

Pertinence opérationnelle des Principes fondamentaux : le cas du Liban

Sorcha O'Callaghan et Leslie Leach*

Sorcha O'Callaghan est responsable de la politique humanitaire à la Croix-Rouge britannique.

Leslie Leach est chef de projet au CICR pour la préparation des Sociétés nationales aux conflits armés.

Résumé

À en croire nombre d'agences d'aide humanitaire et de commentateurs, les principes humanitaires ne seraient pas d'une grande utilité dans le contexte des crises humanitaires actuelles. Cet article s'appuie sur l'expérience de la Croix-Rouge libanaise pour arguer de l'intérêt d'une mise en application des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'outils opérationnels efficaces à des fins d'acceptation, d'accès et de sécurité. Suite à une série d'incidents de sécurité survenus pendant la guerre civile et les troubles qui ont suivi, cette Société nationale s'est donné pour objectif d'augmenter son niveau d'acceptation auprès de divers groupes. L'une de ses approches a consisté en l'application opérationnelle systématique des Principes fondamentaux. Aujourd'hui, la Croix-Rouge libanaise est le seul service public et le seul acteur humanitaire à bénéficier d'un accès sur l'ensemble du territoire libanais.

* Cet article s'appuie largement sur une étude de cas menée dans le cadre du projet « Principes en action » de la Croix-Rouge britannique et du « Kit d'information sur un accès plus sûr » du Comité International de la Croix-Rouge (CICR), rédigé par Sorcha O'Callaghan et Leslie Leach. Voir « Les principes en action au Liban », Croix-Rouge britannique, CICR et Croix-Rouge libanaise, 2012 : <https://www.icrc.org/fre/assets/files/2013/safer-access-case-study-lebanon.pdf> (consulté en mars 2014) ; et « Safer access in action case study : Lebanon », CICR, Croix-Rouge britannique et Croix-Rouge libanaise, 2013 : www.icrcproject.org/interactive/safer-access-in-action.html. Les auteurs tiennent à exprimer leur reconnaissance envers le secrétaire général de la Croix-Rouge libanaise Georges Kettaneh et son équipe pour leur soutien. Nous remercions également Jane Backhurst, Samuel Carpenter et Dominique Loye pour leurs précieux commentaires.

Cet article entend pallier le relatif désintérêt pour la mise en pratique des principes humanitaires par les organisations humanitaires (et pour leur responsabilité dans ce domaine) en décrivant l'approche systématique engagée par la Croix-Rouge libanaise.

Mots clés : Principes fondamentaux, principes humanitaires, Liban, Croix-Rouge libanaise, perception, accès, acceptation, sécurité, accès plus sûr.



Au terme de deux jours d'affrontements entre les forces armées libanaises et des groupes d'opposition pendant la guerre civile qui a déchiré le Liban entre 1975 et 1990, un convoi d'ambulances de la Croix-Rouge libanaise a profité d'un bref cessez-le-feu pour procéder à l'évacuation des blessés. Deux ambulances de la Croix-Rouge libanaise transportant des soldats des forces armées libanaises blessés ou morts ont été arrêtées à un poste de contrôle militaire par les membres d'un groupe d'opposition. Les volontaires de la Croix-Rouge ont réussi à convaincre ces derniers de ne pas appréhender les soldats blessés, mais ils n'ont pu se soustraire à un interrogatoire. Face à la reprise imminente des hostilités, les ambulanciers de la Croix-Rouge ont exhorté les soldats du poste de contrôle à les laisser continuer leur route, arguant de la neutralité de la mission médicale de la Croix-Rouge libanaise. Ils ont fait valoir que leurs interrogateurs, s'ils se trouvaient dans une situation similaire, ne voudraient pas que la Croix-Rouge les livre aux mains de leurs adversaires. Les négociations se sont prolongées jusqu'à ce qu'un gradé intervienne, à l'instigation d'un haut fonctionnaire de la Croix-Rouge à Beyrouth, et autorise finalement le passage des ambulances.

Le présent article se penche sur quelques-unes des stratégies mises en œuvre ces trente dernières années par la Croix-Rouge libanaise pour apporter des services humanitaires et pour assurer tant son acceptation que sa sécurité et son accès. Victime de plusieurs incidents de sécurité au cours de la guerre civile, la Croix-Rouge libanaise s'est efforcée d'augmenter le niveau de confiance et d'acceptation dont elle bénéficie auprès de différents groupes en appliquant les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (les Principes fondamentaux). Malgré une multitude de défis à relever (dont témoigne l'exemple ci-dessus), cette détermination a porté ses fruits. Pendant la guerre civile, les services médicaux d'urgence de la Croix-Rouge libanaise ont réussi à accomplir leur mission en traversant jusqu'à cinquante postes de contrôle. Plus tard, pendant l'occupation israélienne du sud du pays, la Croix-Rouge libanaise a pu fournir des services à travers les différents territoires. Pendant le conflit armé de 2006 entre Israël et le Hezbollah, elle a également pu fournir ses services aux deux parties. Au moment même de l'écriture de cet article, elle assure le transport médical d'urgence et l'assistance humanitaires aux nationaux syriens blessés qui traversent la frontière avec le Liban, ajustant et intensifiant ses stratégies d'acceptation et ses mesures de sécurité afin de garantir un transit plus sûr à travers plusieurs régions confessionnelles sensibles du Liban.

À partir de l'expérience de la Croix-Rouge libanaise, le présent article montre que les Principes fondamentaux sont davantage que des aspirations normatives. Appliqués de manière systématique, ils peuvent en effet constituer un outil décisif

dans la gestion des opérations. Nous étudierons les nombreux exemples d'attaques menées contre une action humanitaire respectueuse des Principes – ainsi que ses propres limitations – et nous soulignerons le relatif désintérêt vis-à-vis des responsabilités qui incombent aux organisations humanitaires dans l'application de ceux-ci. Nous verrons comment la Croix-Rouge libanaise et ses volontaires ont systématiquement appliqué les Principes fondamentaux dans leur pratique quotidienne – un facteur décisif afin de s'assurer que les Principes soient véritablement significatifs et utiles, et non simplement un vœu pieux. Des efforts considérables et durables sont nécessaires pour construire un engagement organisationnel garantissant l'application rigoureuse des Principes fondamentaux, mais de tels efforts, associés à des mesures spécifiques d'acceptation et de gestion de la sécurité, se sont avérés efficaces pour améliorer le niveau d'acceptation et d'accès de la Société nationale. L'action de la Croix-Rouge libanaise illustre l'interdépendance de tous les Principes fondamentaux dans la volonté de venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin.

Cet article est divisé en quatre parties. Nous commencerons par une brève description du contexte libanais et de la méthodologie de l'étude de cas sur laquelle s'appuie cet article. Dans une deuxième partie, nous examinerons certains débats suscités par les principes humanitaires et, notamment, par leur pertinence opérationnelle. Dans une troisième partie, nous ferons apparaître l'interaction entre l'application des Principes fondamentaux et d'autres actions et mesures préconisées par le « Cadre pour un accès plus sûr » (*Safer Acces Framework*). Nous évaluerons l'impact des stratégies et approches mises en œuvre par la Croix-Rouge libanaise pour appliquer les Principes fondamentaux et les mesures du Cadre pour un accès plus sûr en vue d'améliorer son acceptation, sa sécurité et son accès. Dans une quatrième partie, nous analyserons l'importance et les implications des perceptions, de l'accès et de la sécurité pour la Société nationale. En conclusion, nous verrons quels enseignements peuvent être tirés de cette étude de cas et les questions qu'elle soulève.

Le Liban et les services médicaux d'urgence de la Croix-Rouge libanaise

Le Liban, qui a obtenu son indépendance en 1943, est une démocratie parlementaire structurée autour d'axes religieux ou « confessionnels » : traditionnellement, le président de la République est un chrétien maronite, le premier ministre un musulman sunnite et le président de la Chambre des députés ou Assemblée nationale un musulman chiite¹. Ces divisions confessionnelles ont alimenté une guerre civile de 1975 à 1990 – qui demeure en arrière-plan des tensions actuelles et qui fragilise les relations entre les différentes communautés du Liban. Par ailleurs, la stabilité politique du Liban est indissociablement liée à celle de la région : les forces syriennes ont partiellement occupé le pays pendant près de trente ans, ce qui allait contribuer à l'occupation ultérieure du sud du Liban par Israël pendant presque deux décennies.

