent les populations des autres groupes ethniques. »

Question de suivi sur l'impartialité: « Une ONG n'intervient qu'auprès de PDI, constituées d'un groupe ethnique différent du reste de la population. Elle n'intervient pas auprès des autres personnes. »

(Cette question a été ajoutée afin d'évaluer la façon dont les membres des communautés percevaient les ONG dont les projets favorisaient involontairement un groupe ethnique. Certains représentants d'ONG avaient précédemment expliqué qu'ils s'étaient retrouvés à n'intervenir qu'auprès de certains groupes ethniques, simplement parce que les membres de ces groupes ethniques présentaient des vulnérabilités uniques.)

Indépendance: « Une ONG arrive dans votre zone et reçoit des directives et des fonds de la MONUSCO/du gouvernement congolais. »

Posée séparément, sous la forme d'une question à propos de la MONUSCO et d'une question concernant le gouvernement congolais. Étant donné que la Brigade d'intervention des forces de la MONUSCO mène des interventions armées actives pour soutenir le gouvernement congolais, elle est considérée comme une partie belligérante dans le conflit. En revanche, la MONUSCO était perçue très différemment du gouvernement, comme expliqué ci-dessus.

32. Les AANE ont systématiquement tenté de se montrer ouverts vis-à-vis du système des ONG et de dire qu'ils le connaissent bien; les AANE, les représentants des ONG et les membres des communautés ont tous souligné que les AANE encourageaient la présence d'ONG sur leur territoire. Un représentant d'un AANE a donc intérêt à dire qu'il connaît bien les principes humanitaires, même si, en réalité, ce n'est pas le cas. Cette dynamique est détaillée plus amplement au point 4.5.

Les concepts (et notamment les questions concernant l'indépendance des ONG) ont été largement filtrés à travers les expériences des communautés. Différentes communautés ont donné différentes réponses et leurs justifications de ces réponses se sont généralement appuyées sur leurs expériences précédentes avec les systèmes de l'ONU ou des ONG et sur ce qu'elles en avaient retiré. Les membres des communautés ont généralement discuté volontiers des raisons expliquant leurs réponses et n'ont pas hésité à préconiser des lignes de conduite aux ONG.

Fait surprenant, les AANE se sont généralement montrés moins véhéments et ont semblé accepter davantage des violations potentielles des principes.

4.3.3.1 Neutralité

Le scénario suivant a été utilisé pour tester les réactions face aux violations du principe de neutralité : « Une ONG arrive en RDC pour mener des projets, mais refuse de travailler dans les zones contrôlées par des AANE. L'ONG ne vient en aide qu'aux communautés qui se trouvent dans les zones contrôlées par le gouvernement. » Il a ensuite été demandé aux personnes interrogées de détailler les conséquences potentielles qu'un tel comportement pouvait avoir pour cette ONG.

Ce scénario a suscité diverses réactions. Deux tiers des dirigeants des communautés et 50 % des groupes de discussion (cinq sur dix) ont convenu qu'il était déplorable qu'une ONG adopte une telle ligne de conduite, qui aurait des conséquences négatives. Certains dirigeants des communautés ont laissé entendre que cela reviendrait à « abandonner » la population des zones contrôlées par des AANE ou à exercer une discrimination à leur encontre. D'autres membres des communautés ont simplement admis la réalité de la situation et ont indiqué que de nombreuses ONG n'avaient pas les capacités ou la volonté d'opérer dans des zones contrôlées par

des AANE, mais n'ont pas laissé entendre que l'ONG méritait des reproches. Une personne interrogée a répondu que ceci était acceptable si une ONG avait le sentiment qu'elle ne pouvait pas intervenir dans des zones contrôlées par des AANE, mais que l'ONG devrait au moins admettre les raisons de son choix. Une autre personne a simplement indiqué que les ONG présentes dans les zones contrôlées par le gouvernement exerçaient souvent des pressions sur les FARDC pour qu'elles se comportent bien avec les civils ; selon la même logique, a-t-elle ajouté, la présence d'ONG pourrait avoir le même effet sur les AANE.

Les représentants des AANE n'ont pas manifesté de vive réaction face à ce scénario, sans doute parce qu'ils ont l'habitude d'être évités par les ONG. Ils ont généralement indiqué que les ONG seraient les bienvenues dans leurs zones d'influence mais n'en voulaient pas particulièrement à celles qui les évitaient. Deux AANE ont pris la peine de souligner qu'ils n'étaient pas en conflit avec le gouvernement de la RDC.

4.3.3.2. Impartialité

Cette question a été formulée en des termes ethniques. Les personnes menant les entretiens ont déclaré : « Une ONG arrive dans votre zone, mais ses projets ne bénéficient qu'aux membres d'une seule communauté ethnique et ignorent les populations des autres groupes ethniques », avant de demander quel impact une telle ligne de conduite pourrait avoir. Elles ont ensuite posé une question de suivi : « Une ONG n'intervient qu'après de PDI, représentant un groupe ethnique différent du reste de la population. Elle n'intervient pas auprès des autres personnes. Quelles conséquences cela a-t-il pour l'ONG ? »

Ce sont généralement les membres et les dirigeants des communautés qui se sont montrés les plus catégoriques dans leurs réponses à cette question. Seul un des 17 dirigeants de communautés interrogés n'a pas considéré cela comme un problème ;

les groupes de discussion constitués de membres de communautés ont de même condamné quasi unanimement ce favoritisme ethnique. Les membres des communautés étaient très peu susceptibles de considérer cela comme un accident. En dépit du fait que les personnes menant les entretiens n'aient pas posé de questions spécifiques sur la violence, cinq des dirigeants de communautés interrogés et 50 % des groupes de discussion ont indiqué que le favoritisme ethnique pouvait déclencher des affrontements, au sein de la communauté ou contre l'ONG en question. Un ancien d'une communauté à qui il a été demandé de répondre à ce scénario a simplement baissé les yeux au sol et a murmuré « *hakuna Amani* », qui se traduit par « il n'y a pas de paix ».

Après avoir attribué une motivation positive à l'ONG dans ce cas à travers la question de suivi (indiquant explicitement que l'ONG était motivée par un désir d'aider les membres d'une communauté les plus vulnérables et qu'il se trouvait simplement qu'ils étaient tous issus du même groupe ethnique), les personnes interrogées se sont montrées un peu moins dures, mais toujours peu susceptibles de revenir sur leur point de vue. La moitié des personnes interrogées ont indiqué qu'une telle ligne de conduite resterait quand même inacceptable ; les autres ont pour la plupart averti que l'ONG devrait expliquer de façon extrêmement proactive à la communauté que le choix des bénéficiaires ne résultait pas d'une discrimination ethnique³³.

Une fois encore, cependant, les membres des AANE interrogés n'ont pas semblé attacher autant d'importance à ce problème que les membres des communautés. En réalité, trois des quatre AANE interrogés ont trouvé un moyen de redéfinir le scénario d'une manière favorable aux ONG. Un représentant d'un AANE a indiqué que dans une telle situation, il supposerait que les membres du groupe ethnique favorisé avaient simplement plus de besoins que le reste de la communauté (et il a donné

33. Les personnes menant les entretiens ont ajouté cette question pour la raison précise que ce scénario avait été décrit par plusieurs ONG : le fait que les PDI étaient généralement les membres les plus vulnérables d'une communauté, mais qu'elles appartenaient parfois à un groupe ethnique différent de celui du reste de la communauté. Les ONG confrontées à cette situation devraient donc se montrer très prudentes dans leur façon de procéder et pourraient envisager de proposer des projets complémentaires aux autres membres de la communauté pour accroître leur crédibilité.

cette réponse avant que la personne menant l'entretien ait posé la question de suivi qui contenait ce scénario exact). Un autre représentant d'AANE (un AANE qui a tenté de se présenter comme un rempart contre les « envahisseurs » rwandais) a indiqué que le favoritisme ethnique serait acceptable à condition que l'ONG aide les groupes ethniques congolais vulnérables. Sa réponse a implicitement laissé entendre qu'il serait inacceptable d'apporter de l'aide aux groupes ethniques rwandophones (parfois accusés de ne pas être congolais).

