

**PROGRAMME  
HUMANITAIRE &  
DÉVELOPPEMENT**

# **LA NÉGOCIATION HUMANITAIRE DANS LES ONG INTERNATIONALES**

**Quelles sont leurs limites dans les  
négociations internationales ? Comment  
peuvent-elles être plus efficaces ?**

**Par Olivier BACONNET**

CONSULTANT EN SÉCURITÉ INTERNATIONALE

MARS 2017

**OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES**



L'aide humanitaire « moderne » est née en réponse à la guerre et son action en zone de conflits armés n'a cessé d'évoluer et de s'adapter au gré de la géopolitique mondiale, ainsi que de ses impacts directs sur le terrain. Les dernières décennies ont à cet égard vu apparaître de nombreux bouleversements du contexte international qui ont joué un rôle majeur dans les évolutions de cette aide<sup>1</sup>.

## LA COMPLEXITÉ DE L'ACTION HUMANITAIRE DANS LES ENVIRONNEMENTS DE CONFLITS ARMÉS

---

Si l'intervention des ONG internationales<sup>2</sup> en contexte de guerre est devenue à ce point complexe aujourd'hui, c'est avant tout en raison de l'évolution de la typologie des conflits armés. Là où le Droit international humanitaire (DIH) définit deux formes de conflits armés, avec les « conflits armés internationaux » et les « conflits armés non-internationaux », la fin de la guerre froide et la décolonisation<sup>3</sup> notamment ont progressivement conduit la majorité des conflits armés contemporains à être de nature interne<sup>4</sup>. Une des principales conséquences a été le développement des groupes armés non-étatiques et la multiplicité des entités présentes sur les terrains d'action avec des revendications politiques, économiques ou religieuses, qui peuvent parfois être très diverses et qui ont ainsi rendu la tâche des acteurs humanitaires plus compliquée. Au sein de ces groupes armés non-étatiques, il est apparu au cours des dernières décennies un certain nombre d'entités relevant des mouvances de l'islamisme radical, qui ont muté en organisations djihadistes et qui souhaitent combattre les pays occidentaux et leurs alliés. La guerre semi déclarée qui s'est alors ouverte entre les organisations djihadistes et les puissances occidentales a fait naître de nouvelles problématiques, qui ont encore davantage complexifié l'intervention des acteurs humanitaires dans les environnements instables. C'est tout d'abord la stratégie contre-insurrectionnelle mise en place par les États-Unis en Afghanistan, puis en Irak, et qui a ensuite été reprise partiellement par d'autres nations dans d'autres contextes (comme la France au Mali). Cette stratégie a accentué la mauvaise perception des acteurs humanitaires par les groupes armés non-étatiques. La confusion créée - autant dans l'approche que dans les objectifs -, par l'implication directe ou indirecte d'acteurs militaires, politiques ou privés dans l'assistance des populations affectées, n'a fait qu'accroître la méfiance des acteurs armés non-étatiques et des populations aidées. Ainsi, conjuguée à la volonté des groupes djihadistes de s'attaquer à tout symbole occidental, c'est finalement l'immunité relative

---

<sup>1</sup> Nous aborderons dans cette analyse principalement les négociations humanitaires avec les groupes armés non-étatiques.

<sup>2</sup> Nous utiliserons volontairement le terme d'« ONG internationales » et non pas d'OSI (Organisations de solidarité internationale) car cette analyse s'intéressera seulement aux ONG internationales d'assistance (et plus particulièrement les ONG internationales occidentales). Par conséquent, les organisations membres du Mouvement international de la Croix Rouge et du Croissant Rouge (comme le CICR qui dans son mandat s'oblige à rester en contact avec les prenants au conflit), les Agences des Nations unies et les ONG de médiation ne sont pas comprises, sauf si cela est précisé.

<sup>3</sup> La décolonisation qui a permis l'émergence de revendications identitaires, de sentiment d'humiliation (historique ou politique) ou d'inégalités sociales profondes.

