

Humanitaire et conflits armés

Les défis contemporains

Hors série

dirigé par Pierre Apraxine, Sabine Fetta et Damien Helly

Colloque IESUE-CICR

Paris, 28 & 29 juin 2010

Ce *Report* hors-série est le fruit d'une première coopération entre le Comité international de la Croix-Rouge et l'IESUE visant à développer des échanges mutuellement bénéfiques entre le CICR, l'Union européenne et d'autres acteurs concernés par des problématiques humanitaires.

Le séminaire de juin 2010 a porté sur l'action humanitaire en situations de conflits armés. Il a constitué un élément important de la préparation de la conférence annuelle de l'IESUE tenue la même année sur le thème de la société civile dans la gouvernance globale. Le rapporteur, Mme Françoise Bouchet Saulnier, a ainsi présenté les conclusions de ce colloque lors de la conférence annuelle de l'Institut en octobre 2010.

L'événement a été financé par le CICR et co-organisé avec l'IESUE. Il sera suivi par d'autres initiatives conjointes similaires.

Institut d'Études de sécurité
de l'Union européenne
43 avenue du Président Wilson
75775 Paris cedex 16
tél.: +33 (0)1 56 89 19 30
fax: +33 (0)1 56 89 19 31
info@iss.europa.eu
<http://www.iss.europa.eu>

Directeur: Álvaro de Vasconcelos

© Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2011. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISBN 978-92-9198-185-4

ISSN 1830-9747

QN-AF-11-S10-2A-C

doi:10.2815/23659

CONTENTS

Introduction	3
I. Ouverture	5
Allocation de bienvenue	5
Discours d'ouverture	5
II. Cadre et objectifs de l'action humanitaire, différentes perspectives ?	11
L'action humanitaire impartiale, neutre et indépendante : le point de vue du CICR	11
The EU perspective on humanitarian action in conflict situations	16
Les défis humanitaires	18
Discussion	21
III. Conflits armés et déplacement : problématiques et défis	25
Approche contextuelle	25
Les défis humanitaires	27
Migration et immigration : les défis de l'Union européenne face aux migrations issues des conflits	31
Conclusion	35
Discussion	35
IV. Relations civilo-militaires : un lien naturel	37
The role of the military in dealing with humanitarian consequences of armed conflict and during complex emergencies	37
Un témoignage : l'opération Eufor au Tchad et en RCA – Janvier 2008-mars 2009	39
The specificities of the EU comprehensive approach	43
Examples of recent EU engagement in crisis situations with a humanitarian dimension	44

CSDP: a success story?	45
Future: challenges & opportunities	45
Discussion	46
V. La coordination au service de l'efficacité	49
L'approche « cluster » et le processus de réforme humanitaire	49
What does coordination mean for a NGO consortium?	49
Good coordination in full independence: an essential balance	53
Discussion	55
VI. Clôture	57
Discours de clôture	57
Conclusions	57
VII. Synthèse générale	63
Report for the Panel on humanitarian crises and international responsibility	63
Annexe	71
Sigles/Abbreviations	71

INTRODUCTION

L'humanitaire est un secteur pris en compte par la politique étrangère de l'Union européenne, d'autant plus crucial que la montée en puissance des acteurs non étatiques est prévisible à terme. À l'heure où, dans les situations de conflit et de violence, interviennent aussi bien des agences gouvernementales que des organisations internationales et des organisations non gouvernementales, ayant de surcroît des objectifs et des modes opératoires différents, l'action humanitaire doit faire face à de sérieux défis.

Dans ce domaine, l'Union européenne défend les valeurs fondamentales que sont l'humanité, l'impartialité, l'indépendance et la neutralité. Se pose dès lors la question de savoir qui sont les acteurs humanitaires impartiaux, indépendants et neutres.

Le CICR, depuis sa création, fonde son action sur la persuasion de toutes les parties aux conflits : la neutralité est donc pour lui une nécessité, tout comme l'indépendance et la distinction entre les rôles respectifs des militaires et des humanitaires (sans que cela empêche les contacts avec les forces armées). Cette position suscite ainsi des préoccupations quant aux perspectives d'une « intégration » de l'action humanitaire au sein de stratégies d'ensemble, à l'origine de controverses. Le CICR indique à cet égard ne pas participer aux approches intégrées.

Parmi les défis majeurs pour le respect des obligations dont est porteur le droit international humanitaire figurent les déplacements de population en cas de conflit, dont la fréquence et l'ampleur sont aisément constatables (Colombie, RDC, Somalie, Philippines, Pakistan, Afghanistan, Kirghizstan, etc.). Pour n'aborder qu'un des aspects liés à cette problématique, si les camps de déplacés représentent parfois la seule solution envisageable, ils peuvent être à l'origine de nouvelles épreuves.

Au cœur du débat sur l'efficacité apparaît la question de la coordination, laquelle s'impose entre les trois grandes familles de positionnement : les Nations unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et les ONG. Une organisation ne peut répondre seule à tous les besoins en tout temps et en tout lieu.

I. OUVERTURE

Allocution de bienvenue

M. Álvaro de Vasconcelos, Directeur, IESUE

C'est un honneur de monter ce partenariat avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), une organisation unique en son genre. Avec son mandat reçu de la communauté internationale et des conventions de Genève, lui conférant entre autres une mission de diplomatie humanitaire, le CICR est en quelque sorte l'âme d'un multilatéralisme fondé sur le droit et les valeurs défendues par l'Union européenne.

Travailler avec le CICR, c'est coopérer avec la société civile, thème de notre conférence annuelle de 2010. Ce séminaire a donc une double fonction pour l'IESUE : une discussion sur l'action humanitaire dans des situations de conflit, laquelle participe d'une réflexion plus large sur les agendas de la société civile.

Le CICR est un acteur clé dans les conflits de ce monde. L'Union européenne et les États membres sont donc en contact fréquent avec celui-ci dans le cadre de politiques de gestion de crise. Cette relation étant amenée à évoluer, j'espère que ce séminaire y contribuera, notamment en publiant un document conjoint de synthèse des débats d'aujourd'hui.

Discours d'ouverture

M. Angelo Gnaedinger, Directeur général, CICR

Excellences,
Monsieur le Directeur,
Mesdames, Messieurs,

J'ai l'honneur et le plaisir, au nom du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de vous accueillir pour ce premier colloque, organisé conjointement avec l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, qui est consacré aux défis contemporains de l'action humanitaire dans les situations de conflit.

Ce colloque a pour but de confronter les perspectives parfois différentes mais souvent complémentaires de l'Union européenne, des Nations unies, des ONG et du CICR sur des questions liées à l'action humanitaire dans les conflits armés et les autres situations de violence.

La problématique des déplacés et celle des relations entre civils et militaires seront au cœur des débats et permettront d'illustrer les objectifs et les modes opératoires des différents acteurs intervenant dans ces situations.

Tout au long de ce colloque, le Consensus européen sur l'aide humanitaire [*ci-après dénommé Consensus*], adopté le 18 décembre 2007, pourra servir de fil conducteur. Comme je l'ai déjà souligné dans d'autres enceintes, il représente un signal fort. Il positionne en effet les institutions de l'Union européenne sur un certain nombre de concepts clés pour l'action humanitaire contemporaine, d'une manière qui semble emporter l'adhésion de tous.

Le Consensus commence par affirmer que « l'aide humanitaire est un impératif moral et l'expression fondamentale de la valeur universelle qu'est la solidarité entre les peuples ». Or c'est bien sur la base d'une telle solidarité que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a été créé, de même que les autres parties prenantes qui ont l'action humanitaire au cœur de leur mandat.

Le CICR, comme ces dernières, s'attache constamment à placer les populations affectées ainsi que leurs besoins au centre de ses préoccupations. Il tient compte notamment des besoins spécifiques de certaines catégories particulières comme les femmes, les enfants et les déplacés.

Dans le cadre de ce colloque, nous avons choisi de mettre un certain accent sur le sort des déplacés internes et ce sera l'objet d'un de nos panels.

En effet, qu'il s'agisse de la Colombie, de la République démocratique du Congo, du Soudan, de la Somalie, de l'Irak, de l'Afghanistan, des Philippines et, plus récemment, du Sri Lanka, du Pakistan et du Kirghizstan, les conséquences du déplacement constituent un défi majeur pour les acteurs humanitaires.

Les causes du déplacement sont évidemment multiples et complexes. Reconnaissons cependant que, souvent, les conflits armés et, surtout, le non-respect du droit international humanitaire (DIH), applicable dans ces situations, sont à l'origine de terribles souffrances pour les personnes qui ont perdu leur foyer et leurs moyens de subsistance, et dont les familles ont été dispersées et les communautés détruites.

Lors de ce colloque, il sera intéressant de nous pencher sur les obligations découlant du DIH et de déterminer comment un meilleur respect des règles peut éviter des déplacements, sans oublier la responsabilité première des parties au conflit.

La pertinence d'établir des camps a également été questionnée et votre avis à ce sujet nous importe. Pour sa part, le CICR estime que si, parfois, les camps sont la seule solution (il a lui-même géré le camp de Gereida, au Soudan, l'une des plus grandes structures d'accueil de déplacés du monde), l'expérience a montré qu'ils génèrent de nouveaux problèmes complexes.

Il nous faudra également aborder les défis de l'accès non seulement aux personnes déplacées, mais aussi à celles qui sont restées chez elles ou qui ont été hébergées par des communautés d'accueil.

Finalement, nous devons trouver des solutions durables pour les déplacés internes et en particulier examiner comment faciliter leur retour.

En adoptant le Consensus, l'UE a également eu « la ferme volonté de maintenir et de promouvoir les principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance ». Durant ce colloque, et ce sera le sujet du premier panel, nous devons nous pencher sur le cadre et les objectifs de l'action humanitaire et vous entendre sur vos approches respectives.

En toute honnêteté, nous devons nous demander si toutes les organisations peuvent, de par leur nature, prétendre suivre les mêmes principes, sans pour autant, bien entendu, vouloir remettre en question une coopération fondée sur le respect mutuel, la transparence, la concertation et la complémentarité.

Si nous pouvons nous accorder sur le fait que, pour être crédible et conforme à des exigences morales élémentaires, une action de secours devra être en tout cas humanitaire et impartiale, nous aurons alors déjà fait un immense pas en avant. C'est d'ailleurs à ces deux conditions que le DIH soumet le droit d'intervenir de toute organisation qui a l'action humanitaire au cœur de son mandat.

Toutefois, cette action sera d'autant mieux acceptée par les parties au conflit si l'acteur qui la fournit est neutre et indépendant.

Tous les acteurs peuvent-ils prétendre appliquer une approche neutre et indépendante pour leur action humanitaire, compte tenu de leur nature et mandat respectifs très différents ?

Pour sa part, le CICR a choisi un *modus operandi* particulier, basé avant tout sur la persuasion, en privilégiant le dialogue bilatéral confidentiel avec toutes les parties au conflit, qu'il s'agisse d'autorités gouvernementales ou d'acteurs non étatiques. Celle-ci implique une relation de confiance entre le CICR et les parties au conflit, rendue possible par sa neutralité et son indépendance, toutes deux très spécifiques.

Ainsi, depuis sa création, le CICR applique le principe fondamental de la neutralité, en s'abstenant de prendre part en tout temps aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique. Il s'agit là d'une attitude qui se pratique sur la durée et ne varie pas en fonction des circonstances et des lieux.

Tant son mandat que son statut juridique confèrent un caractère particulier au CICR. Il se distingue, d'une part, des ONG en raison de son mandat de gardien du DIH et, d'autre part, des agences intergouvernementales par la particularité de sa gouvernance, qui n'est contrôlée par aucun État, d'où sa grande indépendance.

Cela dit, il n'est pas toujours facile pour le CICR de convaincre les parties au conflit de sa bonne foi quant à son indépendance et sa neutralité. C'est une entreprise à long terme qui nécessite beaucoup de patience. La confiance doit se construire chaque jour et demeure très fragile. Une mauvaise perception, des malentendus et la confusion avec d'autres acteurs peuvent rapidement détruire ce capital de confiance et mettre l'action humanitaire en danger sur le long terme.

Je me réjouis de vous entendre à ce propos.

Ceci m'amène directement au troisième panel, consacré aux relations entre civils et militaires, qu'elles soient dénommées approche intégrée ou approche globale. Les modèles d'intégration peuvent différer d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre, d'autant plus si les relations entre civils et militaires se développent dans un contexte en proie à un conflit armé.

Le Consensus est du reste très clair à ce propos : « Afin que la distinction entre opérations militaires et aide humanitaire reste bien claire, il est essentiel que les moyens et capacités militaires ne soient utilisés que dans des cas très limités et en dernier ressort, à l'appui d'opérations d'aide humanitaire (...) ».

Il va sans dire que nous attachons également beaucoup d'importance à connaître votre avis sur un sujet qui fait couler beaucoup d'encre.

Quant au CICR, et comme il le souligne à chaque occasion, il est impératif que les opérations militaires soient toujours clairement distinctes des activités humanitaires. La mission première des interventions militaires devrait être d'instaurer et de préserver la sécurité, ainsi que de contribuer à un règlement politique global, tandis que l'action humanitaire a pour mission de protéger la dignité humaine et de sauver des vies. Celle-ci doit se poursuivre parallèlement à un processus politique qui s'attaque aux causes sous-jacentes du conflit et qui cherche à déboucher sur un règlement politique.

Le CICR reconnaît cependant certains bien-fondés de la coopération entre civils et militaires dans des situations de conflit armé. Pour n'en souligner qu'un seul, nous rappellerons qu'il appartient aux parties au conflit de trouver une solution aux différents problèmes auxquels elles sont confrontées. Par conséquent, les acteurs humanitaires ne devraient se substituer aux autorités nationales que lorsque ces dernières ne peuvent ou ne veulent pas agir. L'action humanitaire ne devrait pas se substituer à une action politique sur la durée.

Cela dit, les activités humanitaires sont exposées à certains risques liés à l'action d'autres intervenants, politiques et militaires. Le risque d'instrumentalisation et de confusion est d'autant plus grand lorsque les acteurs en présence veulent à tout prix intégrer l'action humanitaire dans une stratégie politique. Une telle intégration associée, aux yeux des parties au conflit comme des populations affectées,

les organisations humanitaires à des objectifs politiques ou militaires souvent controversés. Elle fait ainsi courir aux organisations humanitaires le risque de ne plus être perçues comme neutres et, par là, de perdre leur acceptabilité auprès de certaines parties sur le terrain.

Le souhait de ne pas s'associer aux approches intégrées n'implique toutefois pas pour le CICR le refus de tout contact avec les forces armées. En réalité, le CICR ne cesse de multiplier les contacts avec les forces armées gouvernementales et les groupes d'opposition, afin de pouvoir accomplir son mandat au service des victimes des conflits armés et pour assurer la sécurité de ses délégués. Par ailleurs, dans plus de 80 pays, le CICR organise des séminaires et des cours qui visent à renforcer l'aptitude des forces armées à intégrer le DIH dans la doctrine, l'éducation, l'entraînement et le système disciplinaire.

Il est donc essentiel que les acteurs politiques, militaires et humanitaires, qui partagent le même théâtre opérationnel, dialoguent tout en respectant et en ne compromettant pas les rôles et les mandats de chacun.

Je souhaiterais maintenant aborder brièvement le dernier sujet à l'ordre du jour de ce colloque, à savoir la coordination au service de l'efficacité.

Tout en soulignant le rôle des trois grandes familles, à savoir celle des Nations unies, celle du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et celle des ONG, à travers le Consensus, « l'UE convient aussi de la nécessité d'assurer une étroite coordination ainsi que la cohérence et la complémentarité de l'action que les différents partenaires mènent sur le terrain ».

Il ne fait aucun doute qu'aucun de ces acteurs ne peut prétendre pouvoir répondre à lui seul à tous les besoins humanitaires, aucun d'entre eux ne peut par ailleurs prétendre avoir le monopole ni de l'aide, ni des préoccupations, ni des objectifs humanitaires.

La diversité des acteurs, pour autant qu'ils parviennent à agir de manière complémentaire, constitue dès lors un atout indéniable pour mieux faire face aux défis actuels.

Afin que tous les besoins soient couverts et qu'il n'y ait aucune lacune ni duplication dans la réponse humanitaire, une complémentarité effective entre acteurs humanitaires est primordiale, de même qu'un dialogue constructif avec les donateurs.

Pour le CICR, l'importance est d'assurer une coordination réaliste, prenant en compte les capacités opérationnelles des différents acteurs, qui soit fondée sur les ressources humaines et logistiques réellement disponibles sur le terrain, de même que leur mandat respectif et les droits et obligations qui en découlent. La coordination doit

également se baser sur des priorités claires et partagées, selon les contextes où il faut agir.

Je ne saurais terminer sans remercier les participants d'avoir été si nombreux à répondre favorablement à notre invitation à participer à ce colloque.

Je me réjouis d'avance des débats que nous allons avoir pendant ces deux jours qui s'annoncent stimulants et fructueux.

Excellences, Monsieur le Directeur, Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre attention.

II. CADRE ET OBJECTIFS DE L'ACTION HUMANITAIRE, DIFFÉRENTES PERSPECTIVES ?

Session présidée par M. Damien Helly, Chargé de recherche, IESUE, Paris

L'action humanitaire impartiale, neutre et indépendante : le point de vue du CICR

M. Pierre Apraxine, Chef adjoint de délégation, CICR, Bruxelles

Dans son allocution d'ouverture, Angelo Gnaedinger a bien posé la question de savoir « si toutes les organisations peuvent, de par leur nature, prétendre suivre les mêmes principes ». Ceci, bien entendu, sans remettre en cause la coopération et la coordination qu'elles assurent entre elles et qui est fondée notamment sur une complémentarité évidente. Je me permettrais ici de poser la question en allant encore plus loin en demandant si les « organisations doivent suivre les mêmes principes » pour faire un bon travail humanitaire ? Il me semble important de commencer nos travaux en nous penchant sur ces questions et de tenter de clarifier deux éléments. Premièrement qu'entend-on par ces principes, quel est donc leur contenu et d'où viennent-ils ? Deuxièmement, en quoi la spécificité de l'action du CICR et la nature même de l'Institution sont-elles liées à ces principes ou, à tout le moins, à une compréhension rigoureuse de ceux-ci, et tellement importantes et d'actualité aujourd'hui.