4.3.3.3 Indépendance

Ce scénario a été communiqué en deux parties. Dans un premier temps, il a été demandé aux membres des communautés : « Une ONG arrive dans votre zone et reçoit des directives et des fonds de la MONUSCO. Quelle incidence cela a-t-il sur l'ONG ? » La question a ensuite été répétée en remplaçant « la MONUSCO » par « le gouvernement congolais ».

Les réponses à la question sur la MONUSCO ont été très variées et dépendaient bien plus de l'expérience individuelle de la communauté auprès de la MONUSCO que de la catégorie de « partie belligérante » au conflit armé dans laquelle était classée la MONUSCO. Plus de 50 % des personnes interrogées et l'ensemble des groupes de discussion ont répondu qu'un projet financé ou dirigé par la MONUSCO serait accepté dans leurs communautés, même si certains ont stipulé des conditions (principalement, la nécessité de respecter les autres principes de neutralité et d'impartialité). Certains points de vue ont cependant été plus nuancés. Certains membres des communautés ont manifesté une certaine méfiance vis-à-vis de la MONUSCO ; l'un d'eux a indiqué qu'il ferait confiance à la MONUSCO pour protéger les ONG mais pas la population générale. Un autre dirigeant local a indiqué que la MONUSCO était considérée comme neutre dans le conflit intercommunal, mais pas dans le conflit entre les FARDC et un AANE. D'autres réponses ont pris un tournant

plus conspirateur, accusant la MONUSCO de collaborer activement avec les AANE. C'est cependant l'expérience passée qui a fait une nette différence entre les réponses favorables et défavorables ; les communautés qui avaient eu des expériences positives avec la MONUSCO (par exemple, à travers des échanges avec les organismes de financement ou des bureaux civils de la MONUSCO comme le Groupe de l'appui à la stabilisation) se sont généralement montrées ouvertes à l'implication de la MONUSCO, tandis que celles qui avaient eu des expériences négatives (par exemple, un manque de protection de la part des agents de maintien de la paix durant un conflit armé) étaient beaucoup plus sceptiques. Ces constatations sont révélatrices ; les membres des ONG ont évoqué une certaine angoisse à l'idée d'être identifiés comme des partenaires de la MONUSCO et se sont dit inquiets que les partenaires de la MONUSCO (en particulier les partenaires d'exécution locaux) mélangent les mandats en menant des projets à la fois humanitaires et de stabilisation. Les membres des communautés (et les AANE) ont toutefois eu tendance à ne pas attacher de grande importance à une affiliation à la MONUSCO. Ces craintes particulières sont sans doute infondées, notamment puisque les membres des communautés ont souvent été incapables de faire la distinction entre la MONUSCO et les divers organismes de l'ONU.

La question portant sur l'aide et le financement apportés par le gouvernement a généré de curieuses réponses. En règle générale, les membres des communautés interrogés durant les discussions en groupe n'ont pas exprimé de réelles inquiétudes concernant les projets soutenus par le gouvernement, en particulier si ces projets restaient neutres et impartiaux. Les dirigeants des communautés (interrogés dans le cadre d'entretiens individuels) ont cependant dressé un tableau totalement différent, la grande majorité d'entre eux exprimant une méfiance vis-à-vis du gouvernement et citant des problèmes de corruption, de manipulation électorale

et de collaboration avec des AANE. Il est possible que les membres des communautés au sein des groupes de discussion n'aient pas voulu exprimer publiquement des propos négatifs contre le gouvernement ; l'autre possibilité est que les dirigeants des communautés avaient peut-être davantage connaissance d'abus commis par le gouvernement et étaient plus enclins à éviter ce dernier à l'avenir.

Fait surprenant, les AANE n'ont exprimé que peu d'inquiétudes quant à la possibilité d'implication de la MONUSCO ou du gouvernement dans les projets des ONG. Un représentant d'un AANE a indiqué que ses forces éviteraient sans doute les zones dans lesquelles les agents de maintien de la paix de la MONUSCO seraient présents, afin d'éviter les conflits, mais qu'il était acceptable que la MONUSCO apporte de l'aide aux ONG. Un autre a dit ne voir aucun inconvénient à ce que la MONUSCO aide les ONG, à condition que ces ONG continuent à respecter les autres principes humanitaires. De même, aucun des groupes n'a indiqué de problème concernant l'implication du gouvernement dans les projets des ONG ; plusieurs AANE ont profité de l'occasion pour préciser qu'ils ne se considéraient pas comme des opposants au gouvernement et accepteraient volontiers une plus grande présence gouvernementale dans leurs zones.

4.4. La connaissance du système international au sein des communautés et des AANE

Outre les questions sur les principes humanitaires, il a été demandé aux membres des communautés s'ils connaissaient les différents organismes et organisations qui constituaient le système international. Il a été demandé aux personnes interrogées de citer les ONG actives dans leur zone et si elles pouvaient préciser les différences entre les employés des ONG, le personnel et les véhicules de la MONUSCO arborant les lettres « UN » en noir et le personnel et les véhicules des organismes arborant les lettres « UN » en bleu comme l'UNICEF ou le PAM³⁴.

34. Les lettres UN noires ou bleues font référence aux véhicules conduits respectivement par le Département des opérations de maintien de la paix et le personnel des organismes de l'ONU. Les véhicules du Département des opérations de maintien de la paix ont les lettres « UN » peintes en noir sur les côtés, tandis que les véhicules des organismes de l'ONU portent ces mêmes lettres en bleu.

Une fois encore, les connaissances formelles des communautés dans ce domaine sont limitées. Aucun membre ou dirigeant d'une communauté n'a indiqué avoir été formé sur leur différences, même si certaines personnes se trouvant dans des régions où de nombreuses interventions de l'ONU/d'ONG sont menées, les ont apprises d'elles-mêmes. Les communautés connaissaient généralement assez bien les projets et les activités des acteurs de l'ONU ou des ONG présents dans leurs environs et ont pu discuter des points forts et des points faibles de chaque projet et acteur. Toutefois, leurs connaissances s'arrêtaient là. Même les membres des communautés relativement éduqués ont été surpris d'apprendre qu'il existait des différences formelles entre, par exemple, la MONUSCO et l'UNICEF. Seule une personne (le président de la structure locale de coordination de la société civile dans une zone comptant une forte présence de l'ONU/d'ONG) a été capable de citer les différences entre la MONUSCO et les divers organismes de l'ONU.

Les représentants des AANE connaissaient un peu mieux ces différences, même s'ils ne sont pour la plupart pas entrés dans les détails. Les représentants des AANE ont pour la plupart reconnu en toute franchise que les simples soldats dans leurs divers groupes étaient peu susceptibles de comprendre les différences entre les divers acteurs internationaux, soulignant qu'une grande partie de leurs soldats étaient illettrés.

4.5. Perception des ONG par les communautés

Les communautés ont exprimé différentes perceptions des ONG, parmi lesquelles trois sont ressorties : les communautés percevaient le plus souvent les ONG comme de précieux acteurs économiques, des prestataires de services médiocres ou des acteurs extérieurs peu dignes de confiance.

