



OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

LES IMPERFECTIONS DANS LA PROTECTION HUMANITAIRE : CAS DES POPULATIONS DÉPLACÉES

PAR MÉRICK FREEDY ALAGBE

Directeur Pays Adjoint - RDC, Oxfam

DÉCEMBRE 2013



LES IMPERFECTIONS DANS LA PROTECTION HUMANITAIRE : CAS DES POPULATIONS DÉPLACÉES

par Mérick Freedy Alagbe / Directeur Pays Adjoint – RDC, Oxfam

La catégorie population déplacée, dans un contexte de crise humanitaire, inclut une diversité de statuts tels qu'il est quasiment impossible de les enfermer dans une définition unique. La meilleure simplification serait de s'en tenir à leur dénominateur commun c'est-à-dire le déplacement d'un point géographique à un autre du fait d'un changement de contexte. En effet, ces hommes, femmes, enfants,..., qu'ils soient déplacés internes, réfugiés, retournés, etc., vivent en commun l'expérience d'un déplacement et affrontent les défis du recommencement. Leur anxiété demeure intacte, qu'ils quittent leurs lieux de vie habituels sous la contrainte ou qu'ils y retournent de leur plein gré.

Pour toutes ces populations, les conditions d'existence sont des plus critiques et suscitent une attention particulière chez les acteurs humanitaires. Partant de l'analyse qu'elles sont exposées aux abus, aux violations des droits fondamentaux, à la violence physique, à la désintégration sociale, à l'érosion de repères culturels, etc., des actions de protection à caractère humanitaire sont mises en place immédiatement pour les accompagner. Ainsi, les grands déplacements de population lors des crises déclenchent systématiquement de vastes programmes de protection. Néanmoins, il est urgent de s'interroger sur le timing de ce type de réponse. Doit-on toujours attendre que la population se déplace pour initier des activités de protection ? Cette protection post-catastrophe, qui intervient après le déplacement des populations, soulage-t-elle vraiment la détresse de ces dernières ? De quoi veut-on les protéger après la fuite de leurs milieux de vie et l'abandon de leurs biens ? Aussi, peut-on affirmer que les droits fondamentaux sont encore préservés dans ces circonstances ? Voilà quelques questions qui échappent à l'attention des humanitaires, généralement pris dans l'urgence de l'intervention.

La notion de Protection dans l'acception humanitaire

Il n'est pas aisé d'élaborer une définition parfaite de la Protection humanitaire, mais quelques institutions ont déjà esquissé l'essentiel du contenu. Selon le PAM, la Protection se réfère à «...*tout ce*

que les organismes humanitaires peuvent faire pour aider à promouvoir le respect et la jouissance des droits de l'homme — conformément au droit international — dans le contexte de leur travail »¹. Cette définition est assez large et englobe toutes les activités relatives à la Protection. Le CICR a mis l'accent sur les cas de conflits armés en faisant référence au droit international humanitaire². De ces deux tentatives, nous retiendrons que la notion de Protection renvoie à l'ensemble des activités destinées d'une part, à réduire la vulnérabilité des populations par rapport à certaines menaces et d'autre part, à atténuer ou conjurer l'éventualité de toute action nuisible aux populations, depuis sa source³. Il apparaît en substance que l'action de protection revêt deux dimensions : elle cible directement les populations bénéficiaires par la mise en œuvre d'une série d'activités qui garantit le respect de leurs droits fondamentaux et, simultanément, elle agit sur la source de la menace en cherchant à atténuer son développement néfaste pour les populations. Il est donc logique que la Protection soit menée à titre préventif, en temps de stabilité relative, pour poser les bases institutionnelles et socioculturelles du respect des droits, puis, dans un contexte de crise humanitaire également, pour éviter les violations. Somme toute, la Protection touche à la question primordiale des droits de l'homme et se résume à un « intérêt pour la sécurité, la dignité et l'intégrité d'une personne en tant qu'être humain »⁴. Cependant, une analyse attentive des actions de protection au cours des deux dernières décennies révèle grosso modo un état des lieux peu élogieux, qu'il convient de porter à la conscience des acteurs humanitaires. Le temps de la Protection est généralement mal apprécié, comme on peut l'observer dans les cas de déplacement de populations lors des crises humanitaires. Le mécanisme de protection s'active essentiellement lorsque les droits qu'il est censé protéger sont déjà violés. En effet, nous voyons de vastes programmes de protection lorsque des milliers de populations, sous la contrainte, ont déjà abandonné leurs lieux de résidence, leurs moyens de production et laissé derrière eux leur patrimoine culturel, etc. C'est alors que commence la protection humanitaire, celle-là qui n'a d'autre effet que de soulager la conscience de la communauté internationale⁵. Mais quels sont les éléments qui nous permettent d'avancer une telle charge ?