1 Alfred B. Prados, « Lebanon », CRS Report for Congress RL33509, Congressional Research Service, 2007, p. 4 : www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33509.pdf (sauf mention contraire, tous les sites Internet référencés ici ont été consultés en mars 2014).

À l'heure actuelle, les liens entre les populations et les politiques syrienne et libanaise rendent le Liban vulnérable à un débordement du conflit syrien. Au moment de l'écriture de cet article, le nombre d'affrontements entre factions pro- et anti-syriennes au Liban est en augmentation, surtout depuis l'afflux de réfugiés syriens dans le nord du Liban et à Tripoli².

Instauré en 1945, le système confessionnel du gouvernement Libanais exerce une influence sur la Croix-Rouge libanaise de plusieurs manières, notamment parce que sa structure de gouvernance reflète en grande partie celle du gouvernement libanais. L'action de la Croix-Rouge libanaise est largement axée sur la santé et comprend la fourniture de services relevant des domaines suivants : services médicaux d'urgence, assistance médico-sociale, transfusion sanguine, éducation et soutien à la jeunesse. Les services médicaux d'urgence de la Croix-Rouge libanaise, auxquels nous nous intéresserons ici, effectuent 200 000 missions médicales par an. Ils apportent une aide d'urgence, des soins ambulanciers ainsi que des services de secourisme à l'occasion de grands événements sportifs et autres événements publics. À l'heure actuelle, la Croix-Rouge libanaise gère la seule centrale nationale d'appels d'urgence sanitaire. Avec 45 stations d'ambulance à travers le pays, un parc de 270 véhicules et quelques 2 700 secouristes volontaires, ce service a pour objectif de répondre à 80 % des appels d'urgence dans un délai de neuf minutes. La Croix-Rouge libanaise doit relever des défis importants, dont celui d'assurer un service national d'urgence 24 heures sur 24 avec un effectif constitué presque entièrement de volontaires et un budget modeste. Mais le professionnalisme et la motivation des volontaires permet d'offrir aux diverses communautés du Liban des services pertinents, efficaces et fiables.

Méthodologie et pertinence des Principes fondamentaux pour les conclusions de cette étude

Nous nous référons ici aux conclusions d'un bilan interne des opérations de la Croix-Rouge libanaise réalisé en février 2012 par des représentants de la Croix-Rouge britannique et du Comité International de la Croix-Rouge (CICR). Ce bilan portait sur le processus et les actions engagées par les services médicaux d'urgence de la Croix-Rouge libanaise en vue de gérer l'acceptation, l'accès et la sécurité de ses opérations et de son personnel, et sur la pertinence des Principes fondamentaux dans cette perspective. La Croix-Rouge libanaise a été sélectionnée du fait de sa position de Société nationale reconnue au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement) pour sa bonne mise en œuvre des Principes fondamentaux.

Cette étude de cas, menée sur un mois, s'appuie sur une mission conjointe du CICR et de la Croix-Rouge britannique au Liban (Beyrouth, Tyr, Rmaich, Tripoli et Qoubayat). Des interviews semi-structurées et des ateliers de réflexion ont été

2 Rebecca A. Hopkins, « Lebanon and the uprising in Syria : issue for Congress », CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2012, pp. 7-11 : www.fas.org/sgp/crs/mideast/R42339.pdf.

organisés avec diverses parties prenantes internes et externes à la Société nationale, dont plusieurs partenaires du Mouvement, des membres du gouvernement et des représentants des médias et des parents des secouristes. Les enquêteurs ont adopté une approche ouverte et itérative afin de cerner, à travers un questionnaire, l'objectif, la nature et les résultats du processus, les implications en termes d'identité, d'actions et de comportements de la Croix-Rouge libanaise et de ses volontaires, et la façon dont ceux-ci sont perçus par des acteurs externes. Les résultats de l'enquête ont ensuite été analysés pour évaluer la pertinence tant des Principes fondamentaux que du Cadre pour un accès plus sûr³ dans les opérations d'urgence de la Croix-Rouge libanaise. Les sept Principes ont été passés en revue afin de déterminer quelle était leur pertinence par rapport aux services médicaux d'urgence de la Croix-Rouge libanaise.

Les enquêteurs ont utilisé le cadre d'analyse ci-dessous pour formuler les conclusions de leur étude. Ce cadre, qui s'appuie à la fois sur la pratique de la Société nationale et du CICR, est un concept majeur qui sous-tend le Cadre pour un accès plus sûr. Il montre en quoi une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante contribue à l'acceptation, à l'accès et à la sécurité. Pour venir en aide aux populations et les protéger, il faut que les agences humanitaires, leur personnel et leurs activités soient acceptés aussi bien par les groupes armés étatiques et non-étatiques que par les communautés : il convient d'engager des actions spécifiques visant à réduire les risques et à accroître le niveau d'acceptation et de sécurité, de manière à améliorer l'accès et, par conséquent, à apporter une assistance et une protection plus grandes aux personnes les plus vulnérables. Cette approche est fondée sur des services humanitaires efficaces, à base communautaire, fournis dans le respect des Principes fondamentaux et des politiques pertinentes du Mouvement. La façon dont une organisation est perçue – son identité publique, sa réputation et le sens attaché à ses actions – constitue un enjeu décisif. Pour qu'une organisation soit en mesure d'agir efficacement, il est important que les parties prenantes la perçoivent en tout temps comme un fournisseur neutre, indépendant et impartial de services humanitaires pertinents. Si l'on veut améliorer le niveau d'acceptation de l'organisation, il faut renforcer la confiance et le respect sur le long terme, grâce à des interactions entre des volontaires et employés correctement formés, d'une part, et les communautés et les acteurs armés, d'autre part. Cette stratégie, associée à une gestion opérationnelle des risques sécuritaires adaptée au contexte, permettra un meilleur accès aux personnes vulnérables.

Le succès de la Croix-Rouge libanaise dans l'amélioration de l'acceptation, de la sécurité et de l'accès soulève une question de causalité. Doit-on cette réussite à la mise en pratique des seuls Principes fondamentaux, ou bien à d'autres stratégies et processus organisationnels tels que les diverses actions et mesures préconisées par le Cadre pour un accès plus sûr ? Le travail des services médicaux d'urgence est-il accepté par les différentes communautés en raison de sa fiabilité, de sa qualité et de son efficacité, ou parce qu'il est effectué dans le respect des Principes, ou les deux ?

3 Le Cadre pour un accès plus sûr est un outil et une approche utilisée par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour augmenter leur acceptation, leur sécurité et leur accès aux peuples et aux communautés vulnérables. Voir www.icrc.org/saferaccess

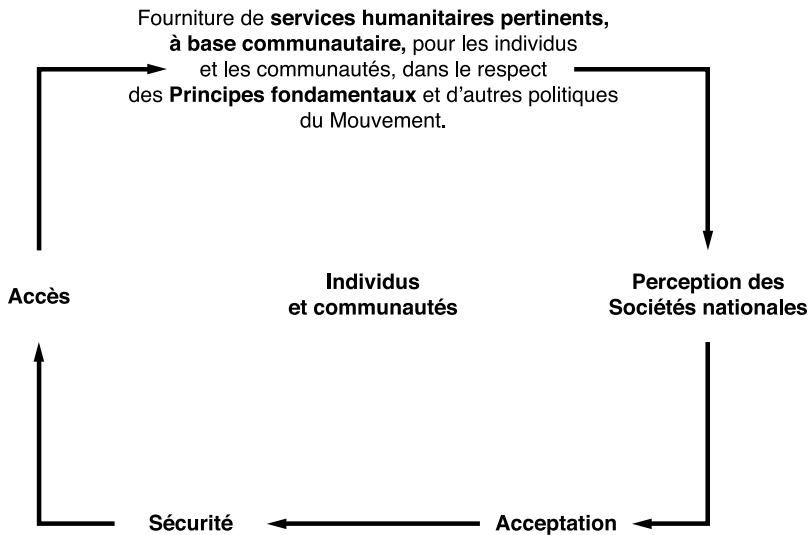


Figure 1. La place des Principes dans le cycle de l'accès plus sûr⁴.