<sup>4</sup> Il faut toutefois rappeler que la complexité des conflits armés actuels rend leur classification souvent délicate voire impossible.

dont pouvait encore bénéficier les acteurs humanitaires qui s'est définitivement émiettée et qui a accru les risques sécuritaires pour les ONG occidentales (si, selon certaines statistiques<sup>5</sup>, il semble que la proportion du nombre d'incidents sur les travailleurs humanitaires n'a pas augmenté, il est pourtant incontestable que la menace a évolué et s'est amplifiée en terme d'enlèvements et d'assassinats ciblés sur les personnels travaillant pour des ONG occidentales). De surcroît, bon nombre de ces groupes sont venus renforcer la longue liste des organisations répertoriées comme terroristes par les Américains, les pays européens et l'Union européenne. Dès lors, la législation et les mesures en vigueur pour la lutte contre le terrorisme dans ces pays sont devenues encore plus contraignantes et ont à leur tour fortement affecté la capacité des ONG à travailler dans les territoires contrôlés par ces organisations. Par exemple, ces mesures ont durci encore davantage les critères de financement de certains bailleurs et agitent continuellement un drapeau rouge au-dessus de la tête de toute organisation qui pourrait, même involontairement, faire bénéficier de l'aide à ces organisations.

Au-delà de la prolifération de ces groupes non-officiels dans un contexte en pleine mutation, ce sont également les relations avec les États qui se sont détériorées depuis les années 2000. Cette détérioration est d'une part due à l'émancipation des pays en développement avec leur ancien colonisateur et avec les pays occidentaux en général ; d'autre part, elle est due aux prises de positions politiques de ces mêmes gouvernements occidentaux envers les pays du Sud. Désormais, les autorités politiques et militaires des pays dans lesquels interviennent les organisations humanitaires internationales n'hésitent plus à clamer et démontrer leur souveraineté nationale, en étant notamment de plus en plus exigeant avec les ONG étrangères et en les utilisant comme moyen de pression politique et diplomatique.

Toutes ces mutations ont donc dégradé fortement les contextes d'intervention humanitaire en zones de conflits armés et ont ainsi rendu l'action des acteurs d'aide profondément complexe.

## LA NÉGOCIATION HUMANITAIRE ET LES CAPACITÉS DES ONG INTERNATIONALES

---

Pour faire face à cette complexité et être en mesure de porter assistance à un maximum de populations affectées par les conflits armés, les ONG internationales doivent rentrer en contact avec les parties prenantes au conflit, par le biais de ce que l'on appelle les « négociations humanitaires ». S'il est vrai que les ONG internationales ont une assez longue expérience de la négociation avec les États, la plupart d'entre elles découvrent encore au fur et à mesure des conflits qui éclatent en quoi consistent les négociations humanitaires avec les groupes armés non-étatiques.

---

<sup>5</sup> Se référer aux bases de données répertoriant les incidents sur les organisations humanitaires : Aid Worker Data Base ou Sindy

## Négociations humanitaires : objectifs et particularités

Les négociations humanitaires peuvent se définir comme des négociations conduites par des travailleurs humanitaires professionnels (Agences des Nations unies, organisations du Mouvement de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, ONG nationales et internationales) dans le cadre d'un conflit armé avec un État, une armée nationale ou internationale et un groupe armé non-étatique. Elles ont pour but d'ouvrir et de préserver les accès humanitaires afin de conduire des évaluations de besoins, ainsi que de délivrer l'assistance et la protection aux populations vulnérables.

Cependant, contrairement aux autres types de négociations, les négociations humanitaires présentent certaines particularités. En premier lieu, elles mettent en relation des parties qui ont des intérêts fondamentaux divergents. Les groupes armés ont des objectifs politiques, économiques ou militaires, alors que les organisations humanitaires souhaitent protéger et subvenir aux besoins primaires des populations affectées. Ainsi, à travers ces négociations les organisations humanitaires cherchent à atteindre le meilleur résultat humanitaire et non pas servir au mieux les intérêts des deux parties<sup>6</sup>. En second lieu, les négociations humanitaires ont l'avantage d'être régies par un cadre normatif international qui se compose du Droit international humanitaire (DIH), du Droit international des droits de l'Homme et de la Justice pénale internationale<sup>7</sup>. Alors que ces différents domaines du Droit international devraient être considérés comme une véritable opportunité par les acteurs humanitaires, en raison du support, des outils ou encore des bases de négociation qu'ils fournissent, tous les praticiens de la négociation humanitaire ont déjà pu constater que dans l'application pratique, il n'en est pas toujours ainsi. Le DIH par exemple, n'exerce finalement qu'une influence très limitée, malgré l'effet positif qu'il peut avoir sur des groupes armés ou des États à la recherche d'une certaine légitimité et d'une reconnaissance internationale. En effet, il est facile de clamer qu'au regard du DIH, les parties prenantes aux conflits ont des obligations dans la façon dont elles conduisent les hostilités et traitent les civils qui vivent dans les zones sous leur contrôle. Mais la réalité est souvent tout autre et qu'il s'agisse de groupes armés non-étatiques<sup>8</sup> ou de certains États reconnus comme « modernes, développés et démocrates »<sup>9</sup>, les acteurs de la guerre se dispensent continuellement du respect du Droit international.