La plupart des préoccupations exprimées par les communautés ont porté sur les ONG en tant qu'acteurs économiques et se sont

Perceptions et principes

Certaines des plaintes formulées à l'encontre des ONG correspondaient directement à des violations (perçues) des principes humanitaires, même si les membres des communautés les ont rarement exprimées en ces termes. Par exemple :

Neutralité : les dirigeants des communautés se sont souvent montrés inquiets que les ONG apportent un soutien aux AANE, soit en leur fournissant de la nourriture ou des biens, soit en embauchant leurs membres au sein du personnel des projets.

Impartialité : les membres et les dirigeants des communautés ont indiqué que les ONG semblaient parfois prendre parti pour ou contre certains groupes ethniques dans leurs interventions, un point qui a été systématiquement cité comme un facteur susceptible d'engendrer des violences ou des conflits sociaux.

Indépendance : les communautés ont exprimé peu de préoccupations concernant l'indépendance, même si elles se sont généralement montrées plus sceptiques vis-à-vis des projets impliquant des membres du personnel gouvernemental qui, selon elles, ont plus de risques d'être corrompus.

Humanité : les membres des communautés ont parfois indiqué qu'ils avaient le sentiment que les employés des ONG n'étaient là que pour toucher un salaire, ce qui est contraire au principe selon lequel les projets des ONG devraient avoir comme principale priorité de préserver la vie, la santé et la dignité de l'homme.

concentrées davantage sur les avantages économiques qu'offre la présence des ONG. En réalité, pour toutes les personnes interrogées, à l'exception des plus démunies (par exemple, les PDI vivant dans un camp qui n'avaient reçu aucune aide d'ONG en à peu près deux ans), les avantages économiques des emplois et du commerce constituaient des préoccupations plus urgentes que les projets eux-mêmes.

À titre d'illustration, bien que les communautés aient souvent demandé une plus grande présence d'ONG dans leurs zones, elles se sont rarement concentrées sur les projets menés par les ONG. Au contraire, leurs demandes portaient essentiellement sur les avantages économiques d'une présence permanente d'ONG (par exemple, des emplois pour les membres des communautés, des loyers pour les propriétaires ou de l'argent injecté dans les entreprises locales comme les bars et les restaurants). Les avantages de la *présence* des ONG étaient donc perçus très différemment des avantages des *projets* des ONG et les premiers pesaient bien plus dans la balance que les seconds. En réalité, certains membres des communautés ont indiqué que le principal facteur alimentant le recrutement au sein des AANE et la criminalité dans leurs zones était le manque de perspectives d'emploi pour les jeunes, et ont ajouté que le meilleur moyen pour les ONG d'empêcher la violence dans une zone était de fournir des emplois à ceux qui seraient autrement tentés de recourir à la violence pour survivre.

Bien entendu, les avantages qu'apportent les projets des ONG ont également été un sujet de discussion ; à cet égard, cependant, les sentiments des membres des communautés ont été plus mitigés. Bien que certains membres des communautés aient indiqué que les projets des ONG avaient été utiles et avaient répondu à leurs besoins, la majorité des personnes interrogées ont indiqué que les ONG répondaient rarement aux besoins prioritaires de la communauté et aggravaient (parfois) la situation de par leur présence.³⁵ Plusieurs membres de communautés ont également mentionné

35. Plusieurs membres d'une communauté ont en particulier cité un projet de réfection de routes qui avait récemment eu lieu dans leur zone et qui avait laissé la route dans un état pire qu'au début du projet. L'ONG en question avait également recruté de la main-d'œuvre auprès des communautés locales et n'avait pas encore rémunéré ces travailleurs au moment de l'entretien.

Constatation: les ONG en tant qu'acteurs économiques

Les membres des communautés et les AANE avaient tendance à percevoir les ONG comme des acteurs économiques importants et la plupart de leurs inquiétudes concernaient les emplois offerts aux communautés locales et le financement des organisations locales. Les membres des communautés ne se sont intéressés que dans un deuxième temps au contenu et à l'exécution des projets des ONG, et ont même mentionné le fait que la situation des communautés était même aggravée par les projets.

une certaine «fatigue des ONG», expliquant que depuis plus de vingt ans que dure la crise dans l'est de la RDC, les ONG n'avaient pas été capables de mettre fin au conflit.³⁶ Cela dit, la plupart des communautés ont indiqué qu'elles continueraient à accepter les services et les biens des ONG (et, de manière générale, encourageaient une plus grande présence des ONG) même si ces services n'étaient pas toujours ce dont elles avaient le plus besoin, selon elles.

Enfin, les communautés ont quelques fois indiqué qu'elles se méfiaient des ONG, les accusant de parfois soutenir les AANE, de faire de la discrimination sur des bases ethniques et de se livrer à de la corruption. Bien que cette catégorie de plainte ait été la moins fréquente, elle est aussi potentiellement la plus grave; la discrimination ethnique, en particulier, a été citée comme un facteur qui pourrait engendrer de graves conflits sociaux. Certaines personnes interrogées (aussi bien des membres des communautés que le personnel des ONG) ont

cité des exemples concrets de corruption financière qui avaient eu lieu; une personne a raconté l'histoire d'un programme «nourriture en échange de travail» qu'une ONG avait mené, dans lequel les membres du personnel en charge du programme avaient exigé des pots-de-vin de la part des membres des communautés sélectionnés pour travailler sur le projet. D'autres ont évoqué la complicité d'ONG dans une histoire de corruption concernant les autorités locales ou les AANE; les membres des communautés ont cité à plusieurs reprises la pratique qui consiste à embaucher des membres des AANE ou des membres de la famille des autorités locales parmi le personnel du projet, dans le but d'offrir des incitations financières à ces acteurs. En partie du fait de ce genre de problèmes, plusieurs dirigeants de communautés ont souligné la nature délicate des négociations d'accès avec les AANE. Ils ont indiqué que bien que les négociations et le dialogue avec les AANE étaient nécessaires et utiles, les personnes observant la situation pourraient facilement se faire une fausse idée du contenu de ces échanges. Dans cet esprit, les personnes interrogées ont conseillé aux ONG d'informer les membres et les dirigeants des communautés de leurs interactions avec les AANE, pour éviter que des informations erronées et des rumeurs soient colportées.

Les membres des communautés ont accusé les ONG de ne pas se soucier particulièrement d'apporter des solutions durables. Plusieurs membres de communautés ont accusé les ONG de «n'être là que pour toucher un salaire» et de ne pas s'investir dans des solutions efficaces.

Le plus préoccupant (pour le secteur des ONG dans son ensemble) a sans doute été la tendance de certains membres des communautés à percevoir les organisations individuelles comme représentant l'ensemble des «ONG». Un représentant d'un AANE a explicitement indiqué que les infractions

commises par une ONG auraient des répercussions négatives sur la réputation des autres organisations; d'autres personnes interrogées (notamment des membres de communautés) n'ont pas établi un lien explicite mais ont simplement fait référence aux «ONG» en tant que groupe, sans faire de distinction entre les différents acteurs. Bien qu'il ne s'agisse aucunement d'un phénomène universel (en effet, les membres des communautés maîtrisaient généralement assez bien les différences entre les diverses organisations avec lesquelles ils échangeaient régulièrement), cela indique qu'aux yeux d'au moins certains acteurs, un mauvais comportement de la part d'une ONG peut souvent avoir des répercussions sur la réputation des autres.