En quoi cette acceptation résulte-t-elle de l'investissement de la Société nationale dans la formation des volontaires, non seulement en termes de normes médicales, mais aussi en termes d'application des Principes fondamentaux ?

Il serait certes intéressant de pouvoir isoler précisément les effets de l'application des Principes fondamentaux, mais il s'agit là de normes qui orientent les décisions stratégiques et opérationnelles, qui influencent les processus organisationnels, les communications et les actions et, en tant que telles, ces normes sont souvent associées à d'autres mesures d'acceptation. Dans le cas du Liban, les enquêteurs ont pu constater que les Principes contribuaient à l'ancrage de valeurs, d'un comportement et d'une identité communs au sein de la Société nationale. C'est ce qui ressort des entretiens avec les volontaires et les employés qui témoignent de leur expérience personnelle, de leurs prises de décision, de leur travail et de son impact humanitaire à l'aune des Principes, qu'il s'agisse de leur influence sur les stratégies de communication et de réaction, sur le processus de recrutement des volontaires ou sur la gestion des protocoles de sécurité.

Les Principes fondamentaux et l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Si le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a souvent tendance à traiter les Principes fondamentaux comme une forme de « sagesse

4 Ce modèle a été légèrement remanié dans le Guide pour un accès plus sûr. Pour le diagramme mis à jour (« Le cycle de l'accès plus sûr ») et son explication, voir <https://www.icrc.org/fre/assets/files/2013/4149-001-safer-access-guide-fr.pdf>, pp. 45 sq.

révélée », ils sont en réalité le distillat d'expériences opérationnelles concrètes accumulées sur une très longue période et ne relèvent ni de l'*a priori*, ni de la norme⁵.

L'action du Mouvement est sous-tendue par sept Principes fondamentaux – humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité – qui inspirent et caractérisent sa mission. Ces Principes non codifiés sont liés au droit international humanitaire (DIH) et ont été adoptés en 1965 pour constituer le cadre qui régirait l'action et l'organisation du Mouvement.

Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge⁶

Humanité : Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité : Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes.

Neutralité : Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux ou idéologique.

Indépendance : Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leurs pays respectifs, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat : Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressée.

Unité : Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité : Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.

Jean Pictet, le juriste reconnu du CICR et le commentateur des Principes fondamentaux, a proposé une hiérarchisation de ces Principes. L'humanité et l'impartialité

5 Larry Minear et Peter Walker, « One for all and all for one : support and assistance models for an effective IFRC », Feinstein International Famine Center, Tufts University, Boston, août 2004, p. 32, n. 25.

6 Fédération internationale de la Croix-Rouge, « Les sept Principes fondamentaux » : <http://www.ifrc.org/fr/vision-et-mission/vision-et-mission/les-7-principes---les-7-principes/>

sont dégagées de toute contingence en tant que principes « substantifs » – il s'agit de biens moraux en soi et par soi. La neutralité et l'indépendance sont des principes pragmatiques, qui contribuent à atteindre l'humanité et l'impartialité. Ces deux tiers des Principes sont donc investis à la fois d'une dimension morale et d'une orientation politique. Le volontariat, l'unité et l'universalité, dont la portée conceptuelle est moins large, correspondent aux idéaux d'une organisation institutionnelle « Croix-Rouge/Croissant-Rouge »⁷. Bien que le travail du Mouvement repose sur l'ensemble de ces sept Principes fondamentaux, ceux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance sont tout particulièrement significatifs dans un contexte de violence collective.

Le souci de pertinence opérationnelle des Principes fondamentaux

Plusieurs organisations ont repris certains éléments des Principes du Mouvement. Humanité, impartialité et indépendance figurent ainsi dans le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophes, adopté à ce jour par 522 organisations⁸. Il arrive souvent que ces Principes soient considérés avant tout, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Mouvement, comme l'expression de valeurs et d'idéaux. À ce titre, leur utilité en tant qu'outil opérationnel et décisionnel est sous-estimée. On peut s'étonner que le Mouvement ait établi si peu de bilans publics – à l'exception du guide sur un Accès plus sûr récemment publié à l'intention de toutes les Sociétés nationales⁹ – à propos des avantages liés à l'adhésion à ses Principes fondamentaux et à leur application pratique. Les bilans existants sont généralement l'œuvre d'ONG ou de spécialistes de l'aide humanitaire. Signalons toutefois un récent compte-rendu de la neutralité de l'action menée par le CICR en Afghanistan¹⁰.

Le relatif désintérêt de la communauté humanitaire pour l'importance et la pertinence opérationnelle de l'application des Principes peut s'expliquer, dans une certaine mesure, par un manque de connaissance et de formation approfondie sur la manière dont ils peuvent être utilisés. Plusieurs affirment que les Principes sont souvent appliqués très librement pour répondre à divers intérêts organisationnels, ou qu'ils sont mal définis ou mal compris¹¹. Récemment encore, un rapport sur « L'état du système [humanitaire] » constatait la compréhension limitée dont les principes humanitaires et le DIH font l'objet parmi le personnel humanitaire. Dans le même temps, les évaluations de l'action humanitaire au Pakistan en 2009 en réponse à la

7 Jean Pictet, « Commentaire des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge », *International Review of the Red Cross*, n° 210, mai-juin 1979, pp. 130-149 : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm>

8 Voir la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC), signataires du Code de conduite : https://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/Code%20of%20Conduct%20UPDATED_APRIL%202014.pdf (site consulté en avril 2014).

9 CICR, *Un accès plus sûr : Guide à l'intention de toutes les Sociétés nationales*, Genève, octobre 2013 : <https://www.icrc.org/fre/assets/files/2013/4149-001-safer-access-guide-fr.pdf>.

10 Fiona Terry, « Le CICR en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 93, n° 881, mars 2011, pp. 147-165.

11 Hugo Slim, « Relief agencies and moral standing in war : principles of humanity, neutrality, impartiality and solidarity », *Development in Practice*, vol. 7, n° 4, novembre 1997, pp. 342-352.

crise des déplacés internes ont mis en valeur les défis auxquels ont été confrontés les Nations Unies et les ONG pour mener une action humanitaire respectueuse des principes dans un contexte fortement politisé, où l'accès risquait d'être compromis du fait des efforts déployés par le gouvernement pakistanais d'un côté pour minimiser la crise et de l'intérêt des gouvernements occidentaux de l'autre à profiter de la crise pour promouvoir un agenda plus général de stabilisation¹². Or de tels obstacles ne sont pas la prérogative d'acteurs extérieurs au Mouvement. Ainsi, Fiona Terry par exemple, déplore l'incohérence de la mise en œuvre des Principes fondamentaux par diverses composantes du Mouvement¹³ alors que Jean Pictet lui-même considère que les Principes ont valeur d'idéal régulateur mais qu'aucune Société de la Croix-Rouge ni du Croissant-Rouge n'a mis « cette doctrine en application de façon continue et dans son intégralité¹⁴ ».