## Constat sur les capacités actuelles des ONG internationales en négociations humanitaires

Si comme nous l'avons vu l'objectif des négociations humanitaires est d'ouvrir et de préserver les accès humanitaires, alors force est de constater aujourd'hui que les ONG internationales ont

<sup>6</sup> Gerard Mc Hugh & Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups – A Manual for Practitioners*, United Nations, January 2006, P50.

<sup>7</sup> *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict – Practitioners' Manual, Version 2*, Swiss Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), and Conflict Dynamics International (CDI), December 2014, p25.

<sup>8</sup> Ashley Jackson & Eleanor Davey, *From the Spanish civil war to Afghanistan: Historical and contemporary reflections on humanitarian engagement with non-state armed groups*, Humanitarian Policy Group, May 2014, p7.

<sup>9</sup> On peut ici évoquer les bombardements israéliens sur les populations civiles de Gaza, les bombardements américains ou saoudiens sur les hôpitaux de MSF, etc.)

des capacités de négociations internes relativement limitées ; et les exemples démontrant ce constat sont relativement nombreux. Ce constat général s'applique à la très grande majorité des ONG internationales, exception faite de Médecins sans frontières (MSF), dont la capacité à travailler sur fonds propres lui permet de s'affranchir des règles bailleurs ou des États. En effet, de par son mandat et son corps de métier visant à maintenir des hôpitaux fonctionnels près des lignes de front, MSF est probablement la seule ONG internationale en mesure d'accéder en profondeur à de nombreux terrains en proie à des conflits armés et d'y maintenir sur la durée des programmes efficaces en matière d'assistance aux populations affectées.

En s'intéressant au seul cas syrien, il a été remarqué qu'au cours de ces dernières années, un certain nombre d'ONG internationales travaillant au nord-ouest de la Syrie en zones contrôlées par les rebelles ont dû considérablement réduire leurs activités, en raison des problèmes majeurs rencontrés avec les groupes les plus influents de l'opposition syrienne. Ce sont en général des difficultés internes aux organisations (gestion RH, corruption), qui ont conduit ces dernières dans des difficultés de plus en plus importantes, jusqu'à ce qu'elles en perdent totalement le contrôle. Pourtant, ces ONG étaient en relation avec la plupart des groupes armés présents sur la zone depuis plusieurs années. Ces événements nous ont ainsi montré que les compromis et les accords qui existaient entre ces ONG et les groupes armés n'avaient aucune fondation solide et que le processus de négociation qu'elles avaient mis en place depuis leur arrivée était loin d'être efficace. Cet exemple syrien n'est malheureusement qu'un exemple parmi tant d'autres. Il faut cependant reconnaître que dans d'autres contextes, ce type de négociations sans fondement solide permet tout de même aux ONG de maintenir leur accès humanitaire et leurs activités. Mais dès que le contexte se complexifie, ces lacunes se paient vite et souvent très chères. Pour d'autres ONG internationales, le problème est totalement différent mais au final, l'efficacité de l'aide apportée reste questionnable. En effet, un certain nombre d'autres acteurs ont des activités très restreintes, dont l'impact sur les populations affectées reste minime. Pour ces ONG, développer des activités à plus grande échelle signifie forcément d'entrer en négociations avec les groupes armés non-étatiques. Or, elles y sont souvent soit très réticentes, en raison des difficultés que cela présente, soit pas suffisamment préparées.