¹ « Le PAM et la protection humanitaire : Consultation informelle en matière de protection » *Programme Alimentaire Mondial*, Rome, 31 octobre 2011, P4

² Lire Giossi Caverzasio Sylvie, *Strengthening Protection in War : A search for professional standards*, Geneva, International Committee of Red Cross, 2001, P.19

³ Voir une présentation détaillée des activités possibles pour chaque volet dans : « Manuel de bonnes pratiques pour la protection humanitaire et le Cluster Protection en RDC », *Cluster Protection- RDC/ Oxfam-ECHO*, 2011, P. 7

⁴ SLIM Hugo & BONWICK Andrew, « La Protection : Un guide ALNAP pour les organisations humanitaires », *Overseas Development Institute*, London, 2009, P.30

⁵ Au Mali, la stratégie de Protection a été lancée par le Cluster Protection en Décembre 2012 alors qu'au 30 novembre déjà, on comptait 354.000 personnes qui « ont été forcées de fuir leurs foyers ». Lire « Stratégie Protection Mali en situation de Conflit armé », *Cluster Protection*, Bamako, Décembre 2012, P.3 (consultable sur <http://www.refworld.org/pdfid/5211e0814.pdf>)

Les implications des déplacements forcés pour les populations

Pour mieux saisir l'aberration des programmes de protection post-déplacement, il convient d'abord d'avoir une idée assez précise des affres et malheurs auxquels les populations sont confrontées à chaque déplacement forcé.

Lors du déplacement, les populations encourent le risque de violence à leur égard, surtout dans les cas de conflits armés⁶ ; elles subissent des pertes considérables de moyens de subsistance (champs, réserves semencières, outils de production, cheptel, épargnes monétaires, emplois de service, etc.), des cas de dispersion de familles entières, de déracinement culturel, des problèmes d'acclimatation... Arrivées sur le lieu de refuge, ces populations ont tout laissé derrière elles. A ce stade, l'essentiel des droits sociaux économiques et culturels sont déjà littéralement violés, ceci du fait même du déplacement. De quoi peut-on encore être protégé lorsqu'on a déjà tout perdu, même sa dignité ? De plus, l'afflux de déplacés ou de réfugiés dans une nouvelle destination est généralement source de problèmes, à la fois pour les populations d'accueil en raison de la pression sur les ressources et pour les déplacés eux-mêmes, devant s'adapter à un nouvel environnement non voulu. Quant aux gouvernements, ils doivent faire parfois des choix difficiles comme ce fut le cas du Kenya face à l'arrivée massive de réfugiés somaliens dans les années 1990⁷. Le déplacement de populations peut aussi reconfigurer la composition ethnique de certaines localités et alimenter des risques de déstabilisation dans un pays⁸. Ces éléments sont suffisamment éloquents pour rappeler que la première des protections dont les populations ont besoin est celle qui leur évite un déplacement et que tout déplacement massif de populations dans un tel contexte doit être perçu comme un échec des stratégies de protection.