Ce manque d'appréciation de la pertinence pratique des Principes tient également à ce que Collison et Elhawary appellent « une inquiétude face aux obstacles posés à l'action humanitaire par des acteurs externes¹⁵ ». Il arrive en effet que des gouvernements donateurs ou bénéficiaires de l'aide manipulent l'aide humanitaire en vue de promouvoir leurs propres intérêts politiques ou militaires¹⁶ ; les opérations de stabilisation brouillent la distinction entre acteurs militaires et humanitaires¹⁷ ; la législation de lutte anti-terroriste criminalise l'aide humanitaire apportée à des régions contrôlées par des groupes « interdits », faisant ainsi obstacle à une action humanitaire impartiale¹⁸ ; et ainsi de suite. Sans vouloir minimiser l'impact de ces problématiques sur l'action humanitaire, cette externalisation des défis amène à négliger une réflexion sur les responsabilités des acteurs humanitaires eux-mêmes pour s'assurer qu'ils sont effectivement déterminés à respecter leurs objectifs humanitaires et qu'ils agissent en conséquence, tout en appliquant les principes humanitaires de manière systématique. Cela implique également que l'on ait laissé de côté la question de savoir quand et si une adhésion plus stricte aux principes humanitaires peut influencer l'accès et l'espace opérationnel dans certains contextes spécifiques. Un défi parallèle, et connexe, aux principes humanitaires émane le plus souvent du secteur humanitaire *lui-même*. Confronté aux limites de l'action humanitaire dans un contexte comme celui du Rwanda et de la Bosnie, où l'aide a été critiquée comme faisant plus de mal que de bien en ce qu'elle ne résolvait pas, mais

- 12 Paul Harvey et al., « The state of the humanitarian system : assessing performance and progress », *Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP)*, Overseas Development Institute, London, 2010 ; Humanitarian Policy Group, « A clash of principles? Humanitarian action and the search for stability in Pakistan », *HPG Policy Brief* n° 36, Overseas Development Institute, Londres, septembre 2009.
- 13 F. Terry, art. cit. (note 10 ci-dessus).
- 14 J. Pictet, art. cit. (note 7 ci-dessus), p. 14.
- 15 Sarah Collinson et Samir Elhawary, « Humanitarian Space : A Review of Trends and Issues », *HPG Report* n° 32, Overseas Development Institute, Londres, avril 2012, p. 1.
- 16 Antonio Donini (éd.), *The Golden Fleece : Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Kumarian Press, Sterling, VA, 2012, pp. 2-40.
- 17 Ajay Madiwale et Kudrat Virk, « Civil-military relations in natural disasters : a case study of the 2010 Pakistan floods », *International Review of the Red Cross*, vol. 93, n° 884, décembre 2011, pp. 1085-1105.
- 18 Sara Pantuliano et al., « Counter-terrorism and humanitarian action : tensions, impact and ways forward », *HPG Policy Brief* n° 43, Overseas Development Institute, Londres, octobre 2011.

au contraire exacerbait les causes sous-jacentes du conflit, nombre d'observateurs remettent en question l'éthique de la neutralité en particulier et appellent à une plus grande politisation de l'action humanitaire, comme ce fut notamment le cas d'Oxfam à propos de la Somalie et du Kosovo¹⁹.

Ces points de vue engendrent par conséquent la perception que les principes humanitaires sont les reliques d'un « âge d'or », plus nettement politisé, de « l'humanitarisme » et qu'ils ne sont plus pertinents face aux problématiques complexes auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui. Smillie²⁰ rappelle cependant qu'une telle perspective escamote l'histoire plus complexe et plus politisée de l'humanitarisme, qui a connu de nombreux précédents en termes d'inaction politique face à des souffrances de masse (le génocide arménien en 1915, l'invasion de l'Abyssinie par l'Italie en 1935, l'éphémère sécession du Biafra en 1967) et en termes d'action militaire sous couvert d'humanitarisme (l'intervention russe, britannique et française contre les Ottomans dans la guerre d'indépendance de la Grèce en 1824, l'expédition française de 1860-1861 en Syrie, l'intervention anti-ottomane des Russes en Bulgarie en 1877). Les obstacles à l'engagement, à la compréhension et à l'application des principes humanitaires réduisent par ailleurs l'action humanitaire à une assistance matérielle plutôt qu'à la mission plus ambitieuse consistant à « protéger la vie et la santé » et à « assurer le respect pour l'être humain », formulée par le Principe fondamental d'humanité, ce qui réduit une fois de plus sa pertinence²¹.

Notons également que ces points de vue ignorent le caractère contingent de l'action humanitaire et l'importance du respect de l'application des principes humanitaires dans les négociations humanitaires précisément à cause des défis que soulève la mise en œuvre d'une aide humanitaire dans des environnements complexes. Rappelons que le DIH ne garantit aux agences humanitaires aucun droit d'accès automatique ; cet accès résulte bien plutôt d'un processus de négociations entre les parties au conflit et les agences humanitaires. On pourrait le qualifier en quelque sorte de droit négatif : les agences humanitaires ne peuvent être entravées du moment que certaines conditions sont respectées. D'après les Conventions de Genève, c'est aux belligérants qu'il incombe de garantir le traitement humain des personnes qui ne participent pas aux hostilités²², mais rien n'empêche des agences humanitaires

19 Tony Vaux, *The Selfish Altruist*, Earthscan, Londres, 2001, p. 202.

20 Ian Smillie, « The emperor's old clothes : the self-created siege of humanitarian action », in A. Donini (éd.), *op.cit.* (note 16 ci-dessus).

21 A. Donini, *op. cit.* (note 16 ci-dessus), p. 345.

22 Articles 12 de la Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949 (ci-après CG I) et de la Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, 12 août 1949 (ci-après CG II) ; Art. 13 de la Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949 (ci-après CG III) et Art. 27 de la Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949 (ci-après CG IV) ; Art. 3 des Conventions de Genève ; Art. 75(1) du Protocole Additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977 (ci-après PA I) ; Art. 4(1) du Protocole Additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977 (ci-après PA II). Voir aussi CICR, *Droit international humanitaire coutumier*, vol. I : Règles, Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck (éd.), Cambridge University Press, Cambridge, 2005 (ci-après DIHC), Règle 87.

impartiales de proposer leurs services²³. Le droit humanitaire coutumier établit que les belligérants, internationaux ou non, doivent autoriser et faciliter le passage rapide et non entravé de toute assistance humanitaire impartiale, sujette à leur droit de contrôle²⁴. Cela suppose de la part des agences humanitaires qu'elles fassent la preuve de leur impartialité et leur neutralité pour être admises à la table des négociations et proposer leurs services, et qu'on ne peut leur refuser l'accès aux personnes en détresse qui ne participent pas au conflit. Cependant, l'accent mis sur les obstacles posés à une action fondée sur les Principes par des menaces externes plutôt que sur les responsabilités des agences humanitaires elles-mêmes, incite certainement moins ces dernières à aller au-delà de déclarations de principes bien souvent rhétoriques et à définir en quoi leurs actions et leurs principes peuvent les aider à négocier et à naviguer dans un environnement opérationnel complexe.

Les Sociétés nationales et les Principes fondamentaux

Malgré l'importance des Principes fondamentaux pour les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, leur expérience dans l'application de ces Principes est largement absente de la littérature humanitaire. Cette lacune s'explique en partie par le manque de recherches sur les défis et dilemmes auxquels sont confrontées les organisations nationales impliquées dans l'apport de services humanitaires en situations de conflit. Pourtant, face au déclenchement d'un conflit, une Société nationale peut être amenée à devoir modifier rapidement ses mécanismes habituels de réponse à une catastrophe afin de mettre en place les mécanismes requis pour opérer de manière sûre dans des situations de conflit, comme la négociation de l'accès avec divers acteurs locaux et nationaux et l'adaptation de ses méthodes pour apporter assistance et protection.

Le CICR, de concert avec les Sociétés nationales, a mis au point un guide fondé sur le Cadre pour un accès plus sûr, afin d'aider les Sociétés nationales à améliorer leur niveau d'acceptation, de sécurité et d'accès. Ce guide invite les Sociétés nationales à réfléchir sur leurs opérations (passées, présentes et à venir) dans leur propre contexte de manière à identifier les obstacles, manques et défis auxquels elles se heurtent en termes d'acceptation, de sécurité et d'accès aux populations et communautés qui en ont besoin dans des contextes sensibles et d'insécurité, comme les conflits armés, les troubles intérieurs et les tensions internes²⁵. Il s'agit de définir

23 Art. 9 de CG I, CG II et CG III ; Art. 10 de CC IV ; Art. 3 des Conventions de Genève.

24 DIHC, *op. cit.* (note 22 ci-dessus), Règles 55 et 56. Ces règles spécifiques sont applicables dans les conflits armés internationaux et non internationaux.