## **QUELS SONT LES RAISONS ET LES FREINS DE CETTE CAPACITÉ LIMITÉE ET COMMENT LES LEVER ?**

---

Si dans la plupart des cas, les ONG internationales parviennent à développer un certain nombre d'activités, il apparaît assez clairement que face aux premières difficultés rencontrées, elles ne possèdent pas les capacités de réaction et d'adaptation suffisantes pour préserver leur accès humanitaire.

Les raisons de cette capacité limitée sont aussi nombreuses que diversifiées mais nous allons essayer de les regrouper et de les classer, afin d'en apporter une meilleure compréhension générale et de pouvoir ainsi mettre en lumière quelques pistes d'amélioration.

## Une méthodologie pas toujours adaptée

Aujourd'hui, la réalité du terrain nous montre que la méthodologie de négociation humanitaire utilisée par de nombreuses ONG internationales n'est pas adaptée, aussi bien sur le fond que sur la forme.

Sur le fond tout d'abord, c'est l'analyse détaillée du contexte, la compréhension des groupes armés et le discernement des dynamiques qui pèchent. Le manque de capacité (et parfois de temps) à étudier et comprendre distinctement ces différents phénomènes entraîne de nombreuses problématiques. Ces dernières se dévoilent ensuite tout au long de la relation avec les groupes armés concernés et elles ont très souvent des conséquences importantes.

Il se retrouve en premier lieu dans le timing de la négociation humanitaire. Trop souvent, les ONG internationales vont commencer à discuter avec les groupes armés lors du lancement de nouvelles activités sur une zone. Mais il est dans un sens déjà trop tard... En effet, l'issue d'une évaluation étant incertaine si les fonds ne sont pas sécurisés à l'avance, les ONG ont tendance à reporter l'interaction avec les groupes armés au moment de l'éventuelle mise en place d'un programme, afin d'éviter la conduite d'un travail délicat alors qu'aucune suite n'est encore garantie. Mais le processus continu de négociation humanitaire avec un groupe armé se construit sur le long terme, à travers la construction d'une relation de confiance. Pour cela, il est impératif de commencer à négocier avec un groupe armé le plus tôt possible, afin de construire tout de suite des bases solides (même si aucune activité n'est finalement mise en place) et de ne pas se trouver dans une situation, quelques semaines ou mois plus tard, où il sera reproché à l'ONG son manque de transparence.

Dans un second temps, ce manque de capacité d'analyse et de compréhension peut avoir diverses répercussions au niveau de l'interaction de l'ONG avec la structure du groupe armé. Cela peut être l'identification d'un mauvais interlocuteur au sein du groupe armé, qui ne permettra pas à l'ONG de négocier correctement car cette personne n'a pas le pouvoir de décider ; cela peut aussi mettre l'organisation dans une situation délicate avec d'autres leaders plus influents qui estiment ne pas avoir été respectés. On peut également constater la mauvaise gestion de la diversité des groupes armés présents sur la zone comme source de difficultés pour l'ONG. Il est important de connaître les antécédents des interlocuteurs, les dynamiques existantes entre les groupes, la façon dont la relation de l'ONG avec tel interlocuteur est perçue par les autres groupes armés, ou encore, le pouvoir de nuisance ou d'acceptation que peut avoir un groupe armé. Enfin, la méconnaissance du système fragmenté et décentralisé de certains groupes armés peut avoir pour conséquence la remise en question ou l'invalidation d'un accord préalablement passé, lors d'une négociation humanitaire avec un interlocuteur du même groupe mais d'un niveau hiérarchique différent et/ou d'une autre zone. Pour pallier à ces différents manquements, il est nécessaire que les personnes en charge des négociations humanitaires soient formées à cette discipline. La formation peut s'appuyer sur les méthodologies et les outils déjà existants, que l'on peut retrouver dans certains manuels de praticiens ou par le partage d'expériences. Ce partage d'expériences dans les négociations humanitaires ne doit pas se faire uniquement au sein d'un même contexte. Au contraire, elle doit davantage se développer autour d'expériences diverses dans des contextes différents, pour lesquels un grand nombre de

problématiques et d'approches sont transversales. Enfin, il est également impératif que les négociations humanitaires soient conduites à plusieurs niveaux (local, régional et national), afin qu'elles bénéficient d'une validité et d'une efficacité plus larges. Cet aspect peut très bien se mettre en place avec différents niveaux de négociateurs au sein de l'ONG.