En attendant, les données chiffrées nous permettent de prendre l'ampleur de cet échec. Selon l'UNHCR, en 2011, le nombre total de personnes ayant été forcées de quitter leurs domiciles du fait de conflits armés et d'atteinte à leurs droits s'élevait à 42,5 millions⁹. La tendance à la hausse s'est confirmée dans les années suivantes car en 2012 ce chiffre est passé à 45,2 millions¹⁰. Pour l'essentiel, ces déplacements interviennent dans des régions identifiées comme problématiques depuis plusieurs années et sont récurrents, ce qui corrobore le constat que les acteurs humanitaires ont choisi la protection post-déplacement et n'ont encore véritablement travaillé sur les mesures palliatives. Un

⁶ Lire SLIM Hugo, *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*, London, ed. Hurst, 2007, pp 37-38 (il est évoqué le cas des populations ayant fui Brazzaville lors de la guerre civile à la fin des années 90. Celles-ci ont été la cible, à la fois des groupes rebelles et des forces gouvernementales, à différentes phases de leur déplacement).

⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), "The Causes, Character and Conduct of Armed Conflict, and the Effects on Civilian Populations, 1990-2010", April 2012, PPLA/2012/03. Consulté le 05 décembre 2013, <http://www.refworld.org/docid/4f8c3fcc2.html>

⁸ WEINER Myron, « Security, Stability and International Migration », *International Security*, Vol. 17, 1992/1993; PP 103-117.

⁹ « Une année de crises », *UNHCR, Tendances Mondiales 2011*, Genève, juin 2012, P.5 <http://www.unhcr.fr/501145f39.html>

¹⁰ « Déplacement : Le nouveau défi du XXIème siècle » *UNHCR, Tendances Mondiales 2012*, Genève, juin 2013, P.3

moyen d'y parvenir serait de revoir le timing de l'intervention humanitaire lorsqu'il est question de Protection.

Repenser le temps de la Protection pour contenir les déplacements forcés

La première condition pour l'efficacité d'une intervention humanitaire, c'est le respect du timing. Cette exigence prend une importance particulière lorsqu'il s'agit de questions liées à la protection. Dès lors, il est indispensable de bien cerner le continuum des événements qui déclenchent l'intervention humanitaire afin de situer le temps de la protection. Ce continuum se présente sur une échelle de temps à trois phases :

La phase 1 est celle des prodromes. A ce stade, les signes annonciateurs de crise humanitaire sont présents, mais leur perception est généralement malaisée. Ils ne peuvent être identifiés que lors d'une analyse exhaustive du contexte ou d'une évaluation ciblée. Malheureusement, le caractère latent de ces signaux de crise occulte l'urgence et la nécessité du travail d'analyse et d'évaluation. Un cas illustratif est le territoire du Masisi au Nord Kivu à l'Est de la RDC, où fourmillent des milices et groupes paramilitaires d'influences ethniques diverses, aux projets politiques difficilement saisissables. La plupart de ces groupes armés, contrôlant des portions importantes du territoire, émergent comme une alternative au déficit de sécurité dans les localités et, à ce titre, recueillent parfois un soutien populaire local. Entre eux, les alliances se font et se défont ; l'hostilité et la collaboration alternent au rythme de fluctuation des intérêts. Ce contexte resté figé depuis de nombreuses années, finit par présenter un semblant de normalité et laisser croire à une stabilité, alors que tous les éléments d'une catastrophe humanitaire sont présents, de même que les problèmes de protection qui en découlent. On retrouve également cette « fausse normalité » mais avec d'autres ingrédients, ailleurs dans l'Est de la RDC. C'est le cas de la plaine de la RUZIZI dont l'International Crisis Group a présenté une analyse remarquable¹¹. Les préoccupations en matière de protection des civils devraient être à leur seuil le plus élevé dans ces contextes. Malheureusement, trop souvent, les programmes de protection sont négligés par la communauté humanitaire à cette phase 1. Plus surprenant encore est que, quand bien même les problèmes de protection sont parfaitement connus,

¹¹ « Comprendre les Conflits dans l'Est du Congo : La Plaine de la RUZIZI », *International Crisis Group*, Rapport Afrique N°206, 23 juillet 2013, PP 3-18.

les actions adéquates ne sont presque jamais initiées durant cette phase 1. Il en est de même pour les contextes marqués par des risques de désastres naturels qui posent des problèmes de protection¹².