25 Un « conflit armé » est une situation dans laquelle deux États ou plus ont recours à la force armée entre eux, ou une situation prolongée de violence armée entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés au sein d'un État. Le fait qu'une situation soit qualifiée ou non de conflit armé est important car, si elle l'est effectivement, cela donne lieu à l'application du droit international humanitaire (DIH) et établit un cadre normatif permettant d'évaluer le comportement des parties au conflit. Les termes « troubles intérieurs » et « tensions internes » désignent des actes de violence grave qui ne remplissent pas les critères requis pour la qualification du conflit armé et auxquels, par conséquent, le DIH ne s'applique pas. Ces situations peuvent être d'origine politique, religieuse, raciale, sociale, économique ou autre et comprendre des actes de violence graves touchant un très grand nombre de personnes. Elles relèvent d'un cadre normatif associant droit national et droit international des droits de l'homme.

et d'engager des actions et mesures spécifiques, interconnectées (dont la plupart relèvent de la mise en application des Principes fondamentaux) et susceptibles de surmonter ces obstacles. Le Cadre est étayé par le Cycle pour un accès plus sûr défini plus haut (perceptions, acceptation, sécurité et accès) et inspiré de l'application des Principes fondamentaux.

Éléments du Cadre pour un accès plus sûr²⁶

Les éléments suivants sont des considérations essentielles pour toutes les Sociétés nationales dans leurs efforts pour obtenir et maintenir un accès sûr aux populations et aux communautés affectées par des contextes sensibles et hostiles, comme les conflits armés, les troubles intérieurs et les tensions internes, afin de leur apporter protection et assistance.

Évaluation du contexte et des risques : Les Sociétés nationales doivent avoir une bonne compréhension de l'environnement dans lequel elles opèrent ainsi que des risques qu'il comporte, de sorte qu'elles peuvent prévenir et gérer ces risques afin d'opérer efficacement et en toute sécurité

Base juridique et politique pour l'action des Sociétés nationales : Il est très important que les Sociétés nationales disposent d'instruments juridiques et de politiques solides qui constituent une base légitime sur laquelle elles peuvent s'appuyer pour avoir accès en toute sécurité à des zones restreintes dans les périodes de conflit armé, de troubles intérieurs et de tensions internes.

Acceptation de l'organisation : Le fait de fournir aux plus vulnérables des services humanitaires, dans le respect des Principes fondamentaux et d'autres politiques du Mouvement, aide les Sociétés nationales à obtenir l'acceptation, ce qui à son tour contribue à la sécurité et aide par conséquent à améliorer l'accès.

Acceptation des individus : Pour faciliter l'acceptation, il faut que les volontaires et employés de la Société nationale soient représentatifs de la communauté qu'ils servent. Ils doivent être recrutés et déployés en fonction de leur capacité à représenter leur Société nationale et à adhérer aux Principes fondamentaux du Mouvement.

Identification : Les Sociétés nationales doivent prendre des initiatives pour renforcer leur image et celle du Mouvement. Il s'agit par exemple d'associer l'image publique de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge à l'emblème, de soutenir leur gouvernement respectif en remplissant leur responsabilité d'empêcher des usages illégitimes de l'emblème, ou d'élaborer et de faire appliquer des directives internes relatives à l'usage de l'emblème.

Communication externe : Des stratégies et des plans de communication bien conçus, assortis d'autres composantes du Mouvement et soutenus par les outils et ressources nécessaires, renforcent l'image positive et la position des Sociétés nationales et du Mouvement, en même temps qu'ils répondent aux besoins de

²⁶ *Guide pour un accès plus sûr, op. cit.* (note 3 ci-dessus).

communication opérationnelles. Cela peut à son tour avoir un impact positif en termes d'accès.

Communication interne : L'efficacité des réponses et la sécurité des employés et volontaires d'une Société nationale dépendent en grande partie de la fluidité des informations échangées entre le terrain et les quartiers généraux, ainsi qu'entre la Société nationale, le CICR et d'autres composantes du Mouvement. Des systèmes, des procédures et du matériel appropriés sont par conséquent requis.

Gestion de la sécurité et des risques : Un système de gestion de la sécurité et des risques peut augmenter le niveau de sécurité des employés et volontaires d'une Société nationale ainsi que leur niveau d'accès aux personnes et aux communautés affectées. Dans cet objectif, le système doit inclure des directives de sécurité et des mesures de protection adaptées au contexte et à l'évaluation des risques, coordonnés à d'autres composantes du Mouvement et pleinement intégrées dans des procédures de réponse et de formation.

Application des Principes par la Croix-Rouge libanaise

L'histoire des conflits armés, des troubles intérieurs et des tensions internes qu'a connue le Liban, associée au contexte opérationnel généralement sensible qui impose de naviguer entre différents intérêts confessionnels, a amené la Croix-Rouge libanaise à concevoir et à mettre en œuvre des approches susceptibles de promouvoir une attitude de confiance et d'acceptation envers les services médicaux d'urgence et les employés et volontaires qui les fournissent. À la fin des années 1980, l'organisation a fait face à une série d'incidents de sécurité contre son personnel, ses volontaires et ses équipements – incidents qui eurent entre autres pour effet qu'un parc de véhicules qui venaient de lui être donnés, clairement marqués de l'emblème de la Croix-Rouge, fut réquisitionné par des acteurs armés.

En étroite collaboration avec le CICR, la Croix-Rouge libanaise a entrepris une action concertée dans le but d'optimiser son approche opérationnelle, en s'efforçant notamment d'augmenter son niveau d'acceptation, d'accès et de sécurité. Dans cette perspective, les Principes fondamentaux ont joué un rôle décisif. Les Principes fondamentaux ne font pas l'objet d'une codification ni de directives précises mais, au sein d'une Société nationale issue d'une nation profondément divisée, les normes séculières des Principes ont offert un langage objectif, une ligne de conduite et un cadre décisionnel qui ont étayé cette stratégie. Aujourd'hui, les Principes fondamentaux influencent bon nombre de priorités organisationnelles de la Croix-Rouge libanaise, telles que l'importance accordée au fait que les services médicaux d'urgence soient capables d'intervenir sur l'ensemble du territoire libanais, le recrutement et la formation des volontaires, ainsi qu'une meilleure coordination avec les autorités et autres parties prenantes. Ils servent également à établir un lien et un point d'ancrage pour l'approche organisationnelle des dirigeants et des volontaires et leur permettent d'expliquer et justifier leurs actions tant en interne qu'auprès d'acteurs externes.

La Croix-Rouge libanaise reconnaît que l'application des Principes fondamentaux requiert une action délibérée et systématique. Les Principes fondamentaux orientent les communications et les décisions opérationnelles des employés et volontaires des services médicaux d'urgence. Ces derniers témoignent que les Principes fondamentaux sont incontestablement des outils vivants. À tous les niveaux, des secouristes au directeur des opérations, chaque personne interviewée a donné des exemples concrets de son utilisation personnelle des Principes fondamentaux ou de la manière dont elle avait constaté qu'ils étaient appliqués au sein des services médicaux d'urgence.

L'interaction des Principes fondamentaux

Dans un contexte de divisions sectaires, une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante est indispensable pour obtenir la confiance et l'acceptation auprès des différentes communautés libanaises. Tous les employés et volontaires de la Croix-Rouge libanaise sont tenus à la plus stricte neutralité. Les nouvelles recrues doivent prêter serment de neutralité et la Croix-Rouge libanaise procède souvent à des vérifications formelles et informelles auprès des communautés pour s'assurer que les candidats ne sont affiliés à aucun groupe politique. La neutralité des membres de la Croix-Rouge libanaise est renforcée par le fait que, à l'époque de la guerre civile, l'engagement volontaire dans la Croix-Rouge permettait de se soustraire à la conscription. Cette perception de la Croix-Rouge libanaise comme une sorte de sanctuaire perdue à ce jour face aux divisions religieuses de la société et à une certaine continuation de la conscription. Les parents des volontaires ont souligné tout particulièrement cet aspect du volontariat, qu'ils perçoivent comme positif. Une telle neutralité attire certains jeunes qui ne se reconnaissent pas dans le système de confessionnalisme et de méritocratie limitée qui persistent aujourd'hui au Liban.