Sur la forme ensuite, les limites des méthodologies utilisées actuellement concernent aussi bien les personnes en charge de mener ces négociations humanitaires, que la manière dont elles sont conduites ou que les procédés sont pratiqués. Tout d'abord, il est important de déterminer si les négociations peuvent et doivent être conduites par un personnel local ou régional mais parlant la langue locale, ou par un expatrié (la question de la sécurité rentre alors souvent en jeu). Les personnels locaux sont souvent plus impliqués dans le contexte et doivent faire face à de nombreuses pressions. Un système impliquant plusieurs intervenants aux profils variés est souvent plus efficace et permet d'éviter qu'une seule personne contrôle entièrement un pilier aussi important pour la mission d'une ONG. Dans le cas d'un expatrié, il faut être attentif au fait que celui-ci doit avoir une certaine expérience de la zone géographique et une bonne connaissance de la culture locale, afin d'en appréhender correctement les subtilités. Par ailleurs, beaucoup trop de négociations sont aujourd'hui basées sur des relations d'individus à individus, entre le négociateur et l'interlocuteur, et sans réelle préparation. Les négociations doivent être davantage organisationnelles, afin de permettre le remplacement du négociateur sans remettre en question les acquis déjà obtenus par l'organisation. De plus, il ne s'agit pas de rencontrer un leader important d'un groupe armé dans le seul but de se glorifier ; la rencontre avec un acteur de cette importance doit être préparée avec des objectifs et une stratégie bien définis, dans une situation de relative égalité et non pas en position de faiblesse. Enfin, les procédés de négociation doivent être murement réfléchis. Certaines ONG n'hésitent pas à recruter et payer une personne qui serait proche des groupes armés pour faciliter la mise en relation avec ceux-ci et obtenir de l'information. Mais ce genre de procédé se retourne bien souvent contre l'organisation car cette personne ne voit que l'avantage pécuniaire, alors que comme nous l'avons déjà dit, la négociation sur le long terme avec un groupe armé doit avant tout se baser sur une relation de confiance. Toute la subtilité et la difficulté pour un négociateur est de trouver l'équilibre entre être en bon terme avec tous les groupes armés, sans en être trop proche.

### **Éthique et principes humanitaires**

La question du respect de l'éthique et des principes humanitaires fondamentaux (dont les majeurs sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance) dans l'accès humanitaire est un éternel débat, qui n'a bien évidemment pas de réponse ou de solution « scientifique ». Cette question joue un grand rôle dans la réticence de certaines organisations à s'engager davantage dans les négociations humanitaires avec les groupes armés.

Il est intéressant de relever que l'ONG norvégienne The Norwegian Refugee Council (NRC) explique, dans un document sur la gestion du risque consacré à la mise en place d'activités dans des zones où les groupes terroristes sont actifs, que les concepts d'humanité et d'impartialité fournissent les fondations d'une action de principe. Quant aux concepts de neutralité et



d'indépendance, ils fournissent des outils pour obtenir l'acceptation des parties au conflit afin de faciliter l'accès humanitaire<sup>10</sup>.

Pour un grand nombre d'ONG internationales, ces fondements de l'action humanitaire représentent « un socle sacré », auquel on ne doit pas déroger dans le cadre de négociations humanitaires avec des groupes armés. Alors, est-ce que ces ONG sont trop rigides sur le sujet, comme le dénoncent certaines études<sup>11</sup>, ou est-ce que sans le respect de cette éthique, l'action humanitaire n'aurait plus aucun sens ? En vulgarisant quelque peu ce grand débat, il en revient à se demander : jusqu'où peut-on aller en tant qu'acteur humanitaire ? Sous quelles conditions les résultats d'une négociation humanitaire avec un groupe armé sont-ils acceptables ?

Chaque ONG a ses propres limites et sa propre « flexibilité » face au respect des principes humanitaires fondamentaux.