La phase 2 est celle de l'éruption de la crise. Il s'agit du passage de signes avant-coureurs au déclenchement proprement dit de la crise. Cette phase est parfois soudaine, surtout pour les cas de catastrophes naturelles. Néanmoins, un travail de recherche peut la rendre prévisible, quelle que soit la nature de la crise. Ce qu'il faut savoir aussi est que la phase 2 est furtive et se caractérise souvent par d'énormes contraintes à l'intervention humanitaire car le contexte est encore trop fragile. En 2010 en Haïti par exemple, le séisme d'une magnitude de 7,3 a été suivi d'une douzaine de secousses de magnitude entre 5,0 et 5,9 selon l'Institut Géologique Américain. Dans un tel contexte, l'intervention humanitaire est sérieusement entravée, au moins dans les premières heures. En conséquence, à la phase 2, la réaction est limitée et les activités de protection sont très rares.

La phase 3 est celle qui étale les conséquences immédiates de la crise : pertes matérielles, pertes en vies humaines, blessures et dégâts sociaux, etc. Elle survient immédiatement dès que le fait moteur de la crise (conflit, désastre naturel, etc.) baisse en intensité ou libère l'espace suffisant pour l'action humanitaire. Evidemment, à ce stade, les besoins humanitaires sont nettement plus faciles à estimer et la détresse de la population est manifeste. C'est à cette étape que se déploient les premiers vrais secours et l'action humanitaire d'urgence. Tous les secteurs d'action humanitaire (NFI, WASH, Food distribution, Protection, Santé, etc.) sont présents dans ces premiers programmes d'assistance et marquent l'énorme générosité de la communauté internationale. Les acteurs humanitaires sont très actifs pendant cette phase¹³, ce qui est absolument louable.

Cependant, si toutes les activités humanitaires sont pertinentes à cette phase 3, la Protection, elle, ne saurait s'y limiter. L'activité de protection, en raison de sa nature et de ses objectifs, doit commencer dès la phase 1. C'est là qu'elle prend tout son sens pour les populations bénéficiaires en leur épargnant le pire, c'est-à-dire la violation de leurs droits fondamentaux reconnus par les instruments juridiques internationaux. La protection, lorsqu'elle intervient en amont, limite les pertes et dégâts engendrés par une catastrophe humanitaire et épargne aux populations le recours à cette solution ultime et désespérée : la fuite.

¹² Exemple de Madagascar dont les côtes sont ravagées régulièrement par des cyclones depuis des siècles, occasionnant les mêmes pertes et des mouvements de populations, alors que des progrès techniques ont permis depuis longtemps d'évaluer les risques avec précision. Lire CELERIER Jean. & CHOLLEY André « Les Cyclones de Madagascar », *Annales de Géographie*, Vol.38, N°213,1929, P.295