La neutralité de la Croix-Rouge se double d'une approche impartiale et universelle consistant à venir en aide à toute personne vulnérable, quelles que soient ses affiliations politiques, religieuses ou autres. Le fait que les services médicaux d'urgence soient à la disposition de tous les groupes religieux du Liban, sans discrimination, conforte la population dans la conviction que ce service est fourni de manière impartiale. Il existe au Liban plusieurs autres services d'ambulance, notamment ceux du ministère de la Santé, d'acteurs militaires, d'organisations caritatives, de groupes confessionnels et des forces armées libanaises. Mais celui de la Croix-Rouge libanaise est le seul à pouvoir opérer de manière universelle au niveau national, et le seul également à bénéficier d'un fort indice de confiance et d'acceptation auprès des dix-huit groupes confessionnels du Liban. Durant les entretiens, les volontaires ont donné de nombreux exemples de l'impartialité de leur action. L'un de ces exemples s'inscrit dans le contexte des violents affrontements qui ont opposé en 2007 les forces armées libanaises et un groupe armé palestinien dans le camp de réfugiés de Nahr el-Bared²⁷. Les volontaires se sont dits fiers d'avoir apporté des services médicaux à

27 International Crisis Group, « Lebanon's Palestinian dilemma : the struggle over Nahr al-Bared », *Middle East Report*, n° 117, 1^{er} mars 2012 : <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east>

l'une et l'autre partie, en fonction de leurs besoins. Certains avaient pourtant un frère, un conjoint ou des amis activement engagés dans le combat en tant que membres des forces armées. Comme l'un d'eux l'a déclaré : « Une personne est une personne. Peu nous importe qui elle est. »

Bien que la Croix-Rouge libanaise opère en tant qu'auxiliaire du gouvernement, son indépendance est appréciée et ardemment protégée tant par la direction de la Société nationale que par les autorités publiques elles-mêmes, qui ont parfois du mal à apporter une aide humanitaire à certaines communautés. Du fait de son rôle dans la gestion du service national d'ambulances, la Croix-Rouge libanaise est en liaison quotidienne avec les autorités, par exemple pour assurer la planification coordonnée de transports de cas sensibles à travers la frontière ou d'événements publics. Des représentants des forces armées libanaises, de la défense civile et du ministère de la Santé ont tous mentionné à quel point il est important qu'un acteur humanitaire neutre et indépendant puisse fournir des services aux habitants de toutes les régions et aux membres de toutes les communautés. Étant donné la coordination étroite avec les autorités, il est crucial pour la Croix-Rouge libanaise de conserver son autonomie de décision opérationnelle et de maintenir une distance – effective et perceptible – entre son organisation et toutes les parties prenantes. L'indépendance de son action consiste par exemple à contester une demande du gouvernement qui voulait qu'un poste soit ouvert à un certain endroit ; à préserver l'image de neutralité en refusant d'être astreinte pour la défense civile au cours de manifestations et préférer rester prête à répondre à des urgences spécifiques par l'intermédiaire de la centrale nationale d'appels d'urgence ; à transférer des malades vers un établissement de soins où l'on estime qu'ils seront en sécurité, plutôt que suivre l'avis des autorités en les transférant ailleurs. La gestion de ces situations délicates suppose incontestablement que ces actions soient accompagnées d'une relation de confiance et d'un dialogue permanent.

L'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance ne sont certes pas les seuls Principes déterminants pour l'acceptation de la Croix-Rouge libanaise. Le volontariat, l'unité et l'universalité (répondre aux besoins du pays tout entier, renforçant ainsi le Principe d'impartialité) sont eux aussi d'une grande importance et illustrent l'interdépendance de tous les Principes fondamentaux.

Il convient de saluer l'application par la Croix-Rouge libanaise du Principe de volontariat. Le dévouement des secouristes est particulièrement admirable : chaque volontaire assure douze heures de service un jour par semaine et trente-six heures un weekend par mois, contribuant au fonctionnement efficace d'un service national d'ambulance entièrement bénévole. Un esprit d'équipe alimente un sentiment d'entreprise collective, promu non seulement par l'engagement dans le travail lui-même mais aussi par l'ethos humanitaire qui s'exprime dans la compréhension et l'application des Principes fondamentaux. L'esprit d'équipe et l'unité d'action sont renforcés par la nécessité pour chaque poste d'improviser afin d'assurer la continuité du service malgré un budget restreint. Certains volontaires rapportent

avoir recyclé des objets non essentiels, recouru à des expédients (de vieilles cravates en guise d'écharpe, par exemple), voire avancé sur leur propres fonds pour assurer la continuité du service. Plusieurs des trente-cinq salariés de la Croix-Rouge libanaise ont initialement été recrutés en tant que bénévoles. Tous, y compris le directeur des services médicaux d'urgence, continuent de donner de leur temps bénévolement dans les stations d'ambulance.

Formation, encadrement et direction en vue du respect des Principes fondamentaux

L'expérience de la Croix-Rouge libanaise montre l'importance de la construction d'une compréhension, d'une mise en application des Principes sur le terrain et du rôle de la direction dans l'établissement d'une culture où les Principes fondamentaux soient respectés et appliqués dans l'orientation des décisions stratégiques et opérationnelles et de la pratique au quotidien. L'adhésion des volontaires de la Croix-Rouge libanaise aux Principes fondamentaux est d'autant plus forte qu'ils bénéficient d'un encadrement et d'une formation cohérente, bien que des approches et codes de conduite informels s'avèrent plus importants dans une Société nationale à budget limité. Les discussions à caractère politique ou religieux sont proscrites dans les postes médicaux d'urgence (certaines éteignent même les chaînes d'informations pour ne pas inciter les réactions) et des célébrations communes de fêtes religieuses sont organisées afin de promouvoir un sentiment d'unité, de compréhension et de tolérance. L'importance de la compréhension et de la mise en œuvre des Principes fondamentaux est renforcée par l'exemple et l'encadrement qu'assurent les dirigeants et collègues chevronnés. Ceux-ci mettent les volontaires en garde contre le phénomène de la « pomme pourrie » : il suffit d'un acte, d'un mot, pour détruire la réputation de la Société nationale. Leur mise en application systématique des Principes fondamentaux donne l'exemple aux nouvelles recrues. La structure des postes est fortement hiérarchisée et les consignes doivent être scrupuleusement respectées. Les contrevenants s'exposent à des sanctions humiliantes, telles que des avertissements affichés au vu de tous.

L'usage de surnoms peut conforter la perception de neutralité des employés et volontaires et leur sentiment de camaraderie. Les 2 700 volontaires de la Croix-Rouge libanaise sont d'autant mieux acceptés par les parties prenantes externes qu'ils portent un nom « neutre », permettant leur déploiement n'importe où au Liban, quelle que soit leur appartenance ou leur origine. Il est souvent arrivé que l'acceptation personnelle soit remise en cause, le plus souvent sur la base de la religion ou en fonction du profil de tel ou tel volontaire. Pour obtenir l'acceptation, il est important que les dix-huit groupes religieux différents soient représentés parmi les employés et volontaires. La Croix-Rouge libanaise veille également à ce que des hommes et des femmes soient représentés dans les équipes qui opèrent dans des régions socialement conservatrices, où les populations seraient gênées de voir des travailleurs médicaux masculins apporter une assistance humanitaire à des patientes de sexe féminin.

Perceptions, acceptation et sécurité

Dans les environnements opérationnels volatils que nous connaissons aujourd'hui, l'acceptation de l'action humanitaire par les autorités et les communautés locales doit être envisagée comme un processus plutôt qu'un événement, nécessitant une présence, du temps et un engagement sur la durée auprès de toutes les parties concernées, y compris des acteurs non-étatiques ou des dirigeants politiques, militaires ou religieux influents²⁸.