En s'intéressant à MSF, qui, comme nous l'avons déjà mentionné, est certainement l'ONG qui parvient le mieux à maintenir son accès humanitaire à travers les négociations, on constate que l'approche est quelque peu différente. Dans un document intitulé « Humanitarian Negotiations Revealed – The MSF experiences », l'ancienne présidente de l'organisation, Marie-Pierre Allié, déclarait : « Les cadres de la négociation ne comprennent pas de marqueurs universels indiquant la ligne à ne pas franchir; et MSF doit donc prêter attention à la dynamique de développement de chaque situation et à sa propre capacité à révoquer des compromis qui n'étaient acceptables que parce qu'ils étaient temporaires<sup>12</sup> », ou encore : « Si, par ses actions dans un contexte donné, MSF ne peut espérer réduire le nombre de décès, la souffrance et la fréquence des handicaps incapacitants au sein de groupes de personnes mal desservies par les systèmes de santé publique, alors les compromis ne sont plus ni justifiables ni acceptables<sup>13</sup> ». Dans un contexte encore plus sensible d'une zone sous contrôle d'un groupe terroriste, comme c'était le cas au nord de la Syrie avec l'État islamique, Jean-Hervé Bradol mentionnait « le maintien de notre présence dans la ville postulait l'existence de moments où l'action humanitaire est possible sous la domination d'une organisation djihadiste transnationale même aussi inquiétante que l'EIIL<sup>14</sup> ». On analyse alors à travers ces écrits que le but de l'action humanitaire reste toujours la priorité. Si cela ne signifie pas pour autant que le respect des principes humanitaires fondamentaux est remis en cause. Il donne peut-être une plus grande flexibilité à MSF et permet ainsi de lever ce frein qui fait tant défaut à d'autres ONG.

Contrairement à l'aspect méthodologique des négociations humanitaires, nous ne tenterons pas ici d'apporter des éléments de solution à ce débat insoluble qui a déjà été mainte fois étudié.

---

<sup>10</sup> *Risk Management Toolkit – In relation to Counterterrorism measures*, Norwegian Refugee Council, December 2015, p1

<sup>11</sup> Katherine Haver, *Tug of war: Ethical decision-making to enable humanitarian access in high-risk environments*, Humanitarian Practice Network (HPN), November 2016 ou Soledad Herrero, *Negotiating humanitarian access: Between a rock and a hard place*, Professionals in Humanitarian Assistance and Protection (PHAP), February 2014

<sup>12</sup> Marie-Pierre Allié, Présidente de MSF France de 2007 à 2013, *Humanitarian Negotiations Revealed - The MSF Experience*, 2011, p5

<sup>13</sup> *Ibid.*, p8

<sup>14</sup> Jean-Hervé Bradol, Comment les humanitaires travaillent face à Al-Qaïda et l'Etat islamique, MSF CRASH, Janvier 2015, p5



Mais il est toutefois important de retenir cette divergence entre l'approche de MSF et celle des autres ONG internationales.

Nous évoquerons finalement la parution d'une recherche récente et très constructive réalisée par Katherine Haver du « Humanitarian Policy Group », dans le cadre du projet « Secure Access in Volatile Environments (SAVE) », achevé en novembre 2016. Cette recherche vise 1/ À décrire quelques-uns des choix difficiles et des problèmes éthiques auxquels les organisations humanitaires sont confrontées ; 2/ À présenter un modèle de cadre de gestion des risques qui intègre mieux la criticité du programme, afin de permettre une prise de décisions plus éthique ; et 3/ À présenter certaines pratiques de prise de décision qui se révèlent prometteuses, en permettant aux organisations d'accéder aux personnes touchées dans les situations à haut risque, et pour que ces personnes accèdent à l'aide<sup>15</sup>. Si ce genre de publication n'apporte pas de réponse préconçue, elle explique cependant diverses pistes qui peuvent s'avérer très utiles dans les choix et les décisions que les ONG doivent prendre. Ce type d'étude représente également une source précieuse qui pourrait être intégrée dans un module indispensable à la bonne formation des praticiens de la négociation humanitaire.

### Acceptation et perception

À travers une réponse adaptée aux besoins des populations affectées, la qualité de ces projets ou encore le respect des principes humanitaires fondamentaux, les ONG internationales travaillent leur acceptation sur leurs zones d'activités avec les différents acteurs présents. Cependant, même si le concept d'acceptation est évoqué et répété quotidiennement au sein des équipes de travailleurs humanitaires, est-ce que ceux-ci sont bien formés à sa mise en application ?