4.7. Perception des ONG par les AANE

Les AANE ont semblé trouver les ONG utiles et bienvenues. Ils sont effectivement allés jusqu'à encourager la présence d'ONG dans les zones sous leur contrôle. Contrairement aux études précédentes, les AANE se sont montrés réticents à attirer l'attention sur certains manquements des ONG.³⁷

Constatation: soupçons à l'égard des ONG

Les communautés comme les AANE ont tendance à entretenir des soupçons à l'égard des ONG, en particulier en ce qui concerne le soutien apporté aux AANE, dans le cas des communautés, et l'espionnage, dans le cas des AANE. «Les ONG ont le droit de rencontrer qui elles veulent; mais ne communiquez pas d'informations à notre sujet à nos ennemis!»

36. Cette constatation laisse penser que les membres des communautés sont toujours quelque peu déconnectés par rapport aux divers mandats des différentes organisations. Les ONG humanitaires ne sont pas chargées de mettre fin aux conflits, mais plutôt de répondre aux besoins fondamentaux dans le contexte d'une crise. Les membres des communautés ne semblaient toutefois pas faire cette distinction.

37. Voir, par exemple, Brabant et Vogel, (2014). Brabant et Vogel indiquent que bien que les AANE encouragent généralement la présence des ONG, ils ont également exprimé certaines critiques concernant les projets des ONG, la corruption et les méthodes de recrutement. Les AANE interrogés pour cette étude ont eux aussi encouragé la présence des ONG, mais la plupart ont évité de critiquer les ONG. Ils ont au contraire fourni des conseils d'ordre général sur les actions à éviter ou à corriger.

Les AANE interrogés pour cette étude se sont efforcés d'apparaître accueillants envers les ONG et ont tenté de se décrire comme des acteurs légitimes dotés de programmes politiques respectables. Deux des AANE ont indiqué que leur raison d'être était la protection des groupes de civils auxquels ils se sentaient liés (généralement des civils du même groupe ethnique que l'AANE), et qu'ils étaient prêts à désarmer chaque fois que la protection de ces groupes par la force n'était plus nécessaire. Trois des quatre AANE ont dit vouloir en apprendre davantage sur le droit international humanitaire au regard de l'accès humanitaire.

Trois des quatre AANE interrogés se sont dits prêts à prendre des dispositions pour assurer la sécurité des ONG intervenant dans leurs zones (à condition, toutefois, que ces ONG communiquent avec eux).³⁸ Point pour le moins anecdotique, les AANE respectent les engagements sécuritaires, du moins dans certaines occasions; les représentants des ONG ont évoqué deux incidents distincts dans lesquels les AANE avaient déployé leurs propres forces pour tenter d'assurer la libération sans risque de membres du personnel d'une ONG qui avaient été kidnappés.

Comme expliqué ci-dessus, ce sont les AANE qui ont émis le moins d'objections aux scénarios impliquant des violations des principes humanitaires et qui ont eu tendance à essayer de justifier ces violations, en inventant des explications qui ne donnaient pas une mauvaise image de l'ONG hypothétique. Bien que les AANE aient cité plusieurs exemples de comportements inacceptables de la part d'ONG

(parmi lesquels la corruption financière, la mauvaise gestion des informations et l'aide apportée à des AANE rivaux), dans l'ensemble, ils étaient plus susceptibles que les membres des communautés de pardonner les violations ou d'inventer des justifications pour aider les ONG à sauver la face.³⁹ Comme mentionné ci-dessus, les représentants des AANE ont généralement été les plus prompts à signaler leur volonté d'accueillir des ONG et les plus prêts à pardonner ou à justifier des violations des principes. Bien que les recherches découlant de cette étude ne puissent identifier de manière concluante les raisons expliquant ce fait, quelques explications peuvent être avancées.

Constatation: les AANE encouragent la présence des ONG

Les AANE sont allés jusqu'à encourager la présence d'ONG dans les zones sous leur contrôle. Contrairement aux études précédentes, les AANE se sont montrés réticents à attirer l'attention sur certains manquements des ONG. Les AANE ont généralement des liens étroits avec les responsables politiques locaux et les réseaux commerciaux, et peuvent avoir de solides raisons d'attirer le plus grand nombre possible d'ONG.

Premièrement, les AANE peuvent simplement ne pas concevoir les concepts tels que la neutralité de la même manière que les membres des communautés civiles. Durant les entretiens, les représentants des AANE ont souligné l'importance du secret et de la gestion des informations; un membre d'un AANE a indiqué que les ONG «*ont le droit de rencontrer qui elles veulent; mais pas de communiquer des informations à notre sujet auprès de nos ennemis!*». Un autre AANE a indiqué que sa principale préoccupation concernant la présence d'ONG était la possibilité que des espions ou des «*ennemis*» infiltrent les rangs des ONG et aient accès au territoire de l'AANE. Alors que les AANE n'ont pas semblé tellement se préoccuper des ONG qui les évitent, ils se sont montrés inquiets de la façon dont les ONG qui avaient accès à leurs territoires géraient les informations.

Comment interpréter ces résultats?⁴⁰ Comme mentionné précédemment, plusieurs personnes interrogées ont indiqué que les épouses et les personnes à charge des AANE recevaient souvent de l'aide des ONG et que les commandants des AANE pouvaient donc avoir des motifs directs de faciliter l'accès des ONG. Ce point a été soulevé aussi bien par les membres des communautés que par le personnel des ONG.⁴¹ Deuxièmement, étant donné que les AANE ont généralement des liens étroits avec les responsables politiques locaux et les réseaux commerciaux, ils peuvent avoir de solides raisons d'attirer le plus grand nombre possible d'ONG. En outre, étant donné que les AANE sont susceptibles d'être influencés par les autorités civiles locales, ils peuvent être incités à faciliter l'accès des ONG pour se faire davantage

38. Un AANE est même allé jusqu'à poster des gardes visibles le long de l'itinéraire emprunté par l'équipe en charge de l'étude pour quitter la zone, montrant ainsi sa volonté et sa capacité de fournir un passage sécurisé aux ONG.

39. Les inquiétudes des AANE concernant la gestion des informations, la corruption et les profits reflétaient les constatations faites lors d'autres études similaires sur le comportement des AANE dans d'autres zones de conflit. Voir, par exemple, Ashley Jackson, «*Negotiating perceptions: Al-Shabaab and Taliban views of aid agencies.*» Humanitarian Policy Group (2014).

40. Les représentants des ONG et les dirigeants des communautés ont généralement caractérisé les AANE comme éminemment pragmatiques; à l'exception de certains groupes ou personnes «*extrêmes*» (comme l'Armée de résistance du Seigneur ou l'ancien commandant des Maï-Maï, Ntabo Ntaberi Cheka), les personnes interrogées (aussi bien les dirigeants des communautés que les représentants des ONG) avaient généralement le sentiment que l'on pouvait compter sur les AANE pour agir dans leur propre intérêt pragmatique. Nous supposons, aux fins de cette analyse, que les AANE n'accepteraient la présence des ONG que s'ils en retiraient un quelconque bénéfice.

41. Qui plus est, étant donné que les membres des AANE portent rarement des uniformes formels, ils peuvent bénéficier de l'aide des ONG qui ne savent tout simplement pas qu'ils sont membres d'un groupe belligérant. Un commandant d'un AANE interrogé dans le cadre de cette étude possédait une latrine extérieure qui venait d'être construite par une ONG internationale juste à côté de chez lui.

valoir auprès de ces autorités. Les AANE peuvent vouloir montrer leur légitimité (auprès des communautés locales, mais aussi auprès des intervenants internationaux) et le fait d'encourager la présence des ONG peut être un moyen de renforcer leur crédibilité. Cela ne suffit cependant pas à expliquer que les AANE soient à ce point prêts à tout faire pour accueillir des ONG. Bien qu'une réponse concluante à cette question n'entre pas dans le champ de cette étude, il se peut que les AANE aient un réel intérêt à montrer leur crédibilité et leur légitimité aux ONG et à l'ONU (et ainsi à réduire les risques d'encourir des sanctions ou d'attirer indûment l'attention des agents de maintien de la paix de la MONUSCO), mais aussi aux communautés et aux autorités dans les zones dans lesquelles ils opèrent.⁴² Étant donné que de nombreux AANE collaborent avec les autorités locales, ils peuvent avoir un réel désir de se positionner en tant que « membres d'équipe » et d'être vus en train d'apporter les cargaisons de nourriture et de vivres.