Qu'entend-on par ces principes de l'« action humanitaire », quel est donc leur contenu et d'où viennent-ils ? Sans entrer dans des détails que le temps ne me permet pas d'évoquer, rappelons, qu'en 1921 déjà, le CICR introduisit dans ses statuts le premier énoncé formel de ce que l'on appelle les « Principes fondamentaux » du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, soit, à l'époque, l'impartialité, l'indépendance et l'universalité du Mouvement, et l'égalité de ses membres. Pendant les décennies qui suivirent, des réflexions et des travaux importants ont porté sur cette question. En 1965, la XX^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui, rappelons-le, réunit l'ensemble des États parties aux Conventions de Genève et des composantes du Mouvement, adopta à l'unanimité « 7 Principes fondamentaux du Mouvement ». Lors de la XXV^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 1986, l'importance de ces principes a été réaffirmée et ils ont été intégrés dans le préambule des Statuts du Mouvement. Pour mémoire, ces 7 principes du Mouvement sont les suivants : humanité (compassion, entraide), impartialité, neutralité, indépendance, volontariat (mouvement de secours volontaire et désintéressé), unité (d'une société nationale dans un pays), universalité (du Mouvement). Des définitions précises de ces principes sont ainsi données dans les Statuts du Mouvement de la Croix-Rouge

et du Croissant-Rouge. Ils lient les composantes du Mouvement, pour rappel, les sociétés nationales, la Fédération internationale des sociétés nationales et le CICR.

Par la suite, un certain nombre de ces principes ont été revendiqués, suivis par d'autres acteurs humanitaires, parfois même requis d'eux directement par des donateurs ou de manière implicite par l'« opinion publique », ceci afin d'harmoniser les approches suivies par les acteurs humanitaires et afin de les légitimer dans leur identité ou dans leurs activités. Il s'agit principalement de l'impartialité, de la neutralité et de l'indépendance. Il faut bien entendu se féliciter de cette recherche de ce que l'on peut peut-être appeler un « dénominateur commun de la bonne conduite humanitaire ».

Cependant, si l'« intitulé » même des ces principes est généralement identique à celui des Statuts du Mouvement, leur contenu, leur définition sont cependant parfois différents. Et c'est sur ce point qu'il convient d'être attentif et nuancé. En effet, ceci peut entraîner des confusions non voulues et malheureusement entraîner une méfiance de certains à l'égard cette fois de tous les acteurs qui se revendiquent de ces principes, y compris à l'égard de ceux qui les suivent et les respectent de la manière la plus rigoureuse. Et ceci en particulier sur le terrain, dans des conflits armés ou d'autres situations de violence, avec pour conséquence des risques en termes d'acceptation de l'action humanitaire, de sécurité pour le personnel humanitaire, d'accès aux victimes, voire même d'instrumentalisation de l'action humanitaire.

Comprenez-moi bien, mes propos ne visent nullement à prétendre à une exclusivité du Mouvement pour pouvoir revendiquer certains principes. Ils appellent plutôt à une vigilance des parties prenantes à l'action humanitaire pour assurer que les acteurs et les actions soient présentés avec transparence, et sans prétention de « qualités » non remplies, qui ne sont d'ailleurs peut-être pas nécessaires pour mener avec efficacité un effort humanitaire spécifique. Ceci est d'autant plus évident que, comme Angelo Gnaedinger l'a également rappelé dans son allocution d'ouverture et comme nous le discuterons en détails lors du quatrième panel de ce colloque, il y a place pour une complémentarité des acteurs humanitaires, lesquels peuvent certainement afficher leurs spécificités propres, faisant parfois leur force.

Arrêtons-nous un instant sur le principe d'« impartialité ». Il est important de rappeler que les Conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes de guerre et leurs Protocoles additionnels exigent effectivement la qualité d'« impartialité » des organismes humanitaires qui veulent offrir leurs services. Les commentaires des Conventions précisent que c'est à cette condition que l'offre sera « légitime ». Dans le même ordre d'idées, les commentaires précisent expressément que les services offerts et rendus doivent également avoir ce caractère d'« impartialité ». Les commentaires précisent aussi que cet organisme ne doit pas être international. Et surtout, que la « Convention n'exige pas davantage que l'organisme soit neutre ».

L'exigence d'impartialité de l'acteur et de l'action humanitaire semble donc claire et valable pour tous. Mais qu'en est-il de son contenu ? Il ne semble pas y avoir ici de divergence. Tous les documents se référant à ce principe visent en fait deux choses : d'une part qu'il ne peut y avoir aucune discrimination, aucune distinction entre les bénéficiaires fondées, par exemple, sur la race, la nationalité, les opinions politiques, etc. et, d'autre part, que l'action, l'aide, doivent être guidées par les besoins exclusivement.

Une nuance importante nous semble devoir ici être faite. L'impartialité en elle-même ne garantit bien entendu pas l'accès à toutes les victimes dans le besoin dans un contexte donné de conflit armé ou d'autre situation de violence. Il ne fait cependant pas de doute qu'un acteur impartial peut parfaitement mener ses activités humanitaires de manière impartiale, c'est-à-dire sans discrimination et selon les besoins, dans une certaine zone seulement à laquelle il a accès, même si certaines autres zones ne lui sont pas accessibles pour des raisons de sécurité ou de refus des parties au conflit. C'est ici que le respect ou la qualité de certains autres principes peuvent être utiles, voire indispensables pour étendre le champ d'intervention d'un acteur humanitaire.

Et c'est ici qu'apparaît toute l'importance, je dirais même toute la pertinence, des principes de neutralité et d'indépendance. En effet, un respect strict de ces principes, attesté avant tout par l'action et le comportement de l'acteur humanitaire sur le terrain, va lui permettre de consolider au maximum son accès aux victimes et la proximité la plus régulière, voire la plus permanente, avec elles pour assurer au maximum les activités nécessaires pour répondre aux besoins. C'est d'ailleurs l'impact positif de ces principes sur l'acceptabilité de l'acteur par les parties au conflit et donc sur l'accès aux victimes qui pousse les acteurs à prétendre remplir, ou respecter, ces principes.

C'est donc ici qu'apparaissent malheureusement des confusions dans ce qui est compris par neutralité et indépendance. Sans prétendre détenir un monopole quelconque sur ce que doivent recouvrir ces principes, permettez-moi de vous en montrer quelques exemples.

Une première confusion provient du fait que ces principes sont utilisés pour se référer parfois à la nature, à l'identité d'un acteur, parfois à la qualité de son action. Admettons qu'il ne s'agit pourtant pas de la même chose. Ensuite, le contenu même de ces principes diverge selon les cas. Ainsi par exemple, et sans nullement juger du bien fondé de tel ou tel libellé et tout en se félicitant encore de la recherche ensemble d'un « dénominateur commun de la bonne conduite humanitaire », relevons les exemples suivants.

Selon les Principes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge confirmés en 1965, la neutralité signifie l'abstention de prendre part aux hostilités et aux controverses politiques, raciales, religieuses, idéologiques, alors que, pour le Consensus européen sur l'aide humanitaire de 2008 ou les Principes et

bonnes pratiques pour l'aide humanitaire adoptés à Stockholm en 1993, la neutralité signifie qu'il ne faut pas favoriser une partie plutôt qu'une autre.

En ce qui concerne l'indépendance, on peut voir le même type de nuance. Selon les Principes du Mouvement, elle vise l'autonomie de l'acteur humanitaire par rapport aux gouvernements, alors que, selon le Consensus européen sur l'aide humanitaire ou les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, elle vise l'autonomie des objectifs humanitaires par rapport aux objectifs politiques, économiques et militaires.

A côté de documents se référant expressément à ce qui est visé par ces principes, nous avons par ailleurs tous déjà pu lire des références, dans des commentaires pourtant autorisés, à des actions présentées comme « neutres » qui étaient initiées par des acteurs éminemment politiques dans le cadre d'un mandat politique et dont l'identité même ne peut que laisser dubitatif sur la capacité de mener des actions épurées de tout agenda politique.

Permettez-moi maintenant de m'arrêter un instant sur certaines spécificités de l'approche du CICR. Comme vous le savez, le CICR a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Une caractéristique fondamentale du CICR est qu'il a reçu un mandat des États parties aux Conventions de Genève pour venir en aide aux personnes affectées par les conflits armés. Son action est ainsi ancrée dans le droit international public. Pour les autres situations de violence, le CICR tire son mandat des Statuts du Mouvement. La mission du CICR est bien entendu guidée par les sept Principes fondamentaux du Mouvement auxquels je me suis déjà référé et qui sont confirmés dans les Statuts du Mouvement. Nous avons évoqué des hésitations concernant la compréhension de certains principes suivis par les acteurs humanitaires.

Pour nous et conformément aux Statuts du Mouvement, la neutralité permet de garder la confiance de tous, en ne prenant pas part aux hostilités et controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique. Elle n'implique ni indifférence à la souffrance, ni acceptation de la guerre. Ce n'est pas une neutralité face à l'inhumanité, mais bien face aux autres controverses qui divisent les peuples. Ce principe représente une valeur ajoutée à l'action du CICR en termes de possibilité de contacts et ainsi d'accès aux personnes affectées.

Quant à l'indépendance du CICR, elle est structurelle de par la mono-nationalité du Comité et le recrutement de ses membres par cooptation. Cette indépendance se manifeste à l'égard de la politique nationale ou internationale, à l'égard de groupes d'intérêts ou de toute autre entité impliquée dans une situation de violence et confère au CICR l'autonomie qui lui est nécessaire pour accomplir en toute impartialité et

neutralité la tâche exclusivement humanitaire qui lui a été confiée. Elle participe également à la meilleure acceptation possible du CICR par les parties au conflit ou à la situation de violence.

Ces deux principes, tels que nous les comprenons, sont ainsi essentiels pour nous permettre d'exercer notre mission dans la plus grande proximité des populations affectées. Ils doivent être compris comme des outils destinés à un but précis, à savoir obtenir l'accès, et le consolider, à toutes les personnes affectées par un conflit armé ou une autre situation de violence. Cet accès aux victimes est essentiel pour le CICR !

Il faut également souligner que c'est avant tout par la manière dont le CICR déploie ses activités d'assistance et de protection et par son comportement sur le terrain que l'Institution parvient effectivement à convaincre les populations, les parties au conflit et, de manière générale, l'ensemble des acteurs, de son impartialité, de sa neutralité et de son indépendance. Il s'agit bien sûr d'un défi permanent pour lequel il est essentiel de maintenir des efforts et une vigilance continus. Dans les conflits et les situations de violence, la confiance octroyée est souvent fragile et nécessite une constance et une exemplarité dans les actions, les initiatives, les comportements.

Pour pouvoir s'assurer le meilleur et le plus large accès possible sur le terrain aux victimes, le CICR doit non seulement s'efforcer de montrer son indépendance, sa neutralité, son impartialité et être perçu comme tel par les parties, mais il doit aussi maintenir un dialogue confidentiel avec toutes les parties au conflit ou à la situation de violence, susceptibles d'en influencer le cours, qu'elles soient reconnues ou non par la communauté des États. Il ne s'interdit ainsi aucun contact non seulement parce que cela n'implique aucune reconnaissance formelle, mais aussi parce que la multiplicité et la variété des contacts sont des éléments capitaux pour apprécier une situation ainsi que pour garantir la sécurité de l'action du CICR et de ses représentants. Ce n'est que moyennant un tel dialogue qu'une relation de confiance pourra s'établir et permettre effectivement au CICR d'être présent sur le terrain dans des conditions sécuritaires acceptables. Ce dialogue a ainsi pour but de s'assurer de l'acceptation de la mission du CICR et de sa présence sur le terrain dans des conditions sécuritaires acceptables, mais aussi bien entendu de mettre en œuvre de la meilleure façon possible son mandat d'assistance et de protection en discutant des besoins, de l'assistance et en faisant les démarches nécessaires en termes de protection.

Cette approche spécifique du CICR que je viens de rappeler, et qui lui est permise de par sa nature propre, constitue un élément essentiel qui lui permet de mener ses activités humanitaires impartiales, y compris dans les contextes les plus délicats, comme l'Afghanistan, l'Irak, l'Ossétie ou le Kirghizstan pour ne citer que certains d'entre eux, où une neutralité et une indépendance strictes constituent des plus-values importantes pour consolider l'accès aux victimes dans le besoin.

The EU perspective on humanitarian action in conflict situations

Mrs. Leonor Nieto, Head of Unit, Strategy, Co-ordination and Inter-Institutional Relations (A1), Directorate General on Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO), European Commission

I would like to thank the organisers for having invited the European Commission to this seminar.

By way of introduction let me just say that the Commission's humanitarian department, ECHO, is providing humanitarian aid through its implementing partners in almost all conflict zones of the world.

In the 10 minutes that have been allocated to me, I would like to speak briefly about two points:

1. The problems that humanitarian aid is facing in war zones;
2. The way in which the EU addresses these problems.

The challenges to humanitarian action in conflict situations are many. To mention just a few I would highlight the following: in many of today's conflicts civilians are directly targeted and brutalised, sexual violence is used as a weapon of war, children are recruited as soldiers, humanitarian workers are denied access to the victims or are expelled from conflict situations leaving the victims to their fate. Killing, kidnappings and security incidents against humanitarian workers are on the rise.

- Lack of respect of International Humanitarian Law,
- involvement of non humanitarian aid actors in humanitarian aid activities,
- and attempts to subordinate humanitarian aid to foreign policy objectives

feature amongst the causes of some of these challenges.

Against this backdrop, the EU, one of the largest relief **donors in the world**, adopted in 2007 the **European Consensus on Humanitarian Aid**. Signed by the European Commission, the European Parliament and the Member States, the Consensus is an attempt to provide a collective European response to the complex and changing humanitarian environment.

The Consensus is a joint declaration of a common vision, principles and practice to ensure that humanitarian aid is delivered effectively and reaches those who are most in need.

Let me highlight some of the key statements made in the Consensus, which are relevant to the theme of this colloquium.

In the Consensus, the EU reiterated that the sole **objective** of European humanitarian aid is to provide assistance, relief and protection to meet the needs of victims of natural and manmade disasters such as armed conflict.

The EU stated that European humanitarian aid is based on the **principles** of humanity, neutrality, impartiality and independence. This principled approach is essential to the acceptance and ability of humanitarian actors to operate on the ground.

The EU clearly stated that EU humanitarian aid is **NOT a crisis management tool**. This means that its sole objective is to preserve life, relieve and prevent the suffering of victims of humanitarian crises. Humanitarian aid is not an instrument of foreign policy that can be used to manage conflict situations.

In addition to the Consensus, there have been also some important institutional changes at EU level which are also worth highlighting.

For the first time in European history, the **Lisbon Treaty** contains a **specific article on humanitarian aid**. EU humanitarian aid is now formally recognised as a self-standing policy with specific objectives distinct from those of other EU policies in the area of external relations.

In the **Commission**, President Barroso has created a **specific portfolio devoted to humanitarian aid** and has appointed Commissioner Georgieva to this post. In the past, the Commissioner responsible for development cooperation was also responsible for humanitarian aid. The creation of this new portfolio is a tangible proof of the importance that the Commission attaches to humanitarian aid issues.

In the **Council**, we have witnessed a similar development. We have now a **working group specifically devoted to humanitarian aid issues**. Humanitarian aid experts from the 27 Member States and the Commission regularly discuss humanitarian aid issues.

As a result of these changes, I believe that we are more than ever well equipped to collectively address the challenges of humanitarian action.

The main challenge is – and will remain – the respect of International Humanitarian Law (IHL). This is not a task that will ever be fully accomplished. However, in the Consensus, the EU committed itself to advocate strongly and consistently for the respect of International Humanitarian Law. We also committed ourselves to operationalise the **EU Guidelines on promoting compliance with International Humanitarian Law** in the EU's external relations.

In the Commission, we are working to promote this. We also are pushing hard to ensure that IHL stays high on the agenda.

To conclude, I would like to stress that DG ECHO is neither an NGO nor a simple donor. We are part of a political institution, with all the challenges and advantages that this implies. And these challenges are particularly significant in complex emergencies. Some may question the independence of our work simply because we are part of a political architecture, in which foreign policy plays an important role. This is now even more pronounced with the creation of the office of the High Representative for Foreign and Security Policy and with the forthcoming creation of the European External Action Service.

I think that this challenge is healthy, because it keeps all of us on our toes. However, in my view it is not based on the experience of EU humanitarian aid.

It was the Commission, and more specifically ECHO, that drove forward the European Consensus on Humanitarian Aid. While the assumption that humanitarian aid can be politicised is certainly true, *the Consensus is the best example that politics can – and in my opinion **should** – be mobilised to maintain and reinforce the specificity and the principles of humanitarian aid.* We can all support a ‘policy’-driven humanitarian aid (based on humanitarian aid principles, needs-based approach etc.) but not a ‘politics’-driven humanitarian aid in which humanitarian aid is subject to foreign policy objectives.

Commissioner Georgieva is determined to maintain this approach. The European Commission must live up both to its responsibilities as a humanitarian donor and to its influence on the internal EU political process, always making sure that the line is drawn clearly between humanitarian aid and foreign policy.

Thank you for your attention.

Les défis humanitaires

M. Antoine Gérard, Chef du Bureau de Liaison des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (UNOCHA), Bruxelles

Je vous remercie de donner l’occasion au bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (UNOCHA) de développer notre point de vue sur les défis humanitaires émergents dans les situations de conflit. Je souhaiterais aujourd’hui vous faire part de notre réflexion établie à partir de notre expérience de la coordination humanitaire sur les terrains de crise.

Les défis auxquels nous sommes confrontés sont innombrables, et de natures différentes. En premier lieu, ceux liés à la compréhension et l’acceptation de la spécificité de la réponse humanitaire par tous les acteurs politiques, militaires, non seulement internationaux mais aussi nationaux et parfois même locaux, ainsi que par les parties qui prennent part au conflit. En deuxième lieu, les difficultés liées à l’analyse

des besoins, la planification opérationnelle et à son financement. Et en troisième volet, la mise en place de la réponse opérationnelle entre contraintes imposées aux acteurs et le devoir moral d'agir en faveur des populations.

Promouvoir les principes eux-mêmes et y adhérer n'est pas toujours facile. Aujourd'hui, la référence aux principes humanitaires s'apparente plus à l'attribution d'un « label » qu'à un mode opératoire. Il y a de toute évidence une méconnaissance des principes ou une interprétation de ces principes à données variables, certainement causée par la multiplicité des mandats et la pluralité des acteurs sur le terrain des opérations. D'autre part, les organisations travaillant dans les conflits ne sont pas toujours suffisamment préparées pour contribuer à la construction de l'espace humanitaire et peuvent être acteurs à leurs dépens d'une éventuelle instrumentalisation de l'aide. Le manque d'homogénéité de l'analyse et de position commune retranchent certains dans leur citadelle institutionnelle et amènent d'autres à mettre en péril les efforts de tous.