Lorsque l'on rétrécit le champ de l'acceptation uniquement à la négociation de l'accès humanitaire avec les groupes armés, un des aspects majeurs permettant de déterminer si cette activité transversale quotidienne est conduite de façon efficace consiste à connaître la perception de ces groupes envers les ONG internationales. Cela permet de pouvoir produire un travail plus ciblé sur les faiblesses et ainsi former les équipes en conséquence. Il est assez surprenant que malgré une exposition accrue aux groupes armés, les ONG internationales ne connaissent finalement que très peu, ou mal, les motivations qui poussent ces groupes à faciliter ou à entraver l'action humanitaire.

Est-ce une nouvelle fois par manque de temps dédié à cette question ou par inconscience de l'importance d'un tel facteur que cet aspect n'est pas plus pris en compte ? La question reste ouverte. Mais malheureusement, le constat est réel et il est bien rare que les ONG effectuent des analyses sur la façon dont elles sont perçues par les groupes armés, alors que leurs équipes les côtoient tous les jours.

Une étude publiée en mai 2016 conduite par l'ONG Geneva Call auprès de 19 groupes armés non-étatiques sur 11 pays, entre juin 2015 et février 2016, décrypte la perception de ces groupes

---

<sup>15</sup> Katherine Haver, *Tug of war: Ethical decision-making to enable humanitarian access in high-risk environments*, Secure Access in Volatile Environments (SAVE), November 2016

envers les ONG internationales<sup>16</sup>. Tout d'abord, malgré la diversité des groupes et des contextes, il apparaît que les groupes armés interrogés comprennent le but de l'action humanitaire d'assistance (mais beaucoup moins l'action de protection) et les principes humanitaires qui la soutiennent. Même si un grand nombre de groupes armés expliquent avoir aidé les ONG, ils déclarent également les avoir parfois bloquées ou attaquées, parce qu'ils estimaient qu'elles se rendaient coupables d'un manque de neutralité, qu'elles aidaient les groupes ennemis ou alors qu'elles procédaient à des activités d'espionnage. Comme le recommande cette étude, le meilleur moyen de lutter contre ces mauvaises perceptions est d'entretenir une relation sur le long terme avec ces acteurs. Mais une nouvelle fois, c'est seulement en ayant des négociateurs compétents et formés que ces négociations humanitaires sur le long terme seront productives et apporteront plus de sécurité. Permettre aux négociateurs des ONG de connaître ce type d'information et les points de faiblesse par rapport à la manière dont on est perçu représente un élément essentiel à prendre en considération.

### **Coordination des organisations humanitaires**

Enfin, la capacité limitée des ONG internationales dans la négociation humanitaire réside dans le manque de coordination entre celles-ci. Dans les contextes de conflits armés actuels, les groupes armés non-étatiques sont en relation et en négociation avec un nombre incommensurable d'acteurs humanitaires. Pourtant, quasiment aucune coordination n'existe entre ces derniers. Si cette absence de coordination de la part des ONG internationales se comprend relativement facilement avec les Agences des Nations unies pour des raisons politiques, ou avec des ONG confessionnelles, elle est plus ambiguë entre des ONG dont le mandat est proche et qui défendent les mêmes valeurs. Cependant, le manque de confiance et la perception d'une certaine incompétence des ONG entre elles sont très présents. Chaque ONG reste très opaque quand il s'agit de sujet sensible, comme la négociation avec les groupes armés, et chacune souhaite conserver ses propres interlocuteurs. La peur de voir une ONG avec qui on aurait partagé des contacts faire preuve d'incompétence et d'en subir soi-même les conséquences est réelle. Néanmoins, cette coordination entre ONG internationales serait très utile. Elle permettrait sans aucun doute de développer leurs capacités dans cette discipline très sensible et de mettre en place un système d'entraide pour une meilleure efficacité générale. Encore une fois, une formation plus généralisée des travailleurs humanitaires à la négociation avec les groupes armés permettrait sans doute de diminuer cette peur du manque de compétences et ainsi de développer une confiance mutuelle. Une plus grande coordination d'un acteur expérimenté et efficace comme MSF pourrait également avoir un rôle positif sur l'ensemble des ONG internationales.

---

<sup>16</sup> *In Their Words: Perceptions of armed non-State actors on humanitarian action*, Geneva Call, May 2016

## CONCLUSION

---

L'intérêt majeur d'une ONG internationale lors de négociations avec les États ou avec les groupes armés non-étatiques est d