¹³ Comme lors du Tsunami en Asie du Sud Est en 2004

Il s'agit par exemple pour les contextes belligères comme l'Est de la RDC, de procéder à une diffusion large et efficace du DIH et un travail de fond sur son assimilation par toutes les parties prenantes afin que les droits de la population civile soient préservés en toute situation. Le travail de protection, dans ce cas précis, pourrait consister également à s'attaquer au désœuvrement et à la déréliction d'une jeunesse en proie à l'enrôlement des milices. Pour les catastrophes naturelles, l'effort doit être porté sur les stratégies de résilience qui évitent l'exode massif comme seule solution aux catastrophes. La responsabilisation de l'Etat à travers le plaidoyer doit permettre de développer des initiatives comme l'aménagement de types d'habitat adaptés, le développement de cultures agricoles alternatives, le pré-positionnement d'infrastructures de santé, etc. Tout ce travail de protection lorsqu'il est réalisé avant la survenance d'une catastrophe humanitaire, réduit sensiblement la propension des populations à fuir les localités touchées, garantissant ainsi leur droit à jouir de leurs ressources, à exercer leurs activités, à vivre dans leurs milieux habituels, à conserver leur héritage culturel, etc. Bref, tous les droits élémentaires que les conventions internationales garantissent et que la Protection est censée sanctuariser.

Dans sa présentation des différentes composantes de la Protection, Liam Mahony a souligné un point très important en évoquant « *le travail à long terme qui ne vise pas les exactions ponctuelles mais qui cherche plutôt à mettre en place des structures, renforcer les capacités et à changer les attitudes sociales afin de réduire les risques de conflit et d'exactions dans l'avenir, ou de corriger des problèmes structurels favorisant ces abus* »¹⁴. Ces idées touchent au volet préventif de la protection et permettent en effet, pour les cas de conflit par exemple, de prévenir les situations susceptibles de porter atteinte aux droits élémentaires des populations. Ceci est valable non seulement pour les conflits armés mais également pour les catastrophes naturelles. Dans ces deux cas, le travail en amont doit être une priorité. Il ne s'agit pas d'éradiquer les conflits dans le monde ou d'empêcher les catastrophes de survenir, mais plutôt d'intensifier le travail en amont afin que ces conflits et catastrophes, quelle que soit leur ampleur, ne contraignent pas la population à quitter son lieu de résidence habituelle. De toute évidence, c'est le sentiment d'insécurité et de manque de protection qui pousse les populations à s'exiler et, à partir du moment où la population se jette sur les routes, la protection a déjà échoué.

Il est donc nécessaire que les acteurs humanitaires tempèrent leur satisfaction devant les programmes de protection dans les camps de réfugiés ou de déplacés internes. En matière de Protection, le déplacement des populations ne doit pas être perçu comme le point de départ de l'intervention humanitaire, mais plutôt l'illustration de l'échec de cette intervention. Chaque fois que des groupes

¹⁴ MAHONY Liam « Des Stratégies non militaires pour la protection des civils en RDC », *FIELDVIEW SOLUTIONS*, mars 2013, P.3

humains fuyant des catastrophes quittent leurs milieux de vie, les limites de la capacité des acteurs humanitaires à protéger sont établies. Peut-être est-il temps d'ouvrir sérieusement le débat sur la responsabilité ou non des humanitaires à protéger les populations. Pour certains analystes, la question est déjà réglée : les acteurs humanitaires n'ont pas le mandat de protéger les populations. Leur rôle doit s'arrêter à l'assistance¹⁵. Cette posture à notre sens, remettrait en cause fondamentalement l'engagement et la place des acteurs humanitaires dans l'assistance à autrui étant donné la consubstantialité indéniable entre l'aide humanitaire matérielle et le travail de Protection. ■

¹⁵ DUBOIS Marc « La Protection : Le nouveau cache-misère de l'humanitaire ? » *Groupe URD*, <http://www.urd.org/La-Protection-le-nouveau-cache> consulté le 14/08/2013

LES IMPERFECTIONS DANS LA PROTECTION HUMANITAIRE : CAS DES POPULATIONS DÉPLACÉES

par Mérick Freedy Alagbe / Directeur Pays Adjoint – RDC, Oxfam

OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES

Dirigé par Michel Maietta, chercheur associé à l'Iris et conseiller stratégique à la direction humanitaire de Save the Children International

maietta@iris-france.org

© IRIS

TOUS DROITS RÉSERVÉS

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercœur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

F. + 33 (0) 1 53 27 60 70

iris@iris-france.org

www.iris-france.org

www.affaires-strategiques.info