Le débat humanitaire se doit de ne pas être seulement dans les salles opérationnelles de nos sièges respectifs, mais d'être de plus en plus sur le terrain avec tous les acteurs humanitaires en consultation avec les représentants des autorités nationales, locales ou de groupes armés. Un des défis majeurs que nous rencontrons de plus en plus est le manque de dialogue humanitaire avec les gouvernements hôtes ainsi qu'avec les acteurs de la société civile des pays dans lesquels nous intervenons.

Cet investissement ne garantit pas nécessairement le succès de l'entreprise. À cet égard, il est intéressant de noter que, dans le cas du Soudan où la communauté humanitaire, particulièrement OCHA, et les représentants des ONG se sont engagés dans un dialogue régulier avec les autorités humanitaires gouvernementales pour définir un cadre de travail, le chef de l'État a donné l'ordre d'expulser 13 ONG internationales en mars 2009 suite à une décision prise par la Cour pénale internationale. L'exemple soudanais est une occasion de réfléchir sur les garanties que la communauté humanitaire peut recevoir à travers un dialogue fructueux avec les représentants gouvernementaux des pays hôtes qui ont eux-mêmes à répondre de leurs obligations de subvenir aux besoins des populations.

L'analyse des besoins dans la phase aiguë du conflit est parfois difficile et demande professionnalisme, pré-positionnement, excellente compréhension du contexte et rapidité de jugement, et même la connaissance des langues et des cultures est de plus en plus souhaitée. Les interventions dans ces phases sont essentiellement dans des contextes de crise de protection où les acteurs humanitaires rencontrent le plus souvent eux-mêmes des problèmes de sécurité. OCHA et le DOMP (Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU) ont fait une étude conjointe pour étudier comment les opérations du maintien de la paix peuvent mieux garantir la protection des civils dans les zones de conflits et comment les trois dimensions que sont la protection physique, la protection du droit des victimes et la protection humanitaire, à travers l'assistance, peuvent se coordonner et contribuer à un meilleur environnement de protection.

Il va sans dire que la qualification du conflit et les premières décisions opérationnelles sont de plus en plus difficiles à mettre en œuvre. Ces évaluations préliminaires devront être faites en toute indépendance et impartialité, en minimisant les pressions et contraintes de tout ordre. Le principe d'indépendance, rappelé dans la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies en 2004, est primordial et certainement pas un principe subsidiaire.

A ce titre, il est intéressant de noter que l'article 214 du nouveau Traité de Lisbonne – qui définit le cadre de l'Union européenne pour l'action humanitaire – omet de mentionner le principe d'indépendance. Est-ce une simple omission comme l'affirment certains ou le signe d'une possible entrave à l'espace humanitaire si bien sauvegardé dans la déclaration commune d'intention endossée par le Parlement européen, le Conseil et la Commission (le Consensus européen sur l'aide humanitaire) ?

Aussi, dans les terrains compliqués de conflit aigu qui ne permettent pas toujours la présence des acteurs humanitaires internationaux, certaines agences optent pour la stratégie d'opérations « *remote control* » ou de contrôle à distance. Mais le contrôle opérationnel à distance crée de nouveaux défis incluant la sécurité du personnel national délivrant l'aide, les pressions exercées sur ce personnel, les difficultés de maintenir une évaluation de la réponse. D'autre part, ce mode opérationnel met un écran supplémentaire entre l'acteur humanitaire international et les bénéficiaires de l'aide. Au même titre que certaines organisations choisissent le « *remote control* », d'autres font appel à des compagnies privées nationales ou internationales pour garantir la sécurité de leurs opérations sur le terrain du conflit. Ces compagnies agissent dans un espace partagé avec les humanitaires et un mécanisme de consultation est de plus en plus à considérer pour éviter toute confusion. Mais il est à noter que la présence de ces nouveaux acteurs du secteur privé agissant sur le terrain des opérations humanitaires présente des défis supplémentaires non seulement pour la coordination mais aussi pour la mise en application des principes humanitaires.

La médiatisation des crises contribue également à la médiatisation de la réponse, où les instances institutionnelles se préoccupent plus de leur visibilité médiatique que de la qualité de leur réponse. Aujourd'hui, à l'heure du téléphone mobile et de l'Internet, davantage d'informations sur les conflits et les violations nous parviennent plus rapidement, parfois même directement du terrain en temps réel et de sources diverses. Ceci entraîne des appels plus pressants à la protection des populations et à l'acheminement plus rapide de l'aide humanitaire en faveur des victimes alors que des évaluations impartiales des besoins ne sont pas encore effectuées. Les victimes interpellent directement les organisations humanitaires pour une aide rapide et une protection immédiate. Ce déploiement plus rapide de forces de protection (ou sa préparation, négociation) ne doit pas entraver les initiatives de secours de première urgence dans les conflits, et doit éviter le danger de collusion des agendas ou de récupération de l'assistance comme un substitut

aux stratégies de protection des populations. L'action des médias ou des groupes de lobbying peut parfois contribuer à la manipulation politique et à la distorsion des faits, en ayant des conséquences graves ou en mettant en danger les acteurs humanitaires sur le terrain.

Allons-nous vers un nouvel « humanitarisme » comme certains le revendiquent, un ordre répondant à des nouvelles dynamiques opérationnelles où les gouvernements hôtes et d'autres acteurs non humanitaires contribuent à l'action humanitaire globale ?

La coordination de l'action humanitaire devient alors centrale et essentielle en apportant une synergie nécessaire entre de nombreux acteurs contribuant à une réponse humanitaire guidée par les principes humanitaires et répondant d'une façon adéquate aux besoins d'importance vitale. Ce qui est certain, c'est que l'action humanitaire est de plus en plus plurielle. Elle n'est plus l'exclusivité d'un petit groupe d'acteurs, mais porte sur de multiples terrains à la fois et fait l'objet de négociations internationales, nationales et locales, et pose des questions opérationnelles. Enfin, elle est à la croisée des chemins des enjeux autant politiques (médiation) et militaires (missions) que médiatiques et de lobbying.

Les gouvernements nationaux l'ont très bien intégré dans leurs relations diplomatiques et politiques avec les institutions onusiennes et régionales. Les organisations humanitaires s'investissent de plus en plus dans la construction de cadres de promotion des principes humanitaires à l'échelle nationale et locale des terrains d'opérations. Des commissions ou des groupes de travail se mettent en place où gouvernements, Nations unies et ONG débattent des standards et des procédures dans l'esprit de ces principes.

Afin de contribuer à la construction d'un espace humanitaire inclusif, il serait donc recommandé aux organisations humanitaires qui travaillent dans les régions en conflit de promouvoir le débat sur les défis humanitaires à l'échelle nationale, où les acteurs de la société civile et les gouvernements ainsi que les organisations internationales peuvent agir ensemble en faveur des principes humanitaires et favoriser l'indépendance de réels choix opérationnels.

Discussion

Animée par M. Alain Déléroz, Vice-président Europe, International Crisis Group (ICG)

Il a été rappelé que la question des principes de l'action humanitaire et de leur reconnaissance était d'autant plus importante que les divergences d'interprétation peuvent avoir des conséquences significatives sur le terrain, avec le risque notoire de menacer l'acceptation de l'effort humanitaire. **Le respect de ces principes – ou en**

tout cas de certains d'entre eux – est une nécessité pour consolider l'accès aux victimes et assurer l'assistance et la protection dont elles ont besoin.

En ce qui concerne plus spécifiquement le **principe d'impartialité**, exigée de tout acteur humanitaire s'il veut pouvoir intervenir, un consensus semble être établi. Le fait de ne pratiquer aucune discrimination basée sur la nationalité, la race, la religion, la condition sociale ou l'appartenance politique doit s'appliquer autant aux organismes qu'à l'action elle-même.

En revanche, une certaine confusion persiste en ce qui concerne **les principes de neutralité et d'indépendance**. Certains ont relevé ici que les enlèvements et les assassinats d'agents humanitaires ont parfois pour cause une **dépendance trop forte de l'agenda humanitaire vis-à-vis de ceux de la politique étrangère**. Pour la DG ECHO, l'action humanitaire ne doit pas être un outil de gestion des crises, ni une dimension de la politique étrangère – il reste cependant du chemin à parcourir pour en convaincre les États membres. Depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, l'aide humanitaire figure parmi les 42 composantes de l'action extérieure de l'UE ; la DG ECHO ne fera toutefois pas partie du SEAE et restera sous la tutelle de son Commissaire. Pour certains, l'inclusion de la protection civile dans le portefeuille même de l'action humanitaire fait pression sur cette dernière.

Les modules d'interventions intégrées peuvent se révéler problématiques et être perçus comme un manquement aux principes susmentionnés. Pour illustration, l'OCHA a décidé de se retirer de l'UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*) ; dans la même logique, le Secrétariat général a décidé que le volet humanitaire ne serait pas intégré dans l'UNAMID (*African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur*).

Au-delà des problématiques afférentes au respect de ces principes, l'aide humanitaire se heurte à une série de défis, parmi lesquels ont été mentionnés :

- La poursuite de la **professionnalisation du secteur**, bien que les leçons de certaines formes d'amateurisme de l'humanitaire, qui avait coûté des vies dans les années 1990 (Balkans, Tchétchénie, Rwanda), ont été tirées au niveau tant de l'UE que des Nations unies.
- L'utilisation de plus en plus fréquente de l'appellation « organisation humanitaire » et des principes comme « **labels de qualité** » plus que comme modes opératoires, dans l'objectif de bénéficier de certains financements ou accès.
- L'« effet Twitter », le flot d'informations et le lobbying, constituant autant de dimensions d'une pression accrue sur les acteurs, qui risque d'entraîner de mauvaises évaluations des situations (exemple du Darfour) au détriment parfois de l'impartialité ; parallèlement, les réponses peuvent se révéler, pour les mêmes raisons, plus efficaces et plus rapides. Il pourrait s'agir des deux facettes d'**un nouvel humanitarisme en train d'émerger**.

- Le **manque de volonté des acteurs politiques**, qui reste une réalité prégnante.

Favoriser une plus forte inclusion, dans ce débat, **des nouveaux acteurs** que sont l'Inde, la Chine, le Brésil ou encore la Turquie s'avère d'autant plus une nécessité que, si les puissances occidentales restent aujourd'hui les principaux donateurs, la crise économique et financière pourrait jouer un rôle d'accélérateur en faveur des pays précités. Que vont faire ces nouveaux acteurs et comment les inciter à respecter le DIH, sachant que, dans le dialogue avec ces derniers – les valeurs universelles étant un concept piégé –, il apparaît pertinent de rester sur le terrain solide du droit international ?

III. CONFLITS ARMÉS ET DÉPLACEMENT : PROBLÉMATIQUES ET DÉFIS

Session présidée par Mme Françoise Krill, Chef de délégation, CICR, Bruxelles

Approche contextuelle

M. Francisco Galindo-Velez, Représentant du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (UNHCR) en France

C'est un plaisir et un honneur de me joindre à vous pour ce colloque aujourd'hui et je voudrais tout particulièrement remercier Messieurs Álvaro de Vasconcelos (Directeur de l'IESUE) et Angelo Gnaedinger (Directeur général du CICR) d'avoir initié ce débat.

Au cours de l'année 2009 et dans les premiers mois de 2010, les conflits armés ont continué à engendrer de nombreux déplacements internes et transfrontaliers, tandis que le mépris des droits et devoirs fondamentaux et le ciblage délibéré des civils sont restés légions dans différentes régions du monde. Nous voyons d'ailleurs depuis ces dernières semaines qu'aux portes de l'Europe [géographique], le déclenchement de violences interethniques au Kirghizstan a généré 300 000 personnes déplacées dans le sud du pays, en plus des 75 000 réfugiés en Ouzbékistan.

On compte ainsi dans le monde environ 26 millions de personnes déplacées dans leur propre pays en raison de conflits, de violences généralisées ou autres violations graves des droits de l'homme. Le plus grand nombre de ces personnes déplacées internes se trouve à ce jour au Soudan (5,8 millions), en Colombie (4 millions), en Irak (2,9 millions) et enfin au Pakistan (2,5 millions).

En parallèle, il existe 15,2 millions de réfugiés ayant quitté leur pays en raison de conflits ou d'actes de persécution, et l'on peut légitimement se demander si le phénomène grandissant des déplacements internes ne reflète pas la non moins croissante difficulté que connaissent ces réfugiés à trouver asile au-delà de leurs frontières internationales.

Tandis qu'il existe une organisation spécifiquement mandatée pour protéger les réfugiés, le UNHCR, que j'ai aujourd'hui l'honneur de représenter, ainsi qu'un instrument juridique contraignant les protégeant, la convention de Genève de 1951, force est de constater qu'il n'existe toujours pas d'instrument juridique spécifique et contraignant assurant la protection des déplacés internes. Leur protection ressort donc de la responsabilité des États dont ils sont les ressortissants. Néanmoins, dans certaines situations, et nous pouvons citer l'exemple particulièrement frappant de la Somalie, il apparaît que le gouvernement ne peut ou ne veut pas fournir à sa population déplacée la protection, l'aide et l'assistance qui lui sont nécessaires.

En l'absence de convention universelle, les principes directeurs des Nations unies relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays restent au cœur du cadre juridique de protection des personnes déplacées internes. Nous devons par ailleurs souligner avec une grande satisfaction l'adoption de la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (convention de Kampala) en octobre 2009 par le Sommet spécial des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine sur les réfugiés, les rapatriés et les déplacés internes, qui constitue un jalon important pour la protection des populations déplacées. La Convention est en effet le premier instrument international contraignant régissant les déplacements internes dans toute une région. À ce jour, 25 pays ont signé le traité et, en février 2010, l'Ouganda est devenu le premier pays à le ratifier.

Comme je l'ai rappelé auparavant, le mandat originel du UNHCR ne couvre pas spécifiquement la problématique des personnes déplacées internes. Cependant, du fait de notre expertise sur la question des déplacements des populations, nous avons assisté des millions d'entre elles au fil des années afin de répondre à la carence de certains États. De plus, avec la mise en œuvre du processus de réforme humanitaire et de l'approche sectorielle, le UNHCR a peu à peu acquis un rôle de leader dans la supervision des besoins de protection et de refuge, ainsi que dans la coordination et la gestion des camps des personnes déplacées.

La gestion des opérations dans des situations peu sûres et imprévisibles telles que les situations de conflits armés ou de violence généralisée représente un grand défi pour le HCR. De nombreux acteurs se réfèrent à l'« espace humanitaire » et entendent par ce terme des réalités différentes. Pour le UNHCR, l'expression « espace humanitaire » fait référence à un environnement social, politique et sécuritaire satisfaisant qui permet l'accès des populations concernées à la protection, à l'assistance et à la recherche de solutions durables pour les personnes déplacées.

L'insécurité persistante dans certains pays continue en effet d'entraver la capacité du UNHCR et de ses partenaires à conduire de façon efficace des opérations humanitaires et à atteindre les populations relevant de leur compétence, en particulier les déplacés internes vivant à l'extérieur des camps ou des centres collectifs.

L'appui des forces de maintien de la paix a souvent été crucial pour assurer la sécurité des activités humanitaires et la sécurité physique des déplacés internes, ainsi que le caractère civil et humanitaire des camps.

Parallèlement, la présence des forces de maintien de la paix comporte ses limites. Plus les institutions dépendent des acteurs militaires pour assurer les opérations de secours, plus le risque est grand pour les travailleurs humanitaires d'être considérés comme partiaux, ce qui fait peser une grande menace sur leurs opérations.

De plus, le principe même d'une opération humanitaire neutre et impartiale est mis en péril dès lors que les lignes de démarcation entre les opérations militaires et l'action humanitaire se sont estompées. Ainsi, au cours de l'année 2009, le HCR a réitéré à plusieurs reprises que la militarisation des camps de réfugiés, entraînant dans son sillage les attaques armées contre les zones d'installation de réfugiés ou de déplacés internes et d'autres formes d'insécurité dans les zones d'accueil de réfugiés, compromettait la sécurité des populations touchées ainsi que l'appui du public aux principes de l'action humanitaire.

Ainsi, dans un contexte de rétrécissement de l'espace humanitaire, qui résulte tant du fait d'acteurs étatiques que non étatiques, il est d'autant plus impérieux de conserver la capacité d'opérer indépendamment des agendas politiques et conformément aux principes fondamentaux de l'action humanitaire, notamment la neutralité, l'impartialité et l'indépendance.

Comme l'a récemment rappelé Mme Judith Kumin, Directeur du Bureau Europe, lors d'une réunion avec les États membres de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) qui portait sur le processus de Corfou en mai 2010, nous devons garder à l'esprit que notre capacité à résoudre de façon durable les questions de déplacements internes de population et à prévenir des déplacements futurs est inexorablement liée à notre capacité à prévenir et résoudre les conflits bien en amont. En effet, les situations non résolues de personnes déplacées, telles qu'elles existent en République démocratique du Congo (1,4 million de déplacés) ou en Afghanistan, où des millions d'Afghans ont déjà pu rentrer chez eux, tandis que 1,7 million de personnes sont toujours enregistrées au Pakistan et 1 million en Iran, peuvent générer une instabilité grandissante et menacer l'équilibre d'un ou plusieurs pays limitrophes, ainsi que les efforts de maintien de la paix dans une région donnée.

Il est ainsi crucial d'intégrer tous les éléments de ces populations déplacées internes, y compris les femmes, en tant qu'acteurs dans les processus de résolution de conflits, afin de prévenir de façon efficace d'éventuels nouveaux conflits qui pourraient resurgir et afin d'assurer une paix durable.

Les défis humanitaires

Mme Anne Zeidan, Cheffe de projet sur les personnes déplacées, CICR Genève

Dans le cadre de la campagne « Notre monde. À vous d'agir. », le CICR a commandé en 2009 une enquête à l'échelle mondiale afin de recueillir les expériences et les avis des civils qui sont confrontés au quotidien à la réalité d'un conflit armé. Les résultats montrent de façon saisissante ce que vivent et pensent les civils, qui sont confrontés à des situations faisant partie des plus terribles au monde.

Parmi toutes les personnes interrogées et qui ont connu un conflit armé, 56 % d'entre elles ont été déplacées. Dans certains endroits, ce nombre est même supérieur. C'est le cas de l'Afghanistan, où 76 % des personnes ont été déplacées, de la République démocratique du Congo (RDC) avec 58 % de déplacés, du Liban (61 %) et du Liberia, où près de neuf personnes interrogées sur dix (90 %) ont répondu qu'elles avaient dû s'enfuir de chez elles¹.