En résumé, les AANE semblaient considérer les ONG comme des intervenants utiles, bien qu'ils n'aient pas formulé de raisons claires étayant leur point de vue. Exception faite de certaines violations du principe de neutralité, les AANE ont semblé moins préoccupés que les membres des communautés ou les dirigeants locaux par les violations des principes humanitaires.

4.8 Les structures internes des AANE et leurs connaissances formelles à propos du DIH

Tous les AANE interrogés savaient plus ou moins quels étaient leurs devoirs envers les populations civiles, même si certains avaient une compréhension plus poussée de ce concept que d'autres. Trois des quatre groupes ont reconnu avoir le devoir explicite de faciliter l'accès des ONG au bénéfice des civils, même si ces obligations n'ont pas toujours été formulées au regard du DIH.

En ce qui concerne les structures internes, trois des quatre AANE interrogés ont indiqué qu'ils possédaient un code de conduite interne régissant le comportement de leurs membres.⁴³ Ces trois mêmes groupes ont indiqué l'existence de points de contact ou de structures internes chargés de coordonner les actions avec les ONG, laissant penser qu'ils connaissent quelque peu le système des ONG.

L'un des AANE interrogés possédait une structure interne relativement avancée assurant la diffusion de son code de conduite, qui incluait (aux dires du représentant de l'AANE) une formation sur le DIH dispensée à chaque membre.

42. Les études précédemment effectuées sur le comportement des AANE vont dans le sens de cette proposition, indiquant que les AANE qui ont des objectifs ou des programmes politiques cherchent souvent à asseoir leur légitimité auprès des acteurs extérieurs. Reyko Huang, « Rebel Diplomacy in Civil War. » *International Security*, Volume 40, Numéro 4, Printemps 2016, pp. 89-126.

43. Les codes de conduite internes ne sont pas rares chez les AANE. Les codes de conduite de plusieurs AANE dans l'est de la RDC, y compris l'Alliance des Patriotes pour un Congo Libre et Souverain (APCLS) et la milice Nduma Defence of Congo-Rénové (NDC-R), peuvent être consultés sur www.theirwords.org.

5. Principaux points à retenir et recommandations

5.1 Principaux points à retenir

En ce qui concerne la perception des ONG, plusieurs tendances se sont distinguées. Les communautés et les AANE considéraient généralement les ONG comme des acteurs économiques importants, mais aussi comme des acteurs extérieurs impénétrables suscitant la méfiance. Ces deux opinions ont été nuancées par une incompréhension et une confusion concernant les mandats et les priorités des ONG, en particulier sur les sujets qui n'étaient pas directement liés à l'exécution de projets locaux. Bien que certains aient exprimé une certaine méfiance, les communautés et les AANE ont encouragé une présence accrue des ONG. Les ONG et les communautés ont indiqué à plusieurs reprises que la présence de personnel international favorisait l'acceptation ; les membres internationaux sont perçus comme plus impartiaux et, du fait qu'ils soient extérieurs à la société locale, mieux placés pour résister aux pressions que les autorités locales et les AANE peuvent exercer sur le personnel des projets, et donc moins exposés à la corruption.

En ce qui concerne les principes humanitaires, l'un des principaux points à retenir est que les AANE et les communautés attachent de l'importance aux principes, non pas pour le cadre juridique ou philosophique qu'ils représentent, mais au regard des résultats locaux qu'ils facilitent. Mais surtout, les opinions et la compréhension de la neutralité, de l'impartialité et de l'indépendance sont profondément ancrées dans l'expérience individuelle et collective et différeront donc d'un site à l'autre.

En ce qui concerne la sécurité et l'accès, l'acceptation par les communautés est apparue comme un facteur essentiel. En raison de la forte influence qu'exercent les communautés sur les AANE (notamment sur ceux avec qui elles partagent des liens ethniques) et les acteurs criminels, il est indispensable de conserver une bonne réputation parmi les membres des communautés pour se faire accepter et garantir sa sécurité. Point crucial, cette gestion de la réputation doit se faire auprès des dirigeants locaux et des figures influentes, mais aussi auprès de la population générale.

Enfin, il faut souligner que la façon dont les ONG et les organismes de l'ONU sont perçus dépend largement de la situation et variera entre les différentes communautés et les différents AANE. L'expérience vécue par une personne ou une communauté constitue le facteur le plus déterminant dans la façon dont l'acteur en question est perçu. Mais surtout, ces attitudes et perceptions seront quasiment impossibles à évaluer sans une interaction et un dialogue directs.

5.2 Recommandations à l'adresse des ONG

Étonnamment, peu de recommandations parmi celles faites dans cette partie concernent l'acte de négociation. Bien que les capacités de négociation et la diplomatie relationnelle aient été mentionnées comme un facteur utile, la majorité des recommandations faites ici visent à améliorer la crédibilité réelle et perçue des acteurs de l'aide ou, pour dire les choses



différemment, à exécuter et à communiquer des activités et des états d'esprit qui renforcent la confiance et la crédibilité parmi les membres des communautés.

De façon générale, les thèmes qui ont émergé portent sur la nécessité d'adopter une approche de l'accès adaptée à la situation, de mettre l'accent sur la communication, de comprendre les structures et perspectives locales, et d'adapter les méthodologies en fonction des besoins spécifiques ressentis par la communauté. Les thèmes abordés ici partent du principe que l'acceptation par les communautés constitue le principal point de départ de l'accès, bien qu'ils incluent des recommandations allant dans le sens d'un contact direct avec les AANE et de stratégies proactives contre les groupes criminels.⁴⁴

Certaines recommandations présentées dans ce rapport constituent des pratiques d'excellence dans le domaine humanitaire, que connaît tout acteur humanitaire, de développement ou de consolidation de la paix qui cherche à apporter une aide et des services de qualité. À ce titre, elles ne sont donc pas nouvelles dans leur genre. Le fait, cependant, que ces recommandations émanent de cette étude montre que ces pratiques ne sont actuellement pas entièrement appliquées dans le contexte du Nord-Kivu et que ces pratiques d'excellence restent pertinentes.

Les recommandations faites ici sont regroupées en trois grandes catégories : analyse, communication et programmes.