Pour gagner l'acceptation, la Croix-Rouge libanaise mise sur la pertinence et l'efficacité des services humanitaires qu'elle fournit, dans le respect des Principes fondamentaux. Cette démarche est associée à une stratégie concertée visant à entreprendre les actions et mesures requises pour établir la compréhension, la confiance, le respect et l'acceptation du travail et de l'approche de la Société nationale auprès de différents groupes.

Une action humanitaire pertinente et efficace

Soyez clairs sur vos compétences et ne promettez pas davantage... Gardez quelques compétences en réserve... Mettez des cailloux dans vos poches, pour ne pas vous envoler²⁹.

L'accès dont bénéficie la Croix-Rouge libanaise dépend de la qualité, de la fiabilité et de l'efficacité de ses services d'urgence qui effectuent un travail particulièrement nécessaire. Ses services d'ambulance, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, disposent par ailleurs de l'infrastructure, de la compétence et de la réactivité requise pour mobiliser rapidement d'autres services humanitaires en cas d'urgence. Lors des entretiens, ses dirigeants ont rappelé l'importance pour la Croix-Rouge libanaise de tenir ses engagements, de sorte que la confiance portée à son travail est méritée et pérennisée. Ils ont souligné qu'au cours des conflits armés et les tensions internes qu'a connu le Liban au cours de son histoire la Croix-Rouge libanaise a su faire ses preuves ; le conflit de 2006 avec Israël a par exemple été important dans le renforcement de l'acceptation de la Croix-Rouge libanaise par le Hezbollah, de façon à ce que la Société nationale ait accès aux personnes ayant besoin d'aide.

On a souvent souligné la nécessité de la cohérence des messages et de l'adhésion à des lignes de communication strictes, ainsi que des compétences et de l'expérience pour défendre les Principes dans des circonstances difficiles et avoir parfois le courage de dire « non ». Comme en témoigne un cadre dirigeant : « Chaque décision est cruciale et peut avoir des conséquences graves. Il y a une telle pression sur les dirigeants... Les discussions sont souvent dures. Dans une situation stressante, il faut que vous sachiez que vous êtes fort. »

28 Jan Egeland, Adele Harmer et Abby Stoddard, « To stay and deliver : good practice for humanitarians in complex security environments », Policy and Studies Series, OCHA, Policy Development and Studies Branch, 2011, p. 3.

29 Propos tenus par un haut fonctionnaire de la Croix-Rouge libanaise.

Construction de réseaux et de relations de confiance

Les incidents de sécurité survenus dans les années 1980 ont incité la Croix-Rouge libanaise à élargir son réseau de contacts, à renforcer ses relations avec les parties prenantes et à communiquer sur son travail. Les contacts établis à l'époque ont été maintenus et nourris, permettant de tisser des relations solides avec de nombreuses personnalités influentes au sein du gouvernement, avec les forces armées libanaises et avec les divers groupes confessionnels, ce qui souligne à quel point il est important d'investir dans les relations et de développer la confiance au fil du temps.

La Croix-Rouge libanaise consacre une partie non négligeable de ses activités à communiquer sur son travail et son approche et à entretenir ses relations. Les cadres dirigeants sont désignés en fonction de leur capacité à assurer ce rôle. Les relations très fortes nouées par la Croix-Rouge libanaise au niveau central existent aussi au niveau des districts et de chaque poste médical d'urgence, dont les chefs ont souligné combien de temps et d'attention ils consacraient au maintien d'un réseau solide de contacts locaux. Des relations sont établies avec les responsables politiques, militaires et communautaires en temps de paix ou avant la mise en route de nouvelles opérations, et utilisées ensuite en période de conflit armé ou de troubles intérieurs et tensions internes pour obtenir la garantie d'un passage sûr. Un chef de poste fait remarquer que, « même s'il n'y a pas d'enjeu immédiat, il faut entretenir les contacts... [Il faut] les sensibiliser à la mission de la Croix-Rouge, les convaincre de la valeur de notre approche et, le moment venu, pendant une opération, il est plus facile de prendre contact pour obtenir un passage sécurisé. » Ces relations positives sont telles que des partenaires de la Croix-Rouge au Liban se félicitent de la crédibilité que leur a apportée leur association avec la Croix-Rouge libanaise.

La Croix-Rouge libanaise jouit d'une très bonne réputation au Liban grâce à son action humanitaire efficace, fondée sur des principes, à des prestations de services adéquats, fiables et de qualité, et à son engagement pour établir des relations de confiance et de respect. Un sondage mené en 2007 fait apparaître un pourcentage très élevé d'acceptation (proche de 100 %) de la Croix-Rouge libanaise et de son travail, accompagné de perceptions tout aussi positives. Si la Société nationale organise des séances de diffusion sur le Mouvement, le DIH et les Principes fondamentaux à l'intention de groupes de la société civile, des universités et des différents groupes communautaires, sa réputation est largement due au travail accompli sur le terrain, relayé par le bouche à oreille autant que par les médias. Comme l'explique un fonctionnaire du gouvernement libanais : « [La Croix-Rouge libanaise] est protégée par ses activités... Depuis 1975, elle a bâti sa réputation par la démonstration. »

Fort de ces perceptions positives, la Croix-Rouge libanaise est aujourd'hui le seul service public et le seul acteur humanitaire libanais à bénéficier d'un rayonnement national au Liban. D'après sa direction, cet accomplissement est à mettre sur le compte d'une volonté systématique d'utiliser les Principes fondamentaux comme tremplin pour accéder à l'ensemble des populations vulnérables.

Les défis à l'acceptation et à la sécurité

L'acceptation est la pierre angulaire de la stratégie de sécurité de l'organisation, bien que celle-ci prenne également certaines mesures de protection et de dissuasion, telles que le port de gilets pare-balles et le déplacement des ambulances en convoi et/ou en relais³⁰. Ce système bien pensé et bien rodé, mis en place au fil des ans, s'appuie sur le savoir-faire, l'expérience et l'autorité des équipes dirigeantes et sur leur réseau de contacts pour garantir la sécurité de l'action et de ses volontaires. Les structures formelles de gestion de la sécurité sont parfois limitées et les systèmes et procédures ne sont pas totalement intégrés au travail des volontaires. Bien que ces derniers reçoivent une formation minimale en matière de sécurité, le niveau de tolérance du risque est élevé et les dirigeants reconnaissent que l'une des difficultés consiste à empêcher des volontaires trop enthousiastes de pénétrer dans des zones à haut risque. Il est obligatoire de procéder à un débriefing après chaque intervention et, s'il existe une entraide et des liens étroits entre les volontaires, aucun soutien psychologique plus structuré n'est disponible, malgré les événements traumatisants dont les volontaires peuvent être témoins ou qu'ils peuvent subir personnellement. Ce manque d'intégration structurelle ajoute au stress déjà élevé des cadres dirigeants, car la responsabilité de la sécurité repose uniquement sur leurs épaules.