Le déplacement interne est un phénomène global majeur affectant de nombreuses personnes sans distinction de nationalité ou de culture. Sur les cinq continents, ces situations sont révélatrices de crises dans lesquelles les communautés ont atteint un point de rupture – quand les vulnérabilités et les risques auxquels elles sont exposées ont dépassé leur capacité de résilience. Dans les situations de conflits armés, les violations du DIH par les parties au conflit sont le plus souvent la raison qui empêche les populations civiles de rester sans risque à la maison.

Dans les faits, le déplacement ne s'opère que rarement en une seule fois. Il évolue selon la dynamique de la violence du conflit. Les populations civiles peuvent être déplacées à maintes reprises. Parfois même, celles qui étaient sur leur lieu d'origine courent le risque de se déplacer de nouveau si les conditions de sécurité qui prévalent ne sont pas stabilisées.

Face à ces situations, les autorités responsables et les organisations humanitaires sont confrontées à plusieurs défis. Nous proposons d'en souligner brièvement quatre :

1. la protection des populations civiles contre les déplacements forcés ;
2. la réponse humanitaire aux communautés affectées par les déplacements ;
3. la question des camps de personnes déplacées ;
4. le retour des déplacés.

1. La protection des populations civiles contre les déplacements forcés

Les conflits contemporains voient trop souvent les parties au conflit manquer à leurs obligations en matière de protection des populations civiles : attaquer des civils ou des biens leur appartenant comme méthode de guerre, exercer des représailles, utiliser des civils comme boucliers humains, détruire des biens essentiels à leur survie ou encore faire obstacle à la fourniture des secours et de l'assistance nécessaires à la survie de la population civile sont les raisons principales qui causent les déplacements de populations.

Afin de prévenir les déplacements, le CICR, à travers ses activités de rappel, de promotion et d'appui à la mise en œuvre du droit, ainsi que dans ses démarches bilatérales et confidentielles, s'efforce de rappeler aux autorités et/ou aux porteurs

1. Enquête du CICR, « Notre monde. Perspectives du terrain », Rapport 9 février 2010 ; <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/htmlall/research-report-240609?opendocument>.

d'armes les principes du DIH² qui, entre autres, interdisent le déplacement forcé et son utilisation comme méthode de guerre.

Le CICR s'efforce aussi dans ses démarches de prévenir le déplacement dû à des causes secondaires du conflit en rappelant aux autorités qu'elles ont la responsabilité première d'assurer un soutien et une protection efficace à la population présente sur le territoire qu'elles contrôlent.

2. La réponse humanitaire aux communautés affectées par les déplacements

Le développement d'un cadre légal pour le traitement des problématiques affectant les personnes déplacées a émané du débat plus global sur les droits de l'homme avec la création par la Commission des droits de l'homme dans les années 1990 d'un poste de rapporteur spécial, puis d'un représentant du Secrétaire général des Nations unies sur la protection des droits de l'homme des personnes déplacées (« IDPs » dans son abréviation anglaise). La réponse humanitaire a été par contre très fortement influencée par le système de protection internationale pour les réfugiés.

Les États membres des Nations unies sont convenues que la Convention de 1951 sur les réfugiés ne s'applique pas aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. La responsabilité principale de pourvoir à la protection et à l'assistance des IDPs reposait sur leurs gouvernements, mais nombreux étaient ceux incapables ou peu disposés à assumer ces obligations. La communauté internationale a donc procédé à l'élaboration d'un document qui regroupe les droits et les obligations des gouvernements envers les IDPs : les Principes directeurs sur le déplacement interne.

Les Principes directeurs ont été conçus pour réaffirmer les droits de l'homme existants et les normes de DIH relatives aux IDPs et clarifier les zones grises. La mise en œuvre des Principes directeurs a concentré l'attention de la communauté internationale sur les IDPs et a, par analogie avec le droit des réfugiés, de facto fortement influencé les politiques et les pratiques opérationnelles des organisations humanitaires pour cette catégorie de personnes.

Cette appellation peut néanmoins se révéler extrêmement trompeuse quant à leur situation humanitaire. Si les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont sans aucun doute des besoins spécifiques en matière de protection et d'assistance, et si le déplacement interne est un indicateur fiable de vulnérabilité potentielle, le CICR ne considère toutefois pas que le simple fait d'être déplacé implique automatiquement des besoins plus importants que ceux d'autres civils – notamment les personnes qui n'ont pas pu se déplacer ou les familles d'accueil submergées par l'afflux de déplacés.

2. Personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, Publication CICR 2007 réf.0867. p. 14 ; <http://www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/html/p0867>.

Conformément au principe d'impartialité, le CICR choisit les bénéficiaires de son action en fonction de l'importance de leurs besoins et des problèmes auxquels ils font face et non pas en fonction de leur appartenance à telle ou telle catégorie de personnes.

Son analyse de la situation prend en compte toutes les personnes concernées par le déplacement. C'est-à-dire les déplacés eux-mêmes, mais également les personnes restées sur le lieu d'origine ou les résidents du lieu qui reçoit les déplacés internes. Il est important d'apprécier la relation entre les personnes déplacées et le reste de la population afin de pouvoir comprendre la situation particulière des déplacés. La place et le poids des personnes déplacées au sein de la population hôte est également un facteur déterminant qui peut être aggravant s'il existe un risque de tensions intercommunautaires.

Cette discrimination peut être encore plus évidente lorsque le gros de l'attention des organisations humanitaires est concentré sur les camps.

3. La question des camps de personnes déplacées

Si les camps du Darfour (Soudan) restent emblématiques de situations ayant causé de larges déplacements de populations, l'engagement même tardif de la communauté humanitaire a vraisemblablement permis de sauver et d'héberger dans des conditions décentes des centaines de milliers de personnes déplacées.

Généralement, une large majorité d'IDPs ne se rend pas spontanément dans les camps. A moyen terme, la concentration et la qualité des services fournis par les organisations humanitaires dans les camps sont un facteur d'attraction pour des individus ou des communautés qui – dans d'autres circonstances – n'auraient pas accès à l'assistance humanitaire. En effet, une grande partie des IDPs est hébergée à l'extérieur des camps, comme en République démocratique du Congo, au Yémen ou au Pakistan. La plupart d'entre eux sont hébergés par des familles d'accueil au sein de la population résidente, qui voient leurs propres ressources s'épuiser. Pourtant le soutien apporté aux déplacés vivant dans des familles d'accueil et aux familles elles-mêmes est limité. Outre l'accès, les organisations humanitaires citent souvent le financement de leurs activités comme l'une des contraintes. De nombreux donateurs ne seraient-ils pas plus sceptiques face à des besoins qui ne sont pas immédiatement visibles ?

4. Le retour

Les dispositions juridiques établissent que le déplacement ne doit pas durer plus longtemps que ne l'exigent les raisons qui l'ont justifié³. Dans les faits, il incombe aux autorités de rétablir des conditions qui permettent aux personnes déplacées de trouver des solutions durables pour sortir de leurs difficultés.

3. Le DIH interdit à toute partie à un conflit de forcer des civils à se déplacer, sauf dans les cas où des raisons militaires impératives ou la sécurité de ces civils l'exigent.

Il incombe aux déplacés internes de chercher de façon indépendante des moyens durables d'améliorer leur situation. Les autorités sont néanmoins chargées de faciliter le retour, l'intégration locale ou la réinstallation des déplacés internes qui cherchent une solution de longue durée, de les aider à recouvrer leur propriété et leurs biens et de prendre des dispositions pour les indemniser pour leur perte s'ils ne peuvent récupérer ces biens. En principe, les solutions durables au déplacement peuvent être notamment les suivantes :

- retour et réintégration : la personne retourne à l'endroit où elle vivait avant la crise ;
- intégration locale : la personne s'intègre dans la communauté locale où elle s'est retrouvée à la suite du déplacement ;
- réinstallation : la personne se réinstalle dans un autre endroit dans le pays et s'intègre dans la communauté du lieu.

L'enjeu reste intrinsèquement dans la capacité qu'ont les personnes déplacées elles-mêmes de faire des choix sur la base d'informations fiables et complètes sur les risques qu'elles encourent et de recevoir le soutien spécifique au rétablissement de leurs conditions de vie prévalant avant la crise.

Le CICR développe des programmes pour renforcer la capacité des communautés affectées à effectuer des choix volontaires, dans la sécurité et la dignité pour les personnes touchées. L'un des buts principaux des programmes d'assistance du CICR consiste à promouvoir l'autonomie des communautés touchées.

Migration et immigration : les défis de l'Union européenne face aux migrations issues des conflits

Mme Francesca De Vittor, Chercheuse en droit international, Université de Macerata (Italie)

Les défis de l'Union européenne face aux migrations issues des conflits peuvent probablement se résumer en deux mots : « harmonisation » et « respect des droits de l'homme ».

Harmonisation car, en dépit des directives et des règlements qui devraient réaliser le régime d'asile européen commun (RAEC), l'accueil des personnes fuyant les persécutions, les conflits et les catastrophes humanitaires est encore très différencié selon l'État européen dans lequel elles ont la chance, ou la malchance, de se trouver.

Respect des droits de l'homme car les valeurs fondamentales de l'espace juridique européen semblent, en matière d'immigration et d'asile, reculer face aux préoccupations sécuritaires qui mènent à considérer les demandeurs de protection comme une menace plutôt que comme des personnes ayant besoin de protection.

Je vais donc très brièvement donner quelques exemples de ces deux problématiques, sans aucune ambition d'être exhaustive, mais dans l'espoir de fournir quelques éléments utiles à une réflexion ultérieure.

1. Harmonisation

En ce qui concerne l'harmonisation des législations nationales, le Traité de Lisbonne apporte à l'Union européenne une compétence cohérente et non plus partagée parmi les différents piliers, ce qui devrait permettre une action plus incisive de l'organisation.

Aux termes du nouvel article 67 (par. 2) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union « développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers ».

Le développement d'une « politique commune » comporte un changement radical par rapport aux « mesures » définies par l'ancien article 62 du Traité instituant la Communauté économique européenne (TCE). Les décisions et les règlements pourront désormais être utilisés de façon plus appropriée afin de réaliser une harmonisation des législations nationales. Cela devrait permettre d'éviter les retards de certains États dans l'exécution des directives et de réduire la marge d'appréciation laissée aux États, en garantissant ainsi des traitements plus uniformes.

Concernant les retards, les exemples sont multiples⁴. Il suffit de penser à la situation en Grèce, ou bien encore, tout récemment, à la Belgique et à l'Irlande qui ont été assignées devant la Cour de Justice à cause de la transposition incomplète des règles relatives aux procédures d'asile, et en particulier des normes concernant la protection des mineurs⁵.

En ce qui concerne la marge d'appréciation laissée aux États, il suffit de renvoyer aux directives les plus importantes en la matière pour avoir une idée des effets que la prévision des seules normes minimales peut produire.

La directive 2005/85/CE, relative aux normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugiés, par exemple, laisse aux États le choix de permettre aux demandeurs d'asile de rester dans l'État membre pendant l'examen juridictionnel du recours contre un éventuel refus de la part de l'autorité (administrative) de première instance (art. 39, par. 3, a)). Il est évident que la prévision

4. Pour citer seulement quelques cas qui ont déjà abouti à une condamnation de la Cour de Justice pour non-transposition de la directive 2004/83/CE, voir *Commission c. Espagne*, C-272/08, arrêt du 9 juillet 2009, *Commission c. Suède*, C-322/08, arrêt du 14 mai 2009, *Commission c. Royaume-Uni*, C-256/08, arrêt du 30 avril 2009, *Commission c. Finlande*, C-293/08, arrêt du 5 février 2009.

5. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/808&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.

au moins de la suspension de l'ordre de quitter le territoire en cas de recours en justice a un caractère fondamental pour le requérant. Il est vrai que la nécessité d'un recours suspensif de plein droit (au cas où le refoulement expose le demandeur au risque de subir des traitements inhumains ou d'être torturé) a été affirmée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire *Gebremedhin c. France*⁶, et que la directive 2005/85 prévoit que les États respectent leurs obligations internationales, ce qui rend l'effet suspensif obligatoire dans tous les États membres, au moins dans les cas où la demande est fondée sur le risque de subir des violations de l'article 3 de la CEDH. Mais il est regrettable qu'une harmonisation si importante découle du respect des obligations internationales plutôt que de l'action de l'Union elle-même.

En dépit de son titre qui la destine aux seules procédures concernant le statut de réfugié, dans plusieurs États, la directive 2005/85a a été appliquée aussi bien aux procédures pour la reconnaissance du statut de réfugié qu'à celles concernant la protection internationale subsidiaire. Elle est donc extrêmement utile pour tous ceux qui fuient les zones de conflit. Le caractère complémentaire des deux statuts a par ailleurs été affirmé par la Cour de Justice dans l'arrêt *Salahadin*⁷. Une procédure unique est aussi conseillée par la Commission dans sa proposition de modification de la directive. L'harmonisation et l'unification des procédures applicables aux réfugiés et aux personnes déplacées semblent donc l'un des enjeux majeurs de l'Union pour les mois à venir.

Le rapprochement entre réfugiés et personnes en fuite des conflits armés nous amène à la deuxième directive, qui montre toutes les limites d'une action de l'Union menée par le biais de normes minimales. La directive 2003/84/CE, connue comme « directive qualifications », introduit une protection internationale subsidiaire pour ceux qui risquent une « atteinte grave ». L'art. 15, lettre c), qualifie d'atteintes graves « [I]es menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international ». L'interprétation différente de ce qui est un conflit armé ou ne l'est pas est l'une des raisons pour lesquelles les chances d'obtenir la protection internationale sont si différentes et dépendent de l'État qui examine la demande.

La Commission a fait d'importantes propositions pour l'harmonisation des législations nationales. Mais avant qu'une suite soit donnée à ces propositions, on peut au moins espérer que les interprétations préjudicielles de la Cour de Justice de l'Union européenne clarifient certaines questions⁸.

6. Cour Eur. D.H., Affaire *Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France*, requête no 25389/05, arrêt du 26 avril 2007.

7. Cour de Justice (grande chambre), affaires jointes C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08), Dier Jamal (C-179/08) contre Bundesrepublik Deutschland*, arrêt du 2 mars 2010.

8. Ce qui, par ailleurs, a récemment été le cas. Voir, notamment, l'arrêt *Salahadin*, cité, l'arrêt du 17 juin 2010 dans l'affaire *Nawras Bolbol c. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-31/09, l'arrêt du 17 février 2009 dans l'affaire *Elgafaji c. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07.

2. Respect des droits de l'homme

Le respect des droits de l'homme en général et des droits des immigrés et des demandeurs d'asile a atteint, en Europe, un niveau supérieur par rapport au reste du monde, bien meilleur par exemple qu'aux États-Unis ou en Australie. Cependant, nous assistons aujourd'hui à une dérive sécuritaire des États membres et de l'Union. Il s'agit d'une tendance extrêmement dangereuse dans la mesure où elle représente l'acceptation implicite d'une réduction des garanties en matière de droits fondamentaux des personnes les plus faibles, en minant l'universalisme des droits de l'homme.

Cette tendance caractérise de toute évidence l'évolution des conclusions des Conseils européens au fil du temps. Lors du Conseil européen de Tampere, lorsque l'on parlait de lutte contre le trafic et la traite des migrants, il s'agissait de la lutte contre les trafiquants et la protection des migrants était bien l'objet du discours⁹. Aujourd'hui, il s'agit tout simplement de la lutte contre l'immigration illégale : les migrants et les trafiquants font l'objet des mêmes propositions¹⁰.

Bien que toujours présentée sous l'enseigne du respect des droits de l'homme, la politique d'externalisation n'est souvent qu'une application très partielle de ces droits. Le défi que l'Union semble s'être donné est celui de laisser les personnes dans les pays tiers en respectant (au moins formellement) les obligations internationales des États membres, plutôt que celui de les accueillir correctement. C'est le cas du rapatriement vers des pays tiers soi-disant « sûrs », de même que des Programmes de Protection régionaux.

Les efforts déployés dans le contrôle des frontières maritimes en mer Méditerranée semblent confirmer une telle volonté. En juin 2008, l'Agence FRONTEX a conclu un accord de coopération avec le HCR¹¹. Un deuxième accord, prévoyant entre autres une coopération pour la formation des officiers engagés dans les opérations de contrôle, a plus récemment été conclu avec l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA)¹². Bien qu'une telle démarche soit appréciable, on peut douter qu'elle suffise à assurer que des réfugiés ou d'autres personnes ayant droit à la protection subsidiaire ne soient pas bloquées en mer avant de pouvoir atteindre les côtes des États membres, pour y présenter leur demande d'asile. Malheureusement, la faiblesse des critiques venant des institutions de l'Union européenne, concernant la politique adoptée par l'Italie d'interception en mer et de refoulement en Libye de personnes venant en

9. Voir Conseil européen de Tampere, 15 et 16 Octobre 1999, *Conclusions de la Présidence*, § 23.

10. Voir en particulier le § 6.1.5 du *Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, J.O. n° C 115 du 4 mai 2010.

11. Voir les communiqués de presse des institutions : http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art39.html, et <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4857939e2&query=FRONTEX>.

12. *Cooperation Arrangement between the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the European Union Agency for Fundamental Rights*, du 26 mai 2010 ; http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Cooperation-Agreement-FRA-Frontex_en.pdf.

grande partie des zones de conflit en Afrique et au Moyen-Orient, fait douter des politiques que l'Union s'apprête à mettre en œuvre dans ce domaine.

Conclusion

On ne peut que partager l'opinion de Mme Cecilia Malmström, Commissaire chargée des affaires intérieures, selon laquelle : « Le fait que les règles de l'UE sont appliquées différemment d'un État membre à l'autre pourrait retentir sur l'ensemble du système d'asile européen, car cela pourrait se traduire par une moindre protection des personnes qui fuient les conflits et les persécutions. C'est inacceptable [...]. Ces normes de protection représentent des valeurs européennes fondamentales, à savoir protéger les droits des personnes les plus vulnérables. Il importe de veiller à ce que leurs droits soient respectés »¹³.

Pour cela, il faudrait une véritable coopération et solidarité entre États membres. Une solidarité qui trouve sa reconnaissance normative dans le nouvel article 67 du TFUE, mais dont la réalisation concrète semble encore bien difficile. Pour illustration, le mécanisme prévu par la directive 2001/55/CE sur la protection temporaire (aujourd'hui reconnu par l'art. 78, par. 2, lettre c), tendant à assurer un équilibre entre les efforts des États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, n'a encore jamais été utilisé. On notera aussi que le nouveau Bureau européen d'appui en matière d'asile devra soutenir les États dans la répartition des réfugiés, sans que n'existe aucune obligation pour les États d'accepter les réfugiés des autres¹⁴.