5.2.1 Analyse

Une solide analyse de la dynamique, des réseaux et des besoins locaux forme la base de toute stratégie d'acceptation. Les ONG qui souhaitent bénéficier d'un meilleur accès et se faire davantage accepter

devraient élaborer des politiques et des lignes directrices visant à :

1. Analyser les structures du pouvoir et d'influence dans les zones dans lesquelles elles interviennent, en tenant compte des liens étroits entre les autorités civiles/coutumières, les forces de sécurité gouvernementales et les AANE. Les ONG devraient garder à l'esprit que même dans les zones qui ne sont pas officiellement administrées par l'État congolais, les AANE peuvent parfois être subordonnés aux structures civiles du pouvoir (et en particulier aux structures coutumières qui partagent une identité ethnique avec l'AANE en question).
2. Se renseigner sur le niveau de compréhension qu'affichent les membres des communautés vis-à-vis du système des ONG/de l'ONU et sur les façons précises dont les communautés comprennent et interprètent les concepts de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.
3. S'efforcer de cerner les capacités et les discours internes des AANE présents dans les zones dans lesquelles elles interviennent. Si un AANE s'identifie, par exemple, comme étant une force d'autodéfense des communautés, il sera plus ouvert aux négociations et à la discussion avec les employés des ONG qui l'approcheront sous cet angle. Comprendre les capacités d'un AANE (y compris sa taille relative, le niveau d'érudition de ses dirigeants et ses alliances ou rivalités avec d'autres AANE) fournit également de précieuses informations.⁴⁵
4. En interne, les ONG devraient analyser la situation sociale des différents membres de leur personnel et comprendre les points forts et les points

faibles précis que présentent le personnel international, le personnel national (mais non local) et le personnel national local. En règle générale, le personnel international est moins exposé aux pressions sociales locales (et est donc perçu comme plus impartial) que le personnel local et peut être mieux placé pour être le « porteur de mauvaises nouvelles ». En revanche, le personnel international ne possède pas de réseaux locaux ni de compétences linguistiques. Les membres du personnel local possèdent les réseaux communautaires les plus solides, mais sont également les plus exposés aux pressions sociales. Le personnel national non local peut se situer quelque part au milieu, avec quelques relations et réseaux communautaires, mais une certaine distance par rapport à la dynamique locale. Il est néanmoins souvent perçu comme exposé à la corruption.

5.2.2 Communication

Plusieurs anciens membres d'opérations menées par des ONG en RDC ont indiqué que l'erreur la plus fréquemment commise par les ONG était de ne pas communiquer de manière adéquate avec les communautés. Il est préférable de bâtir des relations et un capital social à travers une conversation face à face avec les dirigeants locaux et les membres des communautés ; il peut s'agir du changement le moins coûteux et le plus efficace que les ONG peuvent apporter.

Les ONG devraient en particulier instaurer des politiques qui encouragent :

5. À adopter une approche de « communication » (et non une approche de « respect ») de leurs propres obligations en vertu du droit international et des principes humanitaires. En d'autres termes, il ne suffit pas que les ONG

44. Les membres des communautés et les représentants des ONG ont cité d'autres stratégies de sécurité qui pouvaient être utiles contre les criminels (gestion interne des informations, modification des itinéraires et des routines et transfert d'argent via des réseaux mobiles comme Mpesa ou Airtel Money, par exemple), mais étant donné que ces stratégies concernent l'atténuation des risques pour la sécurité plutôt que les négociations, elles ne sont pas abordées en détail dans ce rapport.

45. Brabant et Vogel détaillent les stratégies de négociation avec les différents types d'AANE pp. 20-22 de *In Their Eyes*.

respectent simplement leurs obligations. Elles devraient communiquer sur leurs obligations de neutralité, d'impartialité et d'indépendance (et sur la façon dont elles comprennent et interprètent ces obligations) auprès des communautés, afin de clarifier les malentendus et de bâtir une confiance et des attentes communes⁴⁶.

6. À communiquer clairement sur les problèmes de sécurité avec les AANE et les communautés. Les AANE se montreront peut-être disposés à assurer un environnement sécurisé pour l'action humanitaire et, ainsi, à améliorer l'accès. À informer tous les acteurs que la violence à l'encontre des ONG inhibe leur capacité à fournir des services.
7. À continuer de manière proactive à repérer les interactions qui peuvent sembler suspectes à des observateurs extérieurs et à communiquer le contenu de ces interactions aux acteurs qui n'étaient pas présents. Ceci est particulièrement important dans les négociations d'accès avec les AANE; les membres des communautés ont souligné à plusieurs reprises que les négociations d'accès étaient acceptables (et nécessaires) mais qu'ils pouvaient se méfier des interactions entre les ONG et les AANE. Une communication proactive sur les contacts avec les AANE peut aider à écarter les soupçons et empêcher que des rumeurs ne se répandent.
8. À communiquer sur les fonctions et les divisions des systèmes des ONG et de l'ONU auprès des communautés, pour les aider à comprendre et à interagir avec ces systèmes.

9. À expliquer les objectifs précis des projets aux communautés et, point capital, à offrir aux dirigeants locaux et aux communautés la possibilité de contribuer aux projets et de les orienter.
10. À informer les AANE de tout contact ou de toute communication avec d'autres AANE. Si l'on découvre qu'une ONG communique avec plusieurs AANE (notamment des rivaux), une méfiance peut s'installer vis-à-vis de tous les acteurs; si une ONG communique à propos de ses contacts et explique clairement que ceux-ci ont uniquement pour but de négocier un accès, les AANE feront plus facilement confiance à l'ONG.
11. À trouver des moyens de communiquer les avantages précis des projets des ONG aux différents acteurs, y compris aux acteurs qui ne bénéficient pas directement de ces projets (par exemple, en rappelant aux élites locales que même si elles ne profitent peut-être pas directement des projets destinés aux plus vulnérables, les membres de leur communauté, eux, en bénéficieront).

5.2.3 Programmes et capacités

La qualité des programmes est apparue comme le facteur le plus important, dans l'immédiat, pour garantir l'acceptation, l'accès et la sécurité; pour dire les choses simplement, les communautés sont davantage susceptibles de plaider en faveur des ONG qui, à leurs yeux, offrent des services crédibles et utiles. Les ONG devraient en particulier :

12. Impliquer les membres et les dirigeants des communautés dans la planification et l'exécution des pro-

jets, à la fois pour s'assurer que les projets répondent aux besoins prioritaires de la communauté, mais aussi pour améliorer l'accès et renforcer les capacités économiques locales en fournissant des emplois.

13. Former l'ensemble du personnel, y compris les chauffeurs et les agents de sécurité, sur les principes humanitaires et les valeurs fondamentales de l'ONG. Étant donné qu'un nombre disproportionné de contacts avec les communautés locales se fait par l'intermédiaire des chauffeurs et des agents de sécurité, les ONG devraient veiller à ce que ces membres du personnel reçoivent les formations qui leur permettraient de représenter l'organisation et ses projets de manière constructive.
14. Former l'ensemble du personnel (encore une fois, y compris les chauffeurs et les agents de sécurité) sur la diplomatie relationnelle et les négociations.
15. Codifier les lignes directrices et les politiques relatives aux négociations d'accès, en particulier pour les grandes ONG au sein desquelles de multiples membres du personnel différents peuvent être chargés de mener les négociations à différents moments⁴⁷.
16. Élaborer une stratégie en vue d'une présence permanente au sein des communautés qui accueillent des projets d'ONG (ou en vue de contacts réguliers avec ces dernières), prévoyant des analyses actualisées des besoins, une communication et le renforcement des relations. Si des contraintes financières empêchent la présence de bases, les

46. Ce conseil fait écho à celui fait dans un rapport similaire sur les négociations humanitaires en Afghanistan et en Somalie, dans lequel l'auteur a indiqué : « Il ne suffit pas que les organisations d'aide affirment simplement qu'elles agissent de manière impartiale, neutre et indépendante: elles doivent être vues en train de se comporter ainsi et mener des programmes de qualité axés sur les besoins. » Jackson, « Negotiating Perceptions » p. 1.

47. Il existe plusieurs modèles et guides pouvant aider à élaborer une politique de négociation cohérente. En voici deux exemples: Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Practitioners' Manual. Département fédéral suisse des affaires étrangères (2014); ainsi que McHugh et Bessler, « Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners. » UNOCHA (2006).