En contexte de conflit armé international, la Croix-Rouge libanaise a été confrontée à de nombreux défis, notamment des incidents de sécurité survenus lors du conflit armé de 2006. De tels incidents rappellent qu'il n'est pas possible de se fier uniquement à des stratégies d'acceptation pour assurer la sécurité et qu'il faut s'investir davantage dans des mesures de sécurité plus formelles et variées. La Croix-Rouge libanaise l'a appris à ses dépens lors d'un incident survenu près de Qana, dans le sud du Liban, pendant le conflit armé de 2006 avec Israël. Un transfert médical de civils était effectué par deux ambulances de la Croix-Rouge clairement marquées, bien éclairées et munies des autorisations nécessaires en matière de sécurité, qui arboraient des drapeaux de la Croix-Rouge sur les côtés et des lampes stroboscopiques bleues clignotant sur le toit. Malgré cette signalisation, un missile toucha la première ambulance et un autre tir toucha la seconde ambulance quelques minutes plus tard. Neuf personnes – volontaires de la Croix-Rouge et patients – furent blessées. Cet incident a gravement ébranlé la confiance des volontaires touchés en l'efficacité des Principes fondamentaux et la protection qu'ils offraient, en l'emblème protecteur et en la capacité du Mouvement à assurer la sécurité d'accès nécessaire. Pour beaucoup, l'incident a démontré que la Croix-Rouge libanaise pouvait, avec le temps, parvenir

30 Acceptation, dissuasion et protection forment les trois branches d'un « triangle sécuritaire ». Souvent utilisés en combinaison, ils constituent un panel d'options sécuritaires plus ou moins « dures ». L'acceptation consiste à contrer une menace en construisant des relations avec les communautés locales et les parties prenantes concernées dans la zone d'opérations et en obtenant leur consentement pour la présence de l'organisation et son travail. La protection consiste à déployer des procédures et des mécanismes protecteurs destinés à réduire la vulnérabilité face à des menaces existantes. La dissuasion consiste à répondre à la menace par une autre menace, dans sa forme la plus extrême en recourant à la protection armée. Voir Humanitarian Policy Group (HPN), « Operational security management in violent environments », *Good Practice Review* n° 8, HPN, Overseas Development Institute, Londres, décembre 2010.

à un niveau élevé de sécurité et d'accès dans les conflits armés non internationaux et les troubles intérieurs et tensions internes grâce à des contacts poussés avec toutes les parties prenantes ; mais qu'en revanche, dans un conflit armé international, où les contacts directs de la Croix-Rouge libanaise avec les autorités de la partie opposée ne sont généralement pas possibles, il lui est plus difficile, voire impossible, d'établir des relations de confiance.

Il ressort de cet exemple que, malgré diverses stratégies opérationnelles mises en œuvre et une application rigoureuse des Principes fondamentaux, certains facteurs opérationnels imprévisibles sont susceptibles de compromettre la sécurité et l'accès. Les Principes peuvent servir de ligne directrice dans l'action et la prise de décision, mais ils doivent s'accompagner d'autres mesures opérationnelles (et, en particulier, de mesures de sécurité strictes) – et, même alors, il arrive qu'ils atteignent leurs limites dans certains contextes. Même s'ils permettent l'accès et la sécurité, leur valeur ne dépend pas seulement de leur mise en application, mais aussi des décisions et actions des acteurs armés.

Conclusion

L'expérience de la Croix-Rouge libanaise nous rappelle que les Principes fondamentaux sont bien plus qu'un code abstrait ou un engagement idéologique. Appliqués de manière systématique, ils peuvent avoir des avantages opérationnels significatifs et augmenter l'efficacité de l'acheminement des services humanitaires.

Les Principes fondamentaux servent d'outils opérationnels pour orienter la communication, la prise de décision et la conduite des activités. Ils sont également au fondement de l'acceptation de la Société nationale par différents interlocuteurs. Associés à des stratégies, actions et mesures visant à instaurer des relations de confiance, un niveau d'acceptation et de sécurité accrue pour son personnel, et la fourniture de services fiables et de qualité sur le long terme, leur impact est avéré. Ils atteignent certes leurs limites dans des contextes où la Société nationale n'est pas en relation directe avec les autorités d'un ou plusieurs groupes ou parties au conflit. Il faut garder à l'esprit que la dynamique contextuelle peut compromettre la protection que garantit une application systématique des Principes fondamentaux.

La Croix-Rouge libanaise, forte de 25 années d'expérience, peut servir d'exemple à d'autres Sociétés nationales et agences humanitaires dans des contextes différents. Les enseignements que nous proposons d'en retenir sont les suivants :

- Une stratégie délibérée et structurée est indispensable pour obtenir et conserver l'accès et pour appliquer les Principes fondamentaux. Le temps et l'expérience sont importants ; on ne parvient pas à l'acceptation du jour au lendemain, et elle sera d'autant plus forte qu'elle a été préparée par des actions et mesures systématique en temps de paix.
- Dans toutes les Sociétés nationales, les employés et volontaires devraient être représentatifs de la population qu'ils servent. Ils doivent respecter les Principes fondamentaux en tout temps, tant dans leur travail que dans les autres contextes,

et doivent être perçus comme des acteurs pensant et agissant selon les principes de neutralité et d'impartialité.

- Il est important, pour qu'une Société nationale soit acceptée, d'appliquer *tous* les Principes fondamentaux, et non pas seulement ceux qui sont associés à une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. Les trois « autres » Principes, à savoir le volontariat, l'unité et l'universalité, sont constitutifs du Mouvement et leur application contribue elle aussi à l'acceptation et à l'accès opérationnel d'une Société nationale.
- Les organisations sont jugées sur leurs actes et non sur leurs paroles, d'où l'importance de tenir ses promesses et de fournir des services efficaces. La confiance et la crédibilité peuvent être établies en fournissant continuellement de services communautaires appropriés et efficaces, aussi bien en temps de paix qu'en temps de conflit armé ou de troubles intérieurs et tensions internes. L'impartialité doit être démontrée par les actes.
- Il faut résoudre les problèmes en prenant rapidement les mesures nécessaires. Les problèmes devraient être considérés comme des occasions de renforcer les principes de l'organisation et son acceptation. Une direction solide et expérimentée, de la cohérence et une bonne communication interne sont autant de facteurs nécessaires.
- Il est essentiel d'établir un grand nombre de contacts à tous les niveaux et des relations solides avec les principales parties prenantes. Il faut en outre communiquer systématiquement sur l'action, les objectifs et les principes de l'organisation.

Le cas du Liban confirme les conclusions d'études qui ont montré qu'il ne fallait pas surévaluer l'efficacité des stratégies d'acceptation pour garantir la sécurité, en particulier dans des contextes fortement politiques ou criminels, où les organisations humanitaires et leur personnel sont délibérément pris pour cibles³¹.

Malgré l'importance des Principes fondamentaux pour le Mouvement et leur efficacité avérée en tant qu'outils opérationnels, il n'y a eu que peu d'initiatives récentes pour tenter d'articuler leur utilité opérationnelle et leurs limites dans les crises contemporaines. Cette lacune est particulièrement étonnante au vu des débats externes que suscitent les principes humanitaires et leur pertinence.

Ces débats tournent généralement autour de leur pertinence pour des organisations humanitaires internationales dans des situations de conflit armé. Or l'étude de cas du Liban a montré à quel point ces principes et leur application permanente – que ce soit en temps de paix ou de conflit armé, de troubles ou tensions internes – étaient importants pour les acteurs nationaux. Le travail des Sociétés nationales en temps de paix, de conflit armé, de troubles intérieurs ou de tensions internes suggère que leur expérience peut inspirer aussi bien d'autres acteurs nationaux que des organisations multi-mandats. Ces questions méritent d'être étudiées plus avant.

Des interrogations sont parfois émises sur la capacité des Sociétés Nationales à appliquer pleinement les Principes fondamentaux du fait de leur rôle d'auxiliaire de leur gouvernement respectif, qui serait incompatible avec leur indépendance. L'autonomie d'action dont la Croix-Rouge libanaise a fait preuve et la valeur que

31 Voir notamment J. Egeland, A. Harmer et A. Stoddard, art. cit. (note 28 ci-dessus), p. 19.

lui accordent les autorités suggère une autre conclusion. Nous avons choisi de nous référer à l'étude de cas du Liban car ses pratiques exemplaires peuvent être pertinentes ailleurs dans le monde mais, pour apprécier l'utilité des Principes, il convient de prendre également en considération des exemples moins positifs, issus notamment de régions où les autorités sont moins disposées à autoriser une action indépendante. Ces questions – ainsi que les enseignements positifs qu'offre le cas du Liban – suggèrent que le Mouvement, et les Sociétés nationales en particulier, ont tout intérêt à approfondir leur réflexion sur les principes humanitaires et à tirer parti de leur expérience – tant positive que négative – pour mieux comprendre la fonction des principes humanitaires dans l'assistance apportée aux personnes affectées par des situations de crises.