Il s'agit là bien plus de défis que de résultats.

Discussion

Animée par Mme Luise Druke, Leibniz Universität, Hannover

On compte aujourd'hui environ **27 millions de personnes déplacées internes** dans différentes régions du monde (Afrique, Balkans, Caucase, Asie, etc. [source : IDMC]). Les conflits armés restent la cause première de ce phénomène majeur.

En ce qui concerne la **protection des civils** en amont, le défi principal reste de convaincre les parties au conflit, en particulier les groupes armés non étatiques, de ne pas pratiquer de représailles, ni de faire obstacle aux secours fournis – et a fortiori de ne pas attaquer

13. Communiqué de presse concernant l'assignation de la Belgique et de l'Irlande devant la Cour de justice de l'UE pour transposition incomplète des règles de l'UE relatives aux procédures d'asile ; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/808&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.

14. Voir l'article 5 du Règlement (UE) No 439/2010, du Parlement européen et du Conseil, du 19 mai 2010, portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

les civils et leurs biens, autant d'engagements que l'on retrouve dans la Convention de Kampala adoptée en 2009 par les États membres de l'Union africaine (UA).

La problématique de la **gestion des camps de déplacés** pose la question de leur pertinence. En théorie, les camps sont de l'ordre du dernier recours. Ils peuvent être perçus comme une solution de facilité pour les humanitaires, dans le sens où ils permettent, entre autres, une meilleure concentration des besoins et des ressources, ainsi qu'une plus grande visibilité médiatique. Cette visibilité peut alors conditionner le financement et amener la société civile à négliger ceux qui ne parviennent pas jusqu'aux camps. Or, dans les déplacements internes, on a estimé la part des déplacés se rendant dans des camps à seulement 10 à 15%.

À cet égard, il a été rappelé qu'**on ne peut pas porter assistance aux seules personnes déplacées internes**. Il est important de prendre également en compte celles qui sont restées, de même que les populations hôtes, auxquelles il est également indispensable d'apporter une assistance.

La mise en place et la gestion des camps posent en outre la **question du retour et de la réintégration** des personnes déplacées. Si certains ont souligné dans le cadre des débats que les camps peuvent s'avérer une bonne stratégie pour la protection et l'assistance aux réfugiés, pour d'autres cela semble beaucoup plus discutable dans le cas des déplacés. Leur réintégration est souvent particulièrement problématique, à l'instar de la dépendance qui peut se créer. Il a été noté que l'absence d'information sur la zone d'origine des personnes déplacées peut s'avérer un facteur supplémentaire de pérennisation des camps. Si on prend l'exemple du Tchad, deux ans après le retrait de l'opération EUFOR Tchad/RCA et de la MINURCAT (Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad), on estime que seulement 10% des déplacés sont revenus chez eux. Pour défaire la dépendance et assurer la transition, la solution d'une réduction progressive du soutien alimentaire dans les camps a été suggérée, sous réserve que les acteurs humanitaires soient présents à la fois dans les camps et sur les sites du retour. Le retour doit, dans tous les cas, être volontaire et non forcé. Dans le cadre d'une stratégie du retour, il est important d'être au plus près des communautés et de tenir compte de leurs échéances (saisons, calendrier des cultures, etc.). La question de la sécurité des zones d'origine des personnes déplacées doit aussi être considérée.

En ce qui concerne **les migrants dans l'UE**, les procédures restent longues et imparfaites, en particulier pour les mineurs. Le dispositif FRONTEX concernant les migrants irréguliers dispose d'un accord avec le HCR et récemment avec l'Agence des droits fondamentaux, mais des progrès restent à faire. La législation de l'UE devra nécessairement être harmonisée si l'on veut améliorer ces procédures. Il est à ce titre regrettable que ce processus d'harmonisation soit pour l'heure essentiellement le fruit de l'application des conventions internationales et non pas de décisions de l'UE elle-même. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme viendront sans doute clarifier la matière.

IV. RELATIONS CIVILO-MILITAIRES : UN LIEN NATUREL

Session présidée par M. Martin Lacourt, Coordinateur des relations avec les Forces armées, CICR Bruxelles

The role of the military in dealing with humanitarian consequences of armed conflict and during complex emergencies

Lieutenant colonel René Wagemans, Belgium

The end of Cold War hostilities in the early 1990s resulted in the fragmentation of state systems and an increased number of complex intrastate crises in which human suffering had become a weapon. Where during the Cold War period, most peace operations were entirely military in composition and in mandate, which included mainly observing, monitoring and reporting on ceasefire agreements, we now observe that actual mission mandates cover aspects such as disarming and demobilisation of warring factions as well as transforming, reorganising and retraining police forces and newly unified armies. Moreover, peacekeepers are more and more involved in all kinds of assistance to the local population in terms of providing food, water, sanitation, medical services, housing and road repair. This contributes to the 'blurring of the lines' between the political world of military missions and the apolitical world of humanitarian assistance.

As a result of this new type of intervention, the military introduced the concept of Civil-Military Co-operation (CIMIC). Briefly, CIMIC is clearly mission-oriented and aims to help the commander in the field to achieve the desired mission end state by gaining the full co-operation of the civilian population, the authorities, organisations and agencies in his operating area so as to facilitate his mission and to guarantee the security situation of his own troops. For this purpose, the commander can use a wide range of available military resources. He will use his resources where and when it is required to create conditions necessary for the fulfilment of the military mission and in situations where the appropriate civil authorities and agencies are unable to carry out the task. The main challenge when providing assistance consists in keeping a clear distinction between the role of the military and the humanitarian actors. Military must refrain from presenting themselves as civilian humanitarian workers.

The spectrum of violence in contemporary conflicts ranges from a stable peace (peacetime military engagement) to general war, with in-between peace support and counter-insurgency (which may include widespread counter-terrorism) operations. There may be different levels of conflict in different parts of a single theatre of operations, and the levels may vary over time within a single area.¹⁵ Due to the

15. 'Three Block War' principle: originally introduced by General Charles Krulak, 31st Commander of the US Marine Corps. 'In one moment of time, our service members will be feeding and clothing displaced refugees - providing humanitarian assistance. In the next moment, they will be holding two warring tribes apart - conducting peacekeeping operations. Finally, they will be fighting a highly lethal mid-intensity battle. All in the same day, all within three city blocks.'

demographic trends of urbanisation of the population, more and more operations will be conducted in an urban environment involving a significant increased risk of higher casualties to friendly forces and non-combatants as well as extensive collateral damage. In this complex operating environment, it will be a challenge to the commanders at all levels to consider the effects that operations will have on civilians and their infrastructure as well as the impact operations will have on humanitarian agencies and their 'humanitarian space'.

A lot of conflicts result in humanitarian crises, mostly involving substantial involuntary displacements and suffering of the local population. Combined with a sudden or major misfortune (natural or man-made disaster) and oftentimes a collapse of state authority, military forces can be requested to take part in the overall relief effort by providing a variety of available assets, whether or not these military forces are part of a UN integrated or other type of mission. In certain cases, the military may be the only organisation capable of providing relief assistance on short notice to an affected population. Depending on the type of conflict and level of violence, the availability of assets and type of provided assistance can change. Co-ordination and liaison between military forces and humanitarian organisations will also vary and can range from co-operation to co-existence, depending on whether or not the local populations are a target in the conflict. Direct assistance to the affected population by the military can only be done on specific request of humanitarian organisations as an option of last resort to fill in an existing gap but should be avoided when appropriate humanitarian organisations are present in the area. The main concern with the integration of military forces into relief assistance is to avoid a politicisation of aid and a degradation of the humanitarian space.

Therefore, it is essential for the military to have a good knowledge of humanitarian principles and their consequences, and the mandate and policy of the different type of humanitarian organisations. Vice versa, the same reasoning applies to humanitarian agencies. Improving communication between the military and the humanitarian community remains a challenge and their interaction is often conditioned by a stereotypical perception of each other. In many cases, humanitarian actors are present long before the conflict or emergency erupts and will remain long after the military have left the country. In intrastate crises, humanitarian actors are regularly becoming targets for various reasons not only linked to a military presence. This security issue forces some humanitarian organisations to use the military (e.g. armed or military escorts) in order to meet a humanitarian critical need. The challenge consists in finding a right balance between the military and humanitarian 'presence' without jeopardising the humanitarian imperative and the humanitarian organisation's impartiality.

Since the introduction of the 3D-LO¹⁶ concept and the comprehensive approach¹⁷ principle, a new challenge has appeared for the military. At the beginning, CIMIC

16. 3D-LO: Defence, Diplomacy, Development, Law and Order.

17. Comprehensive approach: a framework through which civilian and military, local, national and international efforts complement each other in a mutually reinforcing manner.

activities were often characterised by realising all kinds of projects without applying the ‘do no harm’ principle and without much overall coherence. Nowadays, the activities are focused on consent winning (QIPs¹⁸), with the challenge to generate a visible positive effect on and improvement of the living conditions of the affected population at short notice. Ideally, a maximum of national involved departments should join efforts to focus on and complement projects in the area of operation where their own troops are engaged in order to improve/influence as much as possible the local situation by generating a maximum positive outcome. The challenge consists in how to promote these consent-winning activities with the co-operation of the authorities and the responsible cluster lead agency, in order to guarantee sustainability.

Co-ordination between the military and the humanitarian actors is no longer just desirable: it is necessary to avoid waste of effort, ensure maximum relief coverage and to guard against manipulation that might cause aid to prolong the conflict at hand. Common training in co-ordination is a challenge but a crucial first step to overcome mutual distrust. In the end, both actors will be held accountable for their actions and should therefore foster common respect and understanding, in search of a pragmatic approach to the benefit of the affected population.

Un témoignage : l’opération Eufor au Tchad et en RCA Janvier 2008-mars 2009

Général Jean-Philippe Ganascia (ret.), Ancien commandant de la Force européenne au Tchad et en République centrafricaine, France

Il est remarquable de constater que l’un des aspects qui restent encore dans quelques mémoires sur l’opération Eufor Tchad-RCA concerne la façon dont la force européenne a adapté ses moyens et ses modes d’action aux réalités de l’insécurité à l’est du Tchad et dont elle a pu établir une relation de confiance suffisante et relativement exceptionnelle avec les populations et les communautés humanitaires qui les soutiennent encore.

Cette opération est marquée avant tout par le paradoxe et l’ambiguïté.

Paradoxe du mandat : Dans le cadre de la crise du Darfour, protéger, à la demande de nombreuses agences et organisations humanitaires, les populations de l’Est du Tchad qui subissent de terribles attaques par des bandes de rebelles venant du Soudan, nous dit-on. Mais, sans s’interposer entre les deux pays sur leur frontière. Simultanément, s’installer dans la région nord-est de la RCA, et interdire *de facto* le débordement possible des rebelles tchadiens vers N’Djamena par cette région isolée.

18. QIP : Quick Impact Project.

Paradoxe de la conception : Installer une force militaire européenne pendant un an dans l'est du Tchad et le Nord-Est de la RCA, pendant que les Nations unies forment une unité de police tchadienne destinée à assurer la sécurité dans les camps de réfugiés et les sites de déplacés internes (uniquement au Tchad et pas en RCA), et envisagent de déployer leurs propres capacités intégrées. Ce dont le Tchad ne veut pas.

Paradoxe des « agendas » : Pour les agendas les plus visibles – car tout le monde a son propre agenda – il semble que l'Union européenne cherche à valoriser, d'une façon qu'elle espère significative, sa politique de sécurité et de défense. Pour la France, à l'initiative de cette opération, il semble que l'on veuille à la fois s'intégrer à l'objectif européen dans la perspective de la Présidence française et dans celle des réflexions sur les changements du dispositif prépositionné des troupes françaises sur le continent africain, et, par ailleurs, protéger *de facto*, ouvertement ou non, le régime en place au Tchad face à un Soudan en passe d'être condamné par la Cour pénale internationale (CPI).

Paradoxe enfin de la composition de cette opération : Européenne certes, elle est commandée par un général irlandais, le Général Nash, et comprend des militaires de 26 pays, dont 23 de l'Union européenne ; elle est financée par les 26 pays de l'UE engagés dans sa politique de sécurité et de défense, mais elle comprend surtout une majorité de soldats français dans ses effectifs.

Européenne certes, elle est par ailleurs composée de nombreux contingents venant de pays de forte tradition neutraliste et parlementariste, comme l'Irlande, l'Autriche et la Suède, où les opinions publiques sont extrêmement sensibles à l'engagement extérieur de leurs soldats. Enfin, elle est même composée d'unités venant de pays non membres de l'Union européenne, non des moindres si l'on pense à la Russie.

C'est dans ce cadre paradoxal et ambigu que nous nous sommes déployés en janvier 2008. L'impartialité entière, sans nuance, devait être le maître mot de notre image de marque. Bien sûr, cela devait nous attirer bien des tensions avec le gouvernement tchadien, comme avec d'autres autorités diplomatiques qui n'entraient pas volontiers dans cette logique européenne. Mais cela nous a permis d'acquérir assez rapidement la confiance des populations, qui était devenue essentielle, fondamentale, à mes yeux.

Nous avons ainsi détourné les reproches exprimés par le gouvernement qui s'attendait à ce que nous protégions sa frontière, en nous faisant accepter par les populations les plus exposées et vulnérables. Nous avons cherché à comprendre et à considérer la perception des populations. J'ai ainsi pu rendre compte au Premier ministre du Tchad que la population nous rapportait spontanément qu'elle souffrait avant tout de l'impunité des crimes de droit commun, de l'absence de régulation des conflits claniques, de la surabondance d'armes de petit calibre, et enfin de l'absence de soutien du gouvernement tchadien pour le développement de la région.

Voilà une « approche globale » qui me convient. Nous avons amené la population à prendre conscience des réalités des menaces auxquelles elle était exposée, en l'occurrence, non pas des rebelles venant du Soudan, mais des Tchadiens hors la loi, et aussi à s'exprimer ouvertement. Au lieu d'une stratégie militaire améliorée, comme l'est encore à ce stade de son développement l'approche dite globale, nous avons redonné aux populations leur vraie place dans la résolution des conflits locaux.

C'est aussi dans cette complexité que nous avons pris les premiers contacts avec les organisations et agences humanitaires, que nous devions aussi protéger tout en respectant leur façon d'agir et leurs principes de fonctionnement : la neutralité, l'impartialité et l'indépendance. Il allait falloir trouver comment respecter « l'espace humanitaire » et conserver notre « liberté d'action » militaire. Il fallait aussi, et surtout peut-être, prendre en considération l'impact politique souvent méconnu des rapports rédigés par les plus grandes organisations humanitaires, acteurs incontournables dans les théâtres de crise.

Protéger les populations dites vulnérables, réfugiés, déplacés et populations locales, quelque 400 000 personnes avec moins de 4 000 soldats sur une zone d'opérations grande comme la moitié de la France. Protéger les acteurs humanitaires, sans se mêler d'action humanitaire, soit quelque 2 000 personnes, représentant plusieurs dizaines d'organisations aux statuts, aux positionnements politiques divers. Enfin, protéger les populations locales, exposées mais non soutenues, ou de façon extrêmement limitée. Mission claire !

Promesses de bonnes relations surtout quand nous avons très clairement précisé sans aucune nuance, de façon volontairement radicale, que nous avions une mission essentiellement militaire, que nous remplirions avec des modes d'action essentiellement militaires, en toute et indiscutable « impartialité », que nous avons pu démontrer. C'est à dire notamment sans budget d'action civilo-militaire pour la réalisation de QIP (*Quick Impact Projects*) ou autres procédés de « conquête des cœurs et des esprits ».

C'est alors que M. Kouchner est venu en visite au Tchad, fin février 2008, et a déclaré à Goz-Beida qu'il fallait tout faire pour obtenir le retour de premiers déplacés avant la saison des pluies, et que ceci serait une réussite pour l'Eufor. Double bombe à fragmentation, dont les effets collatéraux se firent sentir immédiatement.

En effet, d'une part, si je n'avais pas à considérer les déclarations du ministre des affaires étrangères français comme des directives opérationnelles, je ne pouvais pas les négliger inconsidérément, compte tenu de son rôle éminent dans la conception de l'opération et des relations politiques de mon niveau avec la représentation au Tchad de la Présidence européenne, qui se trouvait être l'Ambassade de France.

D'autre part, je presentais, après avoir lu le rapport de « profiling des déplacés » établi par l'UNHCR en 2007, que le retour des déplacés ne pouvait certainement pas

être simple, compte tenu des si nombreuses et si complexes raisons de départ, sachant aussi que la force n'avait aucunement mandat de participer directement aux actions nécessaires à ce retour, hormis par une amélioration significative de leur sécurité. On estime qu'aujourd'hui encore, à peine 10% des déplacés de l'est du Tchad en 2006-2007 seraient retournés vers leurs lieux d'origine, « malgré » l'Eufor, la Minurcat et la cessation des hostilités entre le Tchad et le Soudan...

Enfin, et surtout, face à la brutale et forte rupture des premières relations établies avec les humanitaires, explicite dans les rapports d'IRIN, de ICG et d'OXFAM, je devais prendre une décision de fond qui clarifiât les choses au mieux.

Le mieux, pour moi, et ceci est un témoignage direct, fut de considérer alors que le plus important était de comprendre les raisons de cette rupture et de rétablir la confiance des humanitaires, plutôt que de me soumettre à des déclarations dont l'objectif, pour le moins, m'échappait. J'ai alors pris le parti de reconstruire cette relation, car elle était fondamentale pour que je remplisse ma mission militaire, en toute « liberté d'action », mission de protection des civils déjà bien difficile par ailleurs.¹⁹

Nous avons alors revu complètement nos modes d'action et établi avec les agences et surtout les ONG, via OCHA (l'organisation de coordination des actions humanitaires des Nations unies), une autre forme de relations : elles ont été résumées dans un document signé conjointement entre le Force Commander et M. Kingsley Amaning, coordonnateur humanitaire des Nations unies au Tchad, à la fin de notre mission, à titre de référence documentaire.

J'ai d'abord décidé de me faire expliquer par les chefs de mission des différentes ONG les raisons de leur scepticisme et de leurs critiques ; j'ai découvert ce qu'était l'espace humanitaire dans son quotidien, au delà des seuls principes fondamentaux. Cette relation personnelle s'est poursuivie tout au long de mon séjour, pendant un an et demi, sous la forme de dîners en tête à tête où j'ai appris beaucoup bien sûr et où j'ai pu expliquer comment nous comprenions les choses.