ONG peuvent envisager d'élaborer des stratégies alternatives, comme un suivi indépendant par un tiers, des réseaux de « référents » ou des comités de projets locaux constitués de membres des communautés, ou encore un mécanisme de plainte comme un numéro de téléphone dédié.

17. Envisager une approche d'équipes mixtes associant des membres du personnel local, des membres du personnel national non local et des membres du personnel international.
18. Respecter les obligations qui ont été précédemment communiquées. Les promesses non tenues peuvent gravement nuire à la crédibilité de l'ONG.
19. Financer intégralement la réponse humanitaire en RDC, y compris en fournissant des fonds adéquats pour le personnel de sécurité, une présence permanente sur le terrain et un personnel et des délais suffisants pour pouvoir communiquer en permanence avec les AANE et les communautés.
20. Encourager les partenaires d'exécution à élaborer des plans et des politiques de négociations d'accès exhaustifs.
21. Encourager les partenaires d'exécution à respecter les principes humanitaires, mais aussi à éduquer les communautés sur les principes humanitaires et à offrir des opportunités de dialogue et de commentaires.
22. Envisager d'assouplir les restrictions qui réduiraient les contacts ou les négociations entre les partenaires d'exécution et les AANE.

5.3 Recommandations à l'adresse des donateurs

Bien que les organisations donatrices ne mènent pas de négociations d'accès en première ligne, elles ont là une précieuse occasion d'influencer les politiques des partenaires d'exécution. Les donateurs devraient :



6. Bibliographie

1. Annyssa Bellal et Stuart Casey-Maslen, *Rules of Engagement: Protecting Civilians Through Dialogue with Armed non-State Actors*, Académie de droit international humanitaire et de droits humains de Genève (2011).
2. A. Bellal (ed), *The War Report 2017*, Geneva Academy.
3. Justine Brabant et Christoph Vogel, *In Their Eyes: The perception of aid and humanitarian workers by irregular combatants in the Democratic Republic of the Congo*. International NGO Safety Organization (2014).
4. *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Practitioners' Manual*. Département fédéral suisse des affaires étrangères (2014).
5. William Carter et Katherine Haver, *Humanitarian access negotiations with non-state armed groups – Internal Guidance Gaps and Emerging Good Practice*, SAVE – Secure access in volatile environments (2016).
6. Reyko Huang, «Rebel Diplomacy in Civil War.» *International Security*, Volume 40, Numéro 4, Printemps 2016, pp. 89-126.
7. Jo Hyeran, *Compliant Rebels: Rebel Groups and International Law in World Politics*, Cambridge University Press (2015).
8. *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Handbook on the International Normative Framework*. Département fédéral suisse des affaires étrangères (2014).
9. CICR, *Report of the 32nd International conference of the Red Cross and Red Crescent: IHL and the Challenges of Contemporary Armed Conflict*, 2015, <https://www.icrc.org/en/download/file/15061/32ic-report-on-ihl-and-challenges-of-armed-conflicts.pdf>
10. CICR, *Commentaires de 2016 sur la Convention (I) de Genève*, <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?documentId=D491030A9BB6E16EC12563140043A96A&action=openDocument>.
11. Ashley Jackson, *In their Words: Perceptions of Armed non-State Actors on Humanitarian Action*, Appel de Genève (2016).
12. Ashley Jackson, «Negotiating perceptions: Al-Shabaab and Taliban views of aid agencies.» Humanitarian Policy Group (2014).
13. Ashley Jackson et Antonio Giustozzi, «Talking to the other side: Humanitarian Engagement with the Taliban in Afghanistan», document de travail du HPG: Londres: Overseas Development Institute (2013).
14. Ashley Jackson et Abdi Aynte, «Talking to the other side: Humanitarian Engagement with Al-Shabaab in Somalia», document de travail du HPG: Londres: Overseas Development Institute (2013).
15. McHugh et Bessler, «Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners.» UNOCHA (2006).
16. Alice Obrecht, *Blocage dynamique: Pour une action humanitaire adaptable en République démocratique du Congo*. Étude pays de l'ALNAP. Londres: ODI/ALNAP, (2018).
17. Oxford Guidance on the Law Relating to Humanitarian Relief Operations in Situations of Armed Conflict, demandé par le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, (2016) <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Oxford%20Guidance%20pdf.pdf>
18. Gérard Prunier, *From Genocide to Continental War - The 'Congolese' Conflict and the Crisis of Contemporary Africa*, Hurst, 2009.
19. Hugo Slim, *Humanitarian Ethics: A guide to the morality of aid in war and disaster*. Oxford University Press (2015).
20. SPLM/OLS (Opération Survie au Soudan) Accord sur les règles de base, <https://www.unicef.org/french/path/Documents/Session%204%20Principes%20Humanitaires/Ressources%20pour%20le%20formateur/4.11%20Accord%20SPLM-Operation%20Lifeline%20Sudan.doc>
21. Jason Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters: The Collapse of the Congo and the Great War of Africa*. New York: Public Affairs, 2012.
22. Suluhu, *Armed Group Maps*, octobre 2017, <https://suluhu.org/congo/mapping/> (extrait le 30 jan. 2019)
23. UNOCHA, *2018 Plan de réponse d'urgence: Provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri (RD Congo)*.

Annexes

Guide des entretiens avec les AANE

NOM DE L'AANE:

NOM DE LA PERSONNE INTERROGÉE:

DATE:

LIEU:

Thème : connaissances/attitudes vis-à-vis des ONG/de l'ONU :

1. Quelles sont les ONG actives dans votre zone? Pouvez-vous décrire leur mission? Leur logo? Leur secteur/type de travail?
2. Quel type d'action humanitaire connaissez-vous? (Direct assistance x protection, gestion des camps, ...)
3. En règle générale, souhaitez-vous que des ONG mènent des interventions dans votre zone?
4. Une ONG devrait-elle vous contacter avant d'entamer une intervention? Pour quelles raisons? Quelles conséquences un manque de contact peut-il avoir?
5. Si une ONG souhaitait vous contacter pour la première fois, quel serait le meilleur moyen?
6. Avez-vous mis en place des structures, des politiques ou des institutions (réfèrent) en interne pour faciliter les contacts avec les travailleurs humanitaires? Comment cela fonctionne-t-il?
7. Les soldats individuels reconnaissent-ils une ONG sur le terrain? Connaissent-ils et font-ils la différence entre les ONG, les membres de l'ONU dont les véhicules portent des lettres bleues et ceux qui portent des lettres noires? Pouvez-vous nous dire ce que vous savez sur ces différences?

Thème : principes

1. Vous et vos soldats connaissez-vous les principes humanitaires?
2. Estimez-vous que les ONG respectent les principes humanitaires de neutralité, d'impartialité et d'indépendance?
 - A. Si une ONG devait intervenir uniquement dans des zones contrôlées par le gouvernement, quelle incidence cela aurait-il sur sa réputation parmi les membres des communautés dans votre zone?
 - B. Si une ONG devait intervenir uniquement auprès de membres d'un groupe ethnique en particulier, quelle incidence cela aurait-il sur sa réputation parmi les membres des communautés dans votre zone?
 - C. Si vous constatiez qu'une ONG reçoit des directives de la MONUSCO dans le cadre de ses projets, en quoi cela affecterait-il sa réputation? Qu'en est-il de directives de l'armée ou du gouvernement? Ou encore des directives d'autres AANE?
3. Existe-t-il d'autres obligations, en dehors de ces principes, que les ONG doivent respecter pour garantir leur accès ou leur sécurité?
4. Comment comprenez-vous l'accès humanitaire? (Accès à un territoire, zone x accès aux bénéficiaires)

Thème : obligations

1. Connaissez-vous les lois internationales qui imposent de faciliter l'accès aux ONG?
2. Avez-vous connaissance d'autres obligations qu'a votre groupe envers les ONG?
3. Avez-vous connaissance d'obligations qu'a votre groupe envers les civils, en vertu du droit international ou autrement?
4. Possédez-vous des politiques internes qui reflètent les règles du DIH? Avez-vous des procédures ou des institutions visant à éduquer vos membres sur ces lois?
5. Avez-vous un système interne de sanctions (écrit?) Pour attaque contre ONG? Déjà appliqué dans le passé?

Thème : incidents antérieurs

1. Avez-vous déjà mené des négociations d'accès avec des ONG? Se sont-elles bien passées?
2. Quel type de relations préférez-vous avoir avec les ONG — contacts par téléphone? En face à face? Accords écrits?
3. Des négociations ont-elles déjà échoué? Pour quelles raisons?
4. Avez-vous déjà interdit ou restreint l'accès d'une ONG à votre zone? Pour quelles raisons?
5. Des ONG vous ont-elles déjà versé des taxes ou des frais d'accès afin de pouvoir accéder à votre zone?
6. Comment évaluez-vous la qualité des programmes/du travail des ONG? En quoi cela influence-t-il les attitudes vis-à-vis des ONG? Avez-vous des reproches à leur faire?
7. Préférez-vous interagir avec le personnel national ou international d'une ONG? Pour quelles raisons? L'un ou l'autre respecte-t-il mieux les principes?
8. Quels autres éléments influencent négativement (positivement) les attitudes vis-à-vis des ONG humanitaires?

Thème : accès sécurisé

1. Y a-t-il eu récemment des incidents touchant à la sécurité d'ONG? Quel type? Pourquoi, selon vous, cela s'est-il produit? Qu'en pensez-vous? Avez-vous réagi? Comment?
2. Y a-t-il des « groupes criminels » dans la zone? Quelles sont les précautions à prendre? Communiquer avec les groupes armés permet-il d'être mieux protégé contre les groupes criminels?
3. Si les ONG coordonnaient leurs actions avec vous, cela aiderait-il à résoudre les problèmes de sécurité que posent les groupes criminels?
4. Si les ONG respectaient les principes humanitaires, cela améliorerait-il la sécurité?

Guide pour les discussions de groupe

LIEU:

NOMBRE DE PERSONNES INTERROGÉES:

NOMBRE DE FEMMES:

NOMBRE D'HOMMES:

NOMBRE TOTAL DE PARTICIPANTS:

DATE:

1. En général, ces deux dernières années, les activités des organisations d'aide/de développement se sont-elles améliorées ou détériorées? De quelle manière? Pourquoi, selon vous, est-ce le cas?
2. Les ONG ont-elles de nombreuses interactions avec la communauté? Devraient-elles interagir plus/moins/différemment?
3. Avez-vous été sensibilisés aux différences entre les ONG, la MONUSCO et les organismes de l'ONU?
4. Avez-vous été sensibilisés aux principes humanitaires?
 - A. Si une ONG devait intervenir uniquement dans des zones contrôlées par le gouvernement, quelle incidence cela aurait-il sur sa réputation parmi les membres de la communauté dans [la région]?
 - B. Si une ONG devait intervenir uniquement auprès de membres d'un groupe ethnique en particulier, quelle incidence cela aurait-il sur sa réputation parmi les membres de la communauté dans [la région]?
 - C. Si vous constatiez qu'une ONG reçoit des directives de la MONUSCO dans le cadre de ses projets, en quoi cela affecterait-il sa réputation? Qu'en est-il de directives de l'armée ou du gouvernement?
5. Y a-t-il d'autres principes que les ONG devraient suivre, ou des choses que les ONG devraient faire ou ne pas faire au sein des communautés?
6. Y a-t-il eu récemment des incidents touchant à la sécurité d'ONG? Quel type? Pourquoi, selon vous, cela s'est-il produit? Qu'en pensez-vous?

Guide des entretiens avec les dirigeants des communautés

Question guide pour la collectes des données auprès des acteurs de la société civile

ACTEUR / CHEF LOCAL (LOCALITÉ, GROUPEMENT, CHEFFERIE/SECTEURS):

NOM DU RÉPONDANT:

LIEU/VILLAGE:

DATE:

1. Quelles sont les ONGs actives dans votre entité?

.....
.....

2. En général, sur les deux dernières années, les activités des organismes d'aide et de développement (ONGs) ont-elles été mieux ou difficiles? Comment? Pourquoi pensez-vous que c'est vrai?

.....
.....
.....
.....

3. Comment les ONG interagissent avec la communauté dans votre entité?

.....
.....
.....

4. En tant que chef coutumier/autorité locale, comment percevez-vous le travail des ONG dans votre entité?

.....
.....

5. Selon vous, il y a-t-il des aspects particuliers que les ONGs doivent prendre en compte pour améliorer leur travail dans votre zone? Si oui lesquels?

.....

.....

.....

6. Dans les six derniers mois, il y a -t-il eu des incidents sécuritaires sur les humanitaires (ONG, agence des nations unies) dans votre zone? Si oui, quel type d'incident?

.....

.....

6.5. Comment l'expliquez-vous?

.....

.....

7. Pensez-vous que la manière de travailler et/ou d'interagir avec la communauté de des ONGs pourrait-elle avoir d'incidence sur leur sécurité dans votre zone? Si oui, comment?

.....

.....

8. En général, êtes-vous sensibiliser aux différences entre les ONG, les nations unies bleu et les nations unies noire? Les communautés distinguent-elles les activités d'autres ONG?

.....

.....

.....

9. Vous et/ou la communauté, avez-vous une idée et/ou avez-vous été sensibilisé aux principes humanitaires?

.....

.....

.....

10. Exemples de principes violations:

A. Si une ONG travaillait uniquement dans des zones contrôlées par le gouvernement, quel impact cela aurait-il sur sa réputation parmi les membres de la communauté dans [la région]?

.....

.....

.....

.....

B. Si une ONG travaillait uniquement avec des membres d'un groupe ethnique particulier, quelle incidence cela aurait-il sur sa réputation parmi les membres de la communauté dans [la région]?

.....

.....

.....

.....

C. Si une ONG était vue, perçue de coopérer, voire de recevoir des directives de la part de la MONUSCO dans ses projets, comment cela affecterait-il sa réputation? Qu'en est-il de la direction de l'armée ou du gouvernement?

.....

.....

.....

.....

.....

11. Y a-t-il d'autres principes que les ONG devraient suivre ou que les ONG devraient faire ou ne pas faire pour bien mener leurs activités dans votre zone?

.....

.....

.....

.....

12. Quelles sont les pressions communautaires que vous pensez exister en ce qui concerne le personnel local / national des ONG? Si un membre du personnel d'une ONG règle une règle ou un principe en raison de la pression, quelle est la perception des membres de la communauté?

.....

.....

.....

.....

.....

13. Il y a-t-il des ONG qui travaillent dans les zones contrôlées par des groupes armés? Si oui, comment trouvez-vous cette pratique? (Si bonne, pourquoi? Si mauvaise, pourquoi?)

.....

.....

.....

14. Quel conseil donneriez-vous aux ONG qui voudrait bien améliorer ses relations avec tout le monde même les groupes armés pour bien atteindre les bénéficiaires?

.....

.....

T. +41 22 879 10 50
F. +41 22 879 10 51
E. contact@genevacall.org

47, ch. de la Chevillarde, 1224 Chêne-Bougeries
Geneva – Switzerland

 [appel.de.geneve](tel:+41228791050)

 [genevacall](https://twitter.com/genevacall)

[genevacall.org](https://www.genevacall.org)