Ces liens personnels ont été essentiels ; ils sont évidemment à l'origine de mes activités présentes de conseiller indépendant pour les relations du monde humanitaire avec les forces armées nationales, internationales et même privées.

Nous avons transformé les réunions hebdomadaires mises en place à Abéché et dans les zones des bataillons, en devenant participants à part entière et non plus simples interlocuteurs devant avoir réponse à tout. Nous avons mis en place un système d'information par bulletins hebdomadaires retransmis par OCHA aux ONG, qui

19. Il existe bien une abondante littérature sur le sujet, mais il n'existe actuellement aucun document de doctrine militaire relatif à la protection des civils, pour de nombreuses raisons (politiques autant que capacitaires) qui ont encore été analysées lors de la dernière réunion du comité 34 des Nations unies, consacrée aux opérations de paix. Les pays contributeurs des troupes des Nations unies le réclament clairement. Le Carr Center for Human Rights Policy (Harvard Kennedy School) et l'US Army Peace Keeping and Stability Operations Institute viennent de publier un manuel de planification militaire pour les « opérations de réponse aux atrocités de masse ».

donnaient nos horaires de convois pour ceux qui auraient voulu en bénéficier de près ou de loin, nos analyses de la sécurité, nos principales zones d'opérations, nos coordonnées en cas d'urgence. Nous n'avons mis en place des escortes qu'à la demande d'ONG, malgré la pression du gouvernement tchadien.

Nous avons donné nos cartes établies par nos spécialistes, facilitant par exemple la circulation sur les pistes pendant la saison des pluies. Nous avons soutenu la sécurité des vols grâce à notre radar d'approche à Abéché. Nous avons participé aux ateliers de sensibilisation civilo-militaires d'OCHA, auxquels j'intervenais, et où j'envoyais non seulement mes équipes spécialisées, mais aussi des opérationnels et des planificateurs, et les chefs de bataillon. Enfin, lorsque j'ai dû accepter huit projets d'ordre humanitaire imposés par des nations participantes, je les ai encadrés et soumis à une sorte de contrôle ouvert, toujours via OCHA.

En conclusion, je pense que les 10 000 soldats qui ont servi successivement au Tchad pendant cette année d'opération ont appris beaucoup sur les opérations de protection des populations, comme sur le monde humanitaire et sur les relations qu'il convient d'établir pour respecter la perception des uns, la vocation des autres et la mission des militaires.

En ce qui me concerne, j'ai retenu les réalités de l'action humanitaire, au-delà des mythes, il y en a, et des seuls principes. C'est pourquoi j'ai décidé de me consacrer à soutenir cette action, maintenant que je ne suis plus militaire, face aux nouvelles difficultés qu'elle doit prendre en compte désormais, comme la stratégie d'approche globale, ou la privatisation de la sécurité ou « industrie de la stabilisation », qui remettent plus encore en cause l'espace humanitaire que les opérations militaires elles-mêmes.

Le Tchad n'a été qu'une opération lointaine qui n'a pas suscité autant de réflexion qu'elle méritait, du fait de la médiatisation des pertes humaines, des enjeux politiques des PRTs et de la dangerosité du théâtre Afghan par exemple, ou des questions de coordination dans l'urgence comme à Haïti, ou encore des problématiques complexes de la protection des civils comme au Congo.

The specificities of the EU comprehensive approach

Mrs. Hadewych Hazelzet, Crisis Management and Planning Directorate (CMPD), Council of the EU, Brussels

This presentation will address the following aspects:

1. Current: EU tool kit for crisis response + relevant developments
2. Recent examples: Kyrgyzstan, Georgia, Kosovo
3. CSDP: a success story?
4. Future: challenges & opportunities

1. The EU tool kit in response to crises

The EU disposes of a number of instruments to respond to crisis:

Situational awareness: SITCEN, SATCEN, EU Delegations.

Political/diplomatic: Statements, Mediation, Special Envoys, Dialogue, Co-operation, International Organisations.

Assistance: short-term/medium-long term, carrots & sticks.

Crisis Management (CSDP): Security/Rule of Law – range of possible civilian and/or military mandates/sizes/time-frames. This is used in last resort.

2. Relevant developments

Recently, some steps have been taken to enhance the EU's comprehensive approach, including:

- Crisis Management and Planning Directorate: Integrated Strategic Planning. 'Integrated' refers to placing military as well as civilian (police and rule of law) strategic planners in one instead of – as was previously the case – in separate Directorates.
- Mainstreaming of International Humanitarian Law, human rights and gender aspects into CSDP. This has been an ongoing process since the first ESDP deployments in 2006. The policy has by now been clarified on paper but implementation remains a challenge.
- Revision of 2003 Guidelines on Protection of Civilians is currently ongoing, taking into account lessons and recommendations identified by the UN/DPKO.
- Battlegroups (BG): preparation of a scenario to prepare for humanitarian assistance tasks is currently underway. If deemed suitable within the context of the BG framework, exercising on the basis of such a scenario could facilitate deployment of the BG as part of humanitarian interventions in the future.
- Updated concepts, lessons and best practice: a continuous process.

Examples of recent EU engagement in crisis situations with a humanitarian dimension

- Kyrgyzstan: an example of a comprehensive approach? In the wake of the June crisis in Southern Kyrgyzstan, experts from all relevant departments within the Council and Commission convened regularly to jointly analyse the situation and develop possible options for EU action.
- Georgia: the mandate explicitly mentions the task to contribute to normalisation, stabilisation and facilitation – which includes monitoring and reporting on IDPs as well as on the human rights situation. During the planning of this mission both civilian (police/rule of law) and military planners were involved. Current monitors

also have a variety of professional backgrounds. As part of the EU response, a donor conference was set up to try and meet humanitarian needs.

- Kosovo: another example of a mission with the involvement of wide-ranging experts and instruments. Its mandate includes the strengthening of an independent and multi-ethnic justice system adhering to international standards, thus contributing to fight against impunity (incl. war crimes, property disputes).
- Other examples of a comprehensive EU approach include: EUFOR (Tchad/RCA), EUFOR *Althea* (BiH), support to AMIS (Sudan), *Artemis* (DRC), Aceh Monitoring Mission (Indonesia), EU Training Mission (Somalia).

CSDP: a success story?

- CSDP has been the growth sector of CFSP since 2003: 21 missions/operations, 11 ongoing (mainly civilian), growing CFSP budget. Large variety of mandates/deployments.
- Yet, we are now reaching capacity constraints: need to match ambition with delivery.
- Why does the EU intervene in some and not in other crises? Possible explanation: a combination of norms, interests and institutions.
- CSDP is a two-way street: it would add to the prospect of success of a mission for the EU to agree – prior to deployment – on measures of progress with host states (e.g. Guinea Bissau).
- Paradox: are CSDP missions less likely to succeed in situations where they are most likely to be deployed?

Future: challenges & opportunities

- Lisbon Treaty: The European External Action Service (EEAS) offers opportunities for more concerted and coherent EU action in anticipation of or in response to emerging crises or post-conflict situations.
- There is scope for further developing concepts, methodology, process e.g. on integrated strategic planning for complex crisis response.
- Co-operation with International Organisations and other partners is key: complementarity of action, common purpose, sustainability of engagement.
- How to close the implementation gap? There is scope to improve the application of lessons identified and to ensure declared policies are carried out on the ground.
- The challenge of coherence – ‘soft issues’ (e.g. human rights, humanitarian concerns) are not always top priority in the ‘hard sector’ (e.g. security) (will it take a scandal to change this?)

Discussion

Animée par Mme Françoise Bouchet-Saulnier, directrice juridique, Médecins Sans Frontières, Paris

Un consensus a émergé entre les différents intervenants sur le caractère « naturel » de la relation entre civils et militaires, ne serait-ce que dans la mesure où ils partagent le même terrain d'action. La difficulté réside dans la **distinction des rôles** en fonction des situations, dans l'impact sur le terrain de la présence des acteurs militaires et humanitaires, et dans la perception extérieure de cette relation civilo-militaire.

La nécessité de **travailler côte à côte en bonne intelligence et dans le respect mutuel** a été rappelée. Pour certains, cela s'appuie souvent sur des relations de confiance et de bonnes interactions personnelles, facilitées par exemple par la présence du côté civil d'interlocuteurs anciennement militaires (ex. du PAM aux Gonaïves en 2008). L'opération EUFOR Tchad/RCA a été présentée comme une expérimentation. L'essentiel à présent est de maintenir ouverts les canaux de communication, via des personnes clairement identifiées.

Compte tenu de la différence des mandats, la démarcation entre humanitaires et militaires se doit d'être maintenue. Pour autant, des **risques d'interpénétration** apparaissent dans la pratique :

- Contribuant à brouiller la spécificité de chacun (humanitaires et militaires), les **escortes armées** pour les humanitaires peuvent se révéler dangereuses. Aussi, certains cas, en Afghanistan par exemple, ont montré que les humanitaires ont parfois intérêt à ne pas être protégés pour se voir garantir un meilleur accès. Dans le cadre de EUFOR Tchad/RCA, il n'a été accordé d'escortes qu'à la demande spécifique des ONG.
- En situation de conflit, dans quelles conditions les militaires peuvent-ils faire office d'humanitaires si personne d'autre qu'eux n'est disponible pour assumer la fonction ? Sur ce point, le respect des MCDA Guidelines (*The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*) est essentiel.
- Les *battlegroups*/groupements tactiques en attente de l'Union européenne sont préparés pour être capables d'effectuer également des actions d'assistance humanitaire. Cette « approche globale » ou « intégrée » défendue par l'UE trouve son écho dans la création de la Direction de la gestion des crises et de la planification de l'UE (CMPD), soit l'outil de **planification stratégique civilo-militaire** de la PCSD.
- Les **interdépendances dans le domaine de la logistique** apparaissent également comme des espaces où la relation civilo-militaire et la conservation de l'espace humanitaire doivent être constamment renégociées.

Les processus d'interaction civils-militaires sont à construire en fonction de chaque contexte, avec une anticipation, autant que faire se peut, des effets pervers à prévenir. Malgré ses qualités en tant qu'expérimentation concluante sur ce point, l'expérience d'EUFOR Tchad/RCA, par exemple, ne saurait servir de modèle pour d'autres situations, mais elle a montré le besoin d'adoption d'une doctrine en termes de relations civilo-militaires pour les forces armées européennes.

V. LA COORDINATION AU SERVICE DE L'EFFICACITÉ

Session présidée par M. Luis Peral, Chargé de recherche, IESUE

L'approche « cluster » et le processus de réforme humanitaire

M. Ramesh Rajasingham, UNOCHA

[Présentation non transmise]

What does coordination mean for a NGO consortium?

Mrs. Kathrin Schick, Director of Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE)

Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE)²⁰ is a network representing 86 European NGOs active in humanitarian aid worldwide. VOICE is the main NGO interlocutor with the EU for humanitarian affairs, including emergency aid, relief, rehabilitation and disaster preparedness.

1. UN Humanitarian Reform

- NGOs deliver between 50 to 80% of humanitarian assistance in the field. As such they are one of the three pillars of civilian humanitarian actors, together with the UN and the Red Cross family. Many of the NGOs work as partners for relevant UN agencies such as the UNHCR, UNICEF and the WFP.
- From the NGO network perspective, humanitarian coordination starts with good and qualified overall leadership. During his mandate, Jan Egeland showed that a well-qualified Emergency Resident Coordinator (ERC), who knows the humanitarian sector, can move the humanitarian community forward; he initiated the Humanitarian Response Review which subsequently led to the humanitarian reform process in the UN.
- The current ERC, Sir John Holmes, who moved the humanitarian reform process further, announced his resignation for later this year. The debate on who will be appointed to the post after him has started. The US-based NGO network InterAction, representing 192 NGOs, has recently written to the UN Secretary-General Ban-Ki Moon, stressing the need for the next Emergency Resident Coordinator to be a well-qualified and experienced person with a humanitarian background. ICVA (International Council of Voluntary Agencies), another humanitarian network, bringing together more than 70 NGOs from the South and the North, has just released

20. www.ngovoice.org.

a newsletter on the issue. ICVA outlines some of the major challenges the new ERC will have to face and asks candidates to share their visions for the position with the wider humanitarian community. They have also called for the new ERC to be appointed on the basis of merit rather than by nationality or political considerations.

- For ground-level leadership OCHA is the main body on which the UN relies for the coordination of responses to humanitarian crises. The recent earthquake in Haiti created the largest humanitarian crisis since the December 2004 Tsunami in South-East Asia and was unprecedented in its scale. There was little co-ordination beyond the clusters in the first month in the start of the humanitarian operation. If OCHA is to provide a leadership role in response to humanitarian disasters, then its role and capacity need to be strengthened.

But even more important in humanitarian crises is the function of the Humanitarian Coordinator (HC). Strengthening his/her role is considered one of the most important elements in the coordination pillar of the humanitarian reform process. From the NGO point of view it is one of the elements of the reform process which has seen the least progress over the last few years. While a pool of candidates and an action plan have been established, recent appointments, with few exceptions, have seen few HCs having a relevant humanitarian background. Given that many UN members agree that this issue is important, they should put more of their political weight behind candidates who have a well-documented humanitarian track record.

- Another important element to strengthen field coordination is the cluster system. The EU, in the European Consensus for Humanitarian Aid, recognises the need to increase coherence, coordination and complementarity among humanitarian actors and fully supports efforts towards achieving that, including the clusters system. Overall, NGOs agree that the introduction of clusters has led to some improvements in sectoral coordination, e.g. in terms of identification of gaps, mapping of aid agencies' presence and activities, avoiding duplication, lessons learning and planning²¹. However, the coordination of humanitarian actors is essential for effective and efficient delivery of aid to people in need, and certainly in that sense, there is room for improvement. The recent second evaluation of the cluster system states that 'the benefits slightly outweigh its costs and shortcomings'²².
- In order to function and to have an impact on the efficiency and quality of aid delivery, clusters need experienced, skilled and dedicated cluster coordinators²³. In addition, if the UN cluster lead agency is responsible for both the programming and the funding, it can be to the detriment of coordination based on the so-called

21. Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ANALP), *The state of the humanitarian system. Assessing performance and progress. A pilot study* (London: ALNAP/ODI, 2010).

22. Inter-Agency Standing Committee (IASC), Global Public Policy Institute (GPPI) and Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement (URD), *Cluster Approach Evaluation 2: Synthesis Report* (Berlin: 2010), p. 10.

23. ActionAid, International Council of Voluntary Agencies (ICVA) et al., *Review of the engagement of NGOs with the humanitarian reform process* (October 2009).

Principles of Partnership (POP).²⁴ Too much focus might be given to the allocation of funding, and ‘in various experiences cluster leads have been perceived as prioritizing own agency’s projects (...), instead of prioritizing on the basis of need’.²⁵

Cluster leads should be accountable to the Humanitarian Coordinator and should be trained to ensure effective cluster management and the utilisation of a collaborative approach that respects and promotes the POP.

- The EU believes that efforts to improve the global coordination of humanitarian response ‘should be broadly inclusive of all humanitarian actors’.²⁶ Member States have a responsibility to push for more effective cluster management in order to reduce the additional participation costs on NGOs and improve engagement of local NGOs. Barriers that need to be addressed to ensure broader inclusion at these meetings include the choice of language, the location of meetings and time requirements of attending. For example in Haiti, more than 83 cluster meetings took place per week, often simultaneously and participation seemed to have become a condition for receiving funding. What this means is that for full engagement, NGOs need a whole team of coordinators.

Participation, especially from local and national NGOs, remains a major challenge both in global clusters and at the field level. The cluster system is seen as too UN-centered in its decision-making, so NGOs often feel that they are not considered as equal partners in the system. However, NGOs are already engaged in leading and co-leading clusters at global, national and sub-national level, and donors should recognise and support their engagement financially.

While NGOs respect the need for efficient and well-qualified coordination in the field, they are concerned by the practical requirements of becoming an integrated part of the overall efforts.

- There are also reasons why operational NGOs could be hesitant to be too close to the UN, which are linked to the two main challenges that humanitarian actors face today: insecurity and access to populations in need of assistance. In many countries the UN plays both a military and a humanitarian role. The concept of integrated missions can easily contribute to a blurring of lines between humanitarian and political objectives. The perception that exists in some parts of the world that humanitarian agencies are part of a Western agenda makes many operational NGOs cautious about being perceived to be too closely linked to the UN. Indirectly this might also affect coordination efforts by the UN.

24. See: <http://www.globalhumanitarianplatform.org/doc00002628.doc>.

25. Action Aid, ICVA et al. (2009), op. cit. in note 24, p. 45.

26. ECHO, *The European Consensus on Humanitarian Aid* (Brussels: European Commission, 2007), art. 70.

Therefore, EU member states participating in international military forces in humanitarian environments must ensure that it is understood that the foundation of all humanitarian action is to respect the principles of humanity, neutrality, independence and impartiality in all circumstances as committed to in the Good Humanitarian Donorship principles²⁷. To this end they should ensure that their armed forces are familiar with and adhere to international guidelines on humanitarian-military relations such as the MCDA and Oslo Guidelines²⁸.

- In several countries both INGOs and national NGOs have established coordination bodies. In Haiti, ICVA and InterAction have established a NGO coordination body to facilitate the information flow between the UN and NGOs – national and international. While this process is full of challenges, it seeks to bring together professional humanitarian NGOs around common principles.

2. EU coordination

- It is to be hoped that the aim of the EU in bringing together its humanitarian and civil protection mechanisms is to strengthen coordination when EU crisis capacity instruments are needed. However, civil protection assets should be complementary to EU humanitarian aid. Civil protection interventions should be based on impartial needs assessment and the humanitarian principles as defined in the European Consensus for Humanitarian Aid. It is also without question that the same standards should be applied for civil protection interventions as for other ECHO partners when operating outside the EU.
- In major humanitarian crises the EU could coordinate much better if EU member states would prioritise a common EU identity in the field. But this challenge might also sometimes apply to ECHO partner organisations. Another challenge to EU coordination could be the different national cultures concerning civil protection, and different experiences with regard to working with UN agencies²⁹.
- Ever since the tsunami, the EU has been striving to strengthen its disaster response capacity and to ensure greater coherence and complementarity in its crisis responses. However, in order to ensure better EU coordination under the Lisbon Treaty, clear mandates and roles have to be defined for the different Commissioners and EU mechanisms. This applies especially to the roles of High Representative Ashton and Commissioner Georgieva, who, between them, are responsible for International Cooperation, Crisis Response and Humanitarian Aid. In the European Consensus

27. VOICE Position on Civil-Military Relations in Humanitarian Action, May 2009. See: http://www.ngovoice.org/documents/CIV%20MIL%20POLICY%20DOCUMENT%20_%20FINAL.pdf.

28. Oslo guidelines. See: [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/AMMF-6VXJVG/\\$file/OCHA-Nov2006.pdf?openement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/AMMF-6VXJVG/$file/OCHA-Nov2006.pdf?openement).
MCDA guidelines: <http://www.coe-dmha.org/Media/Guidance/3MCDAGuidelines.pdf>.

29. Groupe URD, *Étude en temps réel de la gestion de la crise en Haïti après le séisme du 12 janvier 2010. Rapport de mission*, (2010) p. 24. See: http://www.urd.org/IMG/pdf/rapport_DASHaïti.pdf.

for Humanitarian Aid, EU member states have agreed that EU humanitarian aid is not a crisis management tool. It is therefore to be welcomed that DG ECHO stays out of the European External Action Service. However, humanitarian NGOs remain concerned that the trend in EU policies towards the Whole-of-Government approach could lead to the instrumentalisation of EU humanitarian aid for political, security and visibility purposes.

Good coordination in full independence: an essential balance

Mrs. Lise Boudreault, Head of Division Multilateral Organisations, Policy and Humanitarian Action, ICRC Geneva

The humanitarian world has evolved rapidly over the past few years as more and more players enter the arena, often with different objectives, operating standards and activities. The humanitarian bodies within the United Nations have gone through a process of reform. The main donor governments have also begun a process of collective reflection. Foreign military assistance is increasingly present in humanitarian crises and the role of secular and religious NGOs, private companies and other players is growing as well. In this constantly changing environment, the ICRC intends to remain the benchmark organisation for neutral, independent, and strictly humanitarian action and for international humanitarian law, both through its action on the ground and in its dialogue with beneficiaries, governments, donors, parties to conflicts and other stakeholders.

The ICRC is well aware that humanitarian needs in complex emergencies largely exceed the capacity of any single organisation to cope. Many agencies with varying objectives and principles for action are therefore needed to respond to such emergencies. The diversity of humanitarian actors and approaches can enhance the response and alleviate suffering if all those involved manage to act in a complementary fashion, in keeping with their respective operational abilities and expertise and with the relevance of their activities to the situation on the ground.

At the international level, the ICRC continues to take part in humanitarian-coordination forums. These include the Inter-Agency Standing Committee, where it enjoys the status of ‘standing invitee,’ the Steering Committee for Humanitarian Response and the Global Humanitarian Platform. In addition, the ICRC seeks to maintain and strengthen its bilateral relations with other major humanitarian organisations.

For the ICRC, humanitarian coordination should take place first and foremost in the field. It should be reality-based and action-oriented, in other words it should be based on real capacities available in the field in emergency situations and not on declarations of intent.

We take part in coordination efforts together with other humanitarian organisations. We cooperate in particular with our natural partners, the National Red Cross and Red Crescent Societies in the countries where we work. The ICRC invests in these relationships with a view to strengthening its own capacity for action and that of its partner National Societies in cooperation with the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

Thanks to its active presence worldwide, the ICRC is able to develop and maintain contacts with all those who have a significant impact on the course of armed conflicts and on the humanitarian problems that these conflicts create. Such contacts are crucial in gaining access to the field and in permitting the ICRC to conduct its activities on behalf of the victims of armed conflict and other situations of violence. For this reason, the ICRC's independence is crucial. Whilst remaining as transparent as possible, we must be extremely careful not to compromise our neutrality, confidentiality and independence. If these traits were to be questioned, our access to detainees and victims would be jeopardised.

ICRC operations have not been spared several security challenges – we have experienced several serious incidents lately. While several host governments have been duly shouldering their primary responsibility for coordinating humanitarian aid, they have in some cases been subjecting the work of humanitarian organisations to strict conditions, to the point of sometimes impeding sorely needed and purely humanitarian services.

In many situations, a growing number and variety of actors – political, military, development, humanitarian, private – with distinct objectives and different approaches coexist. We also observe that armed forces, be they national or international, tend to become increasingly involved in humanitarian action, which is sometimes exploited for political purposes. UN peace-support operations increasingly combine widely different activities. This is problematic in situations of armed conflict, when these operations appear to support only one party to the conflict. All of this has sometimes blurred the lines between roles and objectives, reducing the acceptance of humanitarian action by the warring parties and potential beneficiaries.

The situation in Haiti following the devastating earthquake of 12 January 2010 has thrown into question the efficacy of the current international humanitarian response system. For several weeks after the earthquake struck, emergency responses were slow to get off the ground and the mobilisation of the clusters was delayed. New actors, such as third States armed forces, civil defence entities and private companies have become prominent on the scene and are occupying some of the humanitarian space. In Haiti, States initiated their own responses and involved themselves directly by supplying troops and/or members of their civil defence ('protection civile'). This raises questions as to whether such action may be undermining international or multilateral humanitarian assistance.

The Haiti experience has underlined that the coordination of an emergency of this magnitude requires strong leadership, especially given the logistical difficulties in delivering assistance, the high number of aid organisations that volunteered to help, and the complex interface between political, military and humanitarian actors. Different international fora are now analysing these questions and trying to learn from their actions and improve their humanitarian coordination mechanisms.

In order to contribute to a more efficient functioning of the humanitarian endeavour, the ICRC consults and coordinates with many international and nongovernmental organisations operating in the same contexts, while maintaining its independence. In its humanitarian activities it attaches a great deal of importance to ensuring that all such organisations understand its approach and role so as to foster harmonious cooperation and complementarity in the field and to avoid duplication and competition.

For the ICRC, humanitarian coordination is a sincere commitment. In the everyday implementation of humanitarian coordination, maintaining neutrality and independence – two of the core principles of the ICRC – is a constant challenge. Situations of humanitarian crisis are as diverse as they are numerous, and every situation in which we operate requires us to rethink and adapt our responses. To this end, we at the ICRC are committed to working towards the best possible humanitarian coordination in line with our own principles to ensure that the international response in times of crisis is as effective as possible.

Discussion

Animée par M. Randolph Kent, Directeur du Humanitarian Futures Programme, King's College, London

L'approche par *clusters* défendue par les Nations unies (OCHA) vise à accroître la prévision en proposant une interface unique pour les gouvernements et les donateurs. L'évaluation de 2009 des *clusters* a montré les **réductions d'effets de duplication, une amélioration dans la reddition de comptes et des partenariats renforcés**. Désormais, il existerait aussi une meilleure identification des défauts à corriger.

Restent à améliorer :

- **L'inclusion des acteurs nationaux et locaux, étatiques et non étatiques.**
- La focalisation sur l'action plus que sur les processus, l'inverse entraînant une réponse faible en situations d'urgence et en phases de transition.
- La prévention des risques d'exclusion des ONG en manque de ressources. La liste des organisations de la société civile incluses dans les clusters par les Nations unies devrait être moins limitée, afin de mieux tirer profit de la diversité des acteurs.

- **La mise en place de leaders de la coordination qui soient des acteurs expérimentés**, afin de garantir une meilleure écoute de la communauté des humanitaires. Cela implique une sélection fondée sur le mérite plus que sur la nationalité ou l'identité politique.

Ces défis, a-t-il été noté, sont souvent de nature politique et doivent être examinés à un niveau approprié. En référence à l'expérience afghane, les intervenants ont tenu à rappeler que **l'aide humanitaire ne doit pas être instrumentalisée** par les États. Une distinction, sur ce point, a été proposée entre coordination (désirable) et intégration (indésirable pour les ONG). De la même façon, a été relevé le besoin de complémentarité entre d'un côté le respect des principes humanitaires et de l'autre les approches focalisées sur la quête de justice (dans toute leur diversité).

Le CICR, pour sa part, confirme la nécessité de se prêter à l'exercice de la coordination, tant que son impartialité, sa neutralité et son indépendance – et la perception externe de ces mêmes critères d'action – ne sont pas remises en cause. D'où sa volonté de ne pas participer aux *clusters* autrement qu'en invité ou observateur.

La question a été soulevée de la **capacité de l'approche par clusters d'intégrer** :

- les situations dans lesquelles certains acteurs étatiques ou intergouvernementaux s'octroient une multitude de mandats, y compris humanitaires (*multimandatedness*) ;
- les acteurs non étatiques ;
- les diasporas ;
- les acteurs privés ;
- les nouvelles possibilités offertes par les Technologies de l'information et de la communication (TIC), notamment pour les levées de fonds en situation d'urgence.

La question de la **concurrence entre acteurs de l'humanitaire**, notamment pour leur financement, a été soulevée comme obstacle majeur à prendre en compte et tabou qui mériterait d'être discuté plus ouvertement. La concurrence entre les acteurs humanitaires et ceux du développement a aussi été évoquée, les objectifs et discours humanitaires d'urgence étant considérés comme politiquement plus attrayants et plus vendables que ceux du développement.

En outre, la **variabilité culturelle** entre pays donateurs et receveurs, mais aussi entre pays donateurs (par exemple au sein même de l'UE), ainsi que celle **des conceptions de la « société civile »** se traduisent souvent par l'impossibilité de définir, dans des situations déterminées, une position commune aux ONG impliquées. Le risque de société civile globale à deux vitesses (les ONG des pays développées sous-traitant à celles du Sud) a également été identifié, ainsi que ses conséquences sur les stratégies et la concurrence dans les activités de plaidoyer.

VI. CLÔTURE

Discours de clôture

M. Álvaro de Vasconcelos, Directeur, IESUE, Paris

Je me félicite de cette coopération avec le CICR, qui sera suivie, j'en suis sûr, d'autres projets conjoints. C'est un partenariat nouveau, il doit continuer.

Nous avons parlé de l'action humanitaire sous toutes ses facettes : des principes, du droit, de la philosophie aux actions concrètes, des défis posés entre autres par le déplacement et des réponses à donner (par exemple la politique des camps de « déplacés » est-elle appropriée, mais aussi nos politiques d'immigration sont-elles les bonnes ?) à la relation entre civils et militaires, ou encore à la protection (dans toutes ses dimensions).

Nous avons fait le constat que le concept si précieux d'« espace humanitaire » est fragile. Constamment menacé par la politisation, il doit être sans cesse réaffirmé, renégocié et protégé.

Dans le même temps, nous avons admis un déficit politique au niveau international pour véritablement approfondir et consolider les acquis du droit et de l'action humanitaire. Toutes ces questions se posent aussi à l'Union européenne comme acteur diplomatique mondial, comme bailleur de l'action humanitaire et comme pourvoyeur de sécurité.

L'action humanitaire, et cela a été abordé très brièvement durant le séminaire, est encore largement vue comme une approche occidentale. Dans un monde multipolaire, elle doit être discutée et appropriée par tous les acteurs internationaux, y compris les puissances émergentes ou les nouvelles grandes puissances que sont notamment la Chine, l'Inde, le Brésil ou encore la Russie.

En ce sens, ce colloque rejoint nos réflexions sur le rôle de l'Europe dans un monde multipolaire que nous développons en octobre prochain dans le cadre de notre conférence annuelle, auprès de laquelle Madame Françoise Bouchet Saulnier nous fera l'honneur d'être le rapporteur des conclusions du présent séminaire.

Conclusions

M. Laurent Corbaz, Chef de délégation, CICR, Paris

Je vais ici tenter de revenir sur les différentes sessions de ce colloque, riches en éléments, en essayant de les résumer.

- La **première session** a visé à cadrer les bases du débat en présentant les perspectives existantes de l'action humanitaire.

Il ressort que la promotion de principes humanitaires est perçue par tous comme positive. Toutefois, nous devons être vigilants dès lors qu'il s'agit de leur interprétation. Il ne semble pas y avoir de divergence sur le principe d'impartialité, qui est la condition d'une offre humanitaire légitime. Des confusions persistent cependant sur les notions de neutralité et d'indépendance. Pour le CICR, le respect strict de ces deux principes, associé à un dialogue constant avec toutes les parties aux conflits, est essentiel pour consolider au maximum son accès aux victimes sur le terrain. En tout état de cause, ces principes ne doivent pas devenir de simples labels non contrôlés et justifiant la reconnaissance comme acteur humanitaire.

La rigueur de l'utilisation de ces principes est particulièrement de mise dès lors que l'on sait que l'accès aux victimes est un des défis majeurs de l'action humanitaire contemporaine. De même la protection des civils est un autre défi particulièrement important, à l'heure où certaines parties à des conflits ignorent les acquis du droit international humanitaire. Dans ce cadre, il a été souligné que le concept en développement de la responsabilité de protéger ne doit en aucun cas affaiblir les règles existantes du droit international humanitaire. Quant à la protection du personnel humanitaire, on notera le paradoxe entre une demande de renforcement de la sécurité et une crainte de mise en danger des principes humanitaires.

Avec l'adoption du consensus européen sur l'aide humanitaire, il a été souligné que l'Union européenne est aujourd'hui mieux armée pour faire face aux nouveaux défis humanitaires. Si l'action humanitaire est expressément reconnue comme n'étant pas un outil de gestion de crise, les discussions ont montré que des inquiétudes demeurent sur cette intention.

Deux autres éléments qui concernent les acteurs politiques ont marqué les discussions et méritent ici d'être relevés : d'une part le manque de volonté politique de réagir face à certaines crises et d'autre part l'importance d'élargir le dialogue sur les questions humanitaires avec des acteurs étatiques internationaux et nationaux encore trop peu écoutés (tels que l'Inde, la Chine ou la Turquie, et plus globalement avec le G-77).

- La **deuxième session** de ce colloque nous a amenés à discuter des problématiques et défis liés aux déplacements de populations causés par les conflits armés.

Les raisons de ces déplacements peuvent être multiples, mais le faible respect du droit pertinent dans les situations de conflit, en particulier du droit international humanitaire et des droits de l'homme, est certainement la cause principale des déplacements.

On a vu que, si récemment le nombre de réfugiés n'a pas tellement augmenté, le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays est en nette progression. Bien qu'il soit

toujours difficile de faire des statistiques de ces situations humainement très pénibles, on peut estimer à 27 millions le nombre de déplacés sur les cinq continents.

Il s'agit d'un phénomène majeur avec des enjeux en termes de protection des civils et du choix de la réponse humanitaire la plus adaptée possible, y compris pour la délicate question de l'établissement des camps de déplacés ou de réfugiés. La question du retour des déplacés sur leur lieu de résidence habituel est également un de ces défis majeurs d'une grande complexité.

Les orateurs nous l'ont rappelé, on ne peut se contenter de porter assistance et protection aux seules personnes déplacées, sans agir de même pour ceux qui n'ont pas pu le faire et pour ceux qui accueillent chez eux ou dans leur région ces personnes déplacées (sur ce point, ne faudrait-il d'ailleurs pas plutôt parler des « communautés affectées par des déplacements » ?). Il s'est également dégagé un consensus sur le fait que les camps doivent être une solution de dernier ressort à laquelle il ne faut recourir, de manière la plus temporaire possible, que s'il n'y a pas d'autres solutions. Un accent particulier a également été mis sur la responsabilité des autorités de faire face aux besoins des déplacés et à l'importance de l'établissement de conditions satisfaisantes avant leur retour, qui doit rester volontaire.

Parmi les victimes des conflits armés qui cherchent une protection à l'étranger, et en particulier en Europe, le voyage est long et périlleux. Beaucoup n'arrivent pas en Europe et, pour ceux qui y parviennent, ils se trouvent confrontés à des procédures longues, imparfaites – en particulier pour les mineurs – et très variables selon le pays dans lequel arrivent ces candidats à une protection internationale. L'harmonisation des pratiques au sein des différents États membres de l'Union européenne constitue en effet un des grands défis en la matière pour cette dernière. De même, l'UE doit veiller à ce que la dérive sécuritaire ambiante n'empiète pas sur le respect des droits de l'homme, qui lui sont chers.

Comme l'a souligné une des oratrices, il y a beaucoup plus de défis que de résultats sur la question des déplacements et des migrations même si, heureusement, on observe quelques améliorations dans le domaine.

- Dans un **troisième temps**, chacun s'est félicité de reconnaître le côté naturel du lien unissant militaires et humanitaires, trouvant son origine sur le champ de bataille.

Cela étant, la mise en œuvre de cette relation reste un défi, une distinction claire entre les rôles respectifs des militaires et des humanitaires n'étant pas toujours établie et variant en fonction du contexte (situation de guerre vs paix ou transition ; conflits vs catastrophes naturelles) ; avec en filigrane l'érosion de l'espace à disposition, ou de la marge de manœuvre, entre l'action militaire et l'assistance humanitaire.

Dans la majorité des cas, il convient donc de travailler côte à côte, en intelligence, de casser les attitudes stéréotypées, dans un respect mutuel des activités et

modalités opératoires de l'autre, l'objectif étant de trouver l'équilibre dans lequel la présence militaire n'entrave pas les actions humanitaires. Il s'est avéré, qu'au delà des principes, les relations humaines entre responsables militaires et humanitaires jouent un rôle central. Les exemples tirés des expériences personnelles des officiers ayant servi à Haïti et au Tchad ont été particulièrement illustratifs à cet égard.

Le cas de figure, exceptionnel, d'une assistance humanitaire délivrée par des militaires a été évoqué. Ce cas ne devrait toutefois être mis en œuvre que lorsque l'un ou l'autre des critères suivants prévaut : sur demande spécifique des humanitaires, pour combler un manque identifié et en cas de dernier recours, particulièrement lorsque la sécurité est dégradée.

Humanitaires et militaires n'ont, dans la majeure partie des cas, d'autre choix que de se côtoyer. Le pragmatisme est alors de rigueur, chacun se devant de tout tenter pour réussir sa mission/remplir son mandat, avec l'autre plutôt que contre l'autre. Il convient que cela se fasse dans une relation sereine plutôt que de pouvoir : dans le respect de l'autre, les uns connaissant les objectifs, les contraintes et les modalités opératoires des autres; et chacun ne considérant pas les discussions d'un jour comme valables sur une longue période, mais reconnaissant que des négociations et des discussions fréquentes feront avancer la cause.

Les participants se sont accordés à reconnaître que, dans la majeure partie des cas, une grande différence entre humanitaires et militaires concerne le concept de neutralité, très rarement applicable aux forces armées.

Concernant le sujet particulier des escortes armées pour les humanitaires, un consensus s'est établi pour dire qu'il s'agit là d'un processus dangereux tendant à gommer les spécificités de chacun et d'amalgamer humanitaires et militaires.

En fin de compte ce lien naturel se nourrit de l'autre, puis se construit et se décline en autant de cas de figures qu'il y a de contextes.

- Dans le cadre de la **dernière session** sur la coordination au service de l'efficacité, le constat s'est imposé qu'une organisation ne peut répondre seule à tous les besoins en tout temps et tout lieu. La coordination s'impose donc. Mais chaque famille (ONU, ONG, Mouvement Croix-Rouge) a une vue propre de la coordination.

Le processus ayant mené à la réforme du secteur humanitaire au sein des Nations unies a été rappelé, mettant en exergue non seulement les raisons qui ont poussé au processus mais aussi certains résultats. Parmi les points positifs, soulignons une meilleure identification des manques (*gaps*), un meilleur évitement des duplications et un renforcement des partenariats. Parmi les points à améliorer : une meilleure inclusion des acteurs locaux et un allègement des procédures.

Le rôle des ONG, y compris locales, et leur importance dans la mise en œuvre ont été rappelés. Toutefois, de nombreuses petites ONG ont de grandes difficultés, faute de ressources, à participer pleinement aux mécanismes de coordination.

Il a également été dit que la coordination ne concernait pas que les grandes crises, complexes. Aussi, une bonne coordination requiert des leaders professionnels formés et expérimentés, ce qui n'est pas toujours le cas.

En ce qui concerne la coordination et l'UE, deux points ont été soulignés : la protection civile doit être complémentaire de l'aide humanitaire et l'aide humanitaire ne doit pas être instrumentalisée.

Pour le CICR, il a été relevé que l'Institution souhaite en premier lieu être perçue comme une organisation neutre, impartiale et indépendante ; qu'ainsi elle est prête à se coordonner avec ses partenaires, mais pas à être coordonnée par une autre organisation.

Enfin, de nombreux défis en termes de coordination ont été relevés :

- le cumul des objectifs de certains acteurs ;
- la volonté exprimée par certains États de reprendre le contrôle de l'aide d'urgence ;
- la présence accrue d'acteurs privés, militaires ou autres dans le domaine humanitaire, sans pour autant que les mécanismes de coordination actuels les lient aux acteurs traditionnels ;
- le monde multipolaire actuel, témoin d'un déclin relatif des valeurs occidentales, dont l'humanitaire ;
- le concept de « *coordination online* » vs « *on the field* », qui se développe.

VII. SYNTHÈSE GÉNÉRALE

Par Mme Françoise Bouchet-Saulnier, Médecins Sans Frontières, rapporteur dans le cadre de la conférence annuelle de l'IESUE sur le thème « Crises humanitaires et responsabilité internationale » (21 et 22 octobre 2010, Paris)

Report for the Panel on humanitarian crises and international responsibility

The importance, complexity and seriousness of this subject mean that there is great pressure for consensus in taking concerted action to deal with humanitarian crises. But often such consensus is merely apparent and sometimes masks keen and/or ill-perceived divergences of opinion concerning the differences between private and state humanitarian action, or civil and militarised humanitarian action.

The role of public opinion and civil society is a powerful rallying point in a domain characterised by strong social traditions of solidarity and compassion, as well as injunctions to take action prompted by public outcry and media attention. But it should be remembered that the 'do something syndrome' can be harmful if it does not take account of the complexity of the situation and proposed intervention and examine the intentions behind such intervention. We should not believe, nor lead others to believe, that the good intentions behind an intervention are enough to ensure good results.

What is meant by humanitarian crises? The concept of crisis is in a sense not very clear. Emphasis on crisis enables us to concentrate exclusively on the scale of the needs without judging their cause. Yet analysing the cause is crucial to finding an acceptable and effective way of addressing the needs:

- Is it a natural disaster situation in which there are only victims, no-one is responsible for the crisis and showing support and solidarity is enough? Or is it a conflict situation whereby actions of solidarity mean working via, through or alongside those responsible for the crisis?
- International responsibility can apply to a number of scenarios. Depending on the situation, it can imply:
 - responsibility to show solidarity with the government authorities,
 - responsibility to show solidarity with the victims,
 - responsibility to defend the international public order, but this means going against the government authorities of the country concerned. In such cases, how far should this responsibility extend? Where should it end?

The mass atrocities that occurred in the 1990s are evidence that raising these questions is not a purely intellectual exercise. Consider the genocide in Rwanda and the conflicts in the Former Yugoslavia, Somalia, Iraq, Afghanistan and DRC.

Massive shortages and mass crime produce regional instability, cross-border population displacements and the insidious spreading of armed conflict.

It is therefore important to protect the international public order, to avoid threats to peace and international security by providing relief in conflict zones, by closing the borders as best we can and by sending in international armed forces with mission mandates ranging from reducing the intensity of the fighting to observing and fostering peace agreements, limiting the impact of the conflict on the populations, preparing the way for the arrival of relief, but also, more recently, deterring and preventing mass crimes and human rights violations.

Concepts such as the Duty to Intervene or the Responsibility to Protect, reinforced in recent times by the appearance of international tribunals, attempt to provide a framework and content for a new, deliberately interventionist international diplomacy that is now evident in the humanitarian, military and judicial fields.

There has always been a 'democratic deficit' in the foreign policy of governments and inter-governmental organisations. Now that the opinions of NGOs and Western civil society are solicited on the formulation of these policies, the forum for debate must be opened more widely. This will ensure that public opinion and European civil society rally around sound humanitarian values rather than disguised power games, vacuous slogans, or worse – cynicism or abdication of responsibility.

A number of the points discussed during the preparatory meetings should be the subject of greater public debate.

There is still much confusion between the concepts of independent, coordinated, integrated or militarised humanitarian action and this undermines the way humanitarian aid is perceived in the non-western world.

To sum up, we could say that the United Nations promotes coordinated, streamlined humanitarian action through its clusters mechanism. In theory, these clusters ensure better allocation of financial resources and a less arbitrary response by the different relief operators to the populations' needs for assistance and protection.

Some governments and military organisations or coalitions support humanitarian action that is part of a broader agenda of stabilisation, normalisation and regaining control over territory.

The International Committee of the Red Cross (ICRC) and a number of other humanitarian organisations call for humanitarian action to remain independent, impartial and neutral in the face of any political, economic, military or judicial constraints.

In the midst of all these clear-cut positions, civil society, public opinion and a large number of NGOs are, on the grounds of pragmatism, querying or detaching themselves from these issues which are set to make or break the future of humanitarian action and determine the new face of conflict management.

1. The concept of integrated humanitarian action

This has appeared within the United Nations, but is mainly employed by governments or organisations as part of an international intervention such as that currently underway in Afghanistan and, on a smaller scale, in Colombia. Humanitarian action is integrated into broader measures for winning back territory, stabilisation and reconstruction. Humanitarian action is no longer an aim in itself; it is a tool used to achieve a different goal.

These integrated intervention systems are problematic because they can be perceived as breaching the principle of impartiality or neutrality. The ICRC and independent humanitarian organisations criticise this system for engendering a confusion of roles that can undermine the way humanitarian organisations are accepted in the field. This problem has also been acknowledged within the United Nations system, and is the reason why the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) has decided to withdraw from the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) and the UN General Secretary has decided not to include humanitarian aid in the mandate of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID).

On the European side, the Directorate General of the European Commission's Humanitarian Aid Office (ECHO) maintains that humanitarian action should not be a crisis management tool, nor should it be an instrument of foreign policy. On a number of occasions, the kidnapping or murder of aid workers has been seen to be due to too close a proximity between the humanitarian agenda and the foreign policy agenda. In spite of this stance by ECHO, there is still a long way to go to convince most Member States. In fact, since the adoption of the Lisbon Treaty, humanitarian aid features as one of the 42 components of the European Union's external action. Article 214 of the Treaty of Lisbon makes no reference to the principle of independence, despite the fact that all the organisations concerned are currently attempting to stress the importance of this principle.

2. The independence of humanitarian aid as a condition of acceptance

When they are not instrumentalised in integrated actions, there is general acknowledgement that respect for humanitarian principles is necessary for securing access to victims and providing them with the assistance and protection they need.

The promotion of the principles of impartiality, neutrality and independence, whether with aid operators or the authorities, populations and civil society of the

countries concerned, is hindered by a number of factors, such as the amateurism of certain organisations with regard to these principles and to humanitarian law. The designation 'humanitarian organisation' seems to be more of a label used for communication purposes than a guarantee of stringent operating procedures.

Promoting these principles is also hampered by a lack of commitment on the part of international political stakeholders to securing compliance. Thus, in Sri Lanka, Gaza or Kyrgyzstan, the members of the UN Security Council have refused to clearly affirm the imperative nature of the right of victims of conflict to receive humanitarian assistance from impartial organisations in respect of humanitarian principles.

It is important for new actors such as India, China, Brazil or Turkey to take part in these debates to encourage them to distinguish between power stakes and a commitment to respect for the principles of humanitarian law.

3. Coordinated approaches: coordination to increase effectiveness

The clusters approach promoted by the United Nations (OCHA) aims to improve needs planning by offering a single interface for governments and donors. The evaluation of the clusters system carried out in 2009 showed a reduction in the duplication of activities, improved accountability and strengthened partnerships.

However, many questions have yet to be resolved if the system is to be prevented from focusing on processes rather than on the quality and reality of the action, and on duplication rather than on stimulating action when the response is weak, particularly in emergency situations.

Opening the clusters up to national and local state and non-state actors provides an opportunity to broaden the range of operators available, but may also result in differences in quality and in approaches that are difficult to reconcile.

The leaders of cluster coordinations should be chosen on the basis of their experience and proven ability to assert their 'authority' with the other organisations involved.

Whether or not it takes the form of clusters, NGOs recognise that some form of coordination is desirable, but refuse that it results in humanitarian action being subordinated or instrumentalised for other purposes, or subsumed into other diplomatic agendas.

This issue may again come to a head with the participation of certain types of actors in the clusters, such as state or inter-governmental actors with multiple mandates, political non-state actors, certain private actors or diaspora communities.

The Afghan experience is an example of a highly damaging risk of humanitarian action being instrumentalised by Member States.

Another hindrance to coordination is apparent in the need to respect the distinctiveness of approaches based, on the one hand, on humanitarian principles, and approaches focusing on the quest for justice (in all their diversity) on the other. Although they are complementary, these two approaches apply operational principles that must remain distinct.

The ICRC, despite its independence, recognises the need for coordination, but only to the extent that its impartiality, neutrality and independence – and the way these operational criteria are perceived by others – are not compromised. It has therefore decided only to participate in the clusters as an observer or when specifically invited.

Coordination within clusters is not enough to resolve the potential problem of competition between humanitarian organisations, especially for their private financing. Indeed, the difference in approach and nature between humanitarian aid and development stakeholders is deliberately masked when competing for funds, as the objectives and discourse of humanitarian aid are considered to be more politically attractive and ‘saleable’ than those of the development sector.

New forms of coordination are at risk of engendering a two-tiered global civil society in which NGOs in industrialised countries outsource the action to those in developing countries while maintaining control over strategies and advocacy activities.

4. Civilian-military relationships or militarised humanitarian action?

There is a degree of consensus on the ‘natural’ relationship between civilians and the military in humanitarian action, primarily in terms of the extent to which both groups operate in the same area. The difficulty in the relationship lies in the distinction in their roles depending on the situation, the impact on the ground of a military presence on humanitarian workers, and in external perceptions of the relationship between civilians and the military.

The necessity of working side by side in certain situations requires detailed understanding and mutual respect. It is essential to keep communication channels open through clearly identified individuals.

Fundamentally, however, it is their different mandates and the clear demarcation between humanitarian and military action that needs to be maintained in order to avoid tension and misunderstandings in the relationship on the ground. EUFOR’s experience in Chad has been chosen as an example because of its leaders’ decision to avoid any confusion between military and humanitarian mandates and missions, while at the same time keeping the communication channels between the two missions open.

The principle of preserving a distinction between the two forms of action becomes all the more important when it has to be used to assess the relevance and risk of certain exceptional situations, such as armed escorts.

- Protecting aid or providing armed escorts for humanitarian workers involve processes that can be dangerous: on many occasions, aid protection/militarisation has brought with it an increased risk of aid operations and workers becoming military targets. Non-militarisation/protection of aid makes it easier to access the most contentious areas. The use of armed escorts also contributes to blurring the humanitarian nature of the aid worker. EUFOR Tchad/RCA only provided escorts at the specific request of certain NGOs.
- In conflict situations, the military always has a minimum duty of care towards the populations under its control, particularly if the population is completely deprived of resources essential to its survival. This can only be a last resort, however, not a standard form of humanitarian assistance. Indeed this kind of assistance by a foreign armed force will always be synonymous with occupation and the subordination of the civilian population to a foreign army of occupation. This runs the risk of creating serious consequences for the safety of such populations.

This issue should be examined in more detail by the European Union's newly established 'battle groups' or tactical groupings, which have been designed to be able to carry out humanitarian assistance missions as well. The 'comprehensive' or 'integrated' approach defended by the EU, however, is not based on any definitive text or doctrine as such but is reflected in the creation of the Crisis Management and Planning Directorate (CMPD) and its Integrated (civilian and military) Strategic Planning Unit.

- Interdependence in terms of logistics is also seen as an area where the relationship between civilians and the military and the protection of humanitarian space need to be constantly renegotiated.

Interactions between civilians and the military are high-risk processes that need to be planned for and developed to suit the particular context in order to avoid any negative effects. In spite of having been a conclusive experiment in this regard, the experience of EUFOR Tchad/RCA should not be used as a model for other situations. It did, however, demonstrate the need to adopt a doctrine of civilian-military relationships for European armed forces.

5. Armed conflicts and population displacements: ensuring aid retains its humanitarian aims

There are now some 27 million internally displaced persons in the world (source: IDMC) and not only in Africa (other examples include the Balkans and the Caucasus).

Armed conflicts remain the main cause of this major phenomenon. In light of this situation, humanitarian aid must address issues around the protection of civilians, humanitarian responsibility and operational viability. Internal and international displacements of populations are a challenge for all societies, insofar as they indicate a failure of local measures to protect civilians.

The scale of such population movements illustrates the fact that these populations are often the direct victims of attacks targeting civilians. Such violence against civilians means dealing with this issue ‘upstream’ – i.e. before their actual displacement. This is a big challenge. The most challenging aspect is still convincing non-State and government parties not to engage in reprisals or impede the aid being provided – and, more elementarily, not to attack civilians or their property (all commitments found in the 2009 Kampala Convention on the protection of internally displaced people). It is essential that humanitarian organisations are seen as impartial during the phase of overt violence.

Providing aid to displaced persons’ camps may seem easier but nonetheless raises numerous questions. In theory, the camps are a solution of last resort. They can be seen as an easy way out for humanitarian organisations, insofar as they enable needs and resources to be concentrated and provide a high level of media visibility. But there is also a risk of marginalising victims who do not make it to the camps.

- Setting up and managing camps also raise the questions of reintegration and planning for the return of displaced persons. Camps can be the right strategy for protecting refugees, but this is less true for displaced persons, insofar as it can make it harder for them to reintegrate. What is good for civil society organisations (media visibility, funding) is not necessarily so positive for those most directly involved.

Sudan is a good illustration of the dependency effects of aid that can be created after five or six years, and which then contribute to extending the life of the camps into the longer term. In the case of the EUFOR Tchad/RCA operation, for example, it is estimated that two years after it ended, only 10% of those who were displaced have returned home. Changing the types of assistance offered to reduce dependency of this kind remains a challenge, provided humanitarian players are present both in the camps and the places to which people need to return.

Assistance to internally displaced persons should also incorporate help to the populations who accept those who have been displaced and those who were not able to move. But this is not systematically the case; different criteria are used in each situation by the DG ECHO (Pakistan, Guinée forestière, Yemen), which creates unfair competition between the various populations.

The EU procedures that allow for protection status (either refugee or subsidiary protection status) remain lengthy and flawed by incoherence and lack of harmonisation in the EU – in particular for minors. FRONTEX (European Agency for

the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) has entered into an agreement with the UNHCR and more recently with the European Agency for Fundamental Rights (FRA), but further progress is needed, particularly in terms of taking into consideration the human and humanitarian dimensions of the imposed procedures. EU legislation must be harmonised with regard to those dimensions if procedures are to be improved. It is regrettable that this process of harmonisation is currently only the result of applying international agreements and not of decisions by the European Union itself. Preliminary interpretations of the European Court of Human Rights (ECHR) will no doubt clarify thinking in this area.

In conclusion, it would be useful to get away from certain forms of fruitless indecision on political subjects of such importance mentioned above and be able to approve or reject certain guidelines and make their implementation intelligible. The following recommendations are proposed:

- Ensure a separation between humanitarian action and international crisis management and take steps to ensure they are seen as distinct
- Provide diplomatic support at a European and international level for the principles of independent humanitarian action
- Avoid confusion and maintain a clear distinction between intergovernmental interventionism and universal principles of humanitarian action based on acceptance
- Help civil societies in the developing and industrialised countries to support the principles of independent, impartial humanitarian commitment
- Support the emergence of 'independent humanitarian NGOs' and 'solidarity and development NGO' status
- Open the debate on the Responsibility to Protect to involve major emerging diplomatic powers
- Debate on whether the various military doctrines and actions fulfil or not their promises of Responsibility to Protect: the protection of civilians in the event of mass crime, the demilitarisation of refugee or displaced persons' camps, etc.
- Promote commitment to and constancy in humanist and humanitarian values in Europe.

Sigles/Abbreviations

CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CFSP	Common Foreign and Security Policy
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIMIC	Civil-Military Co-operation
COMPD	Direction de gestion des crises et planification de l'UE
CPI	Cour pénale internationale
CSDP	Common Security and Defence Policy
DG ECHO	Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile
DIH	Droit international humanitaire
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
ECHO	European Commission Humanitarian Office
ECHR	European Court of Human Rights
EEAS	European External Action Service
ERC	Emergency Resident Coordinator
ESDP	European Security and Defence Policy
FRA	European Agency for Fundamental Rights
FRONTEX	European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union
ICG	International Crisis Group
ICRC	International Committee of the Red Cross
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IDP	Internally Displaced Person(s)/personne(s) déplacée(s)
IESUE	Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne

IHL	International Humanitarian Law
MCDA Guidelines	The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies
MINURCAT	Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad
NGO	Non-Governmental Organisation
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
POP	Principles of Partnership
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
QIP	Quick Impact Projects
SATCEN	EU Satellite Centre
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SITCEN	Joint Situation Centre
TCE	Traité instituant la Communauté économique européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMID	African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees/ Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
UN-OCHA	Bureau de Coordination des affaires humanitaires des Nations unies
VOICE	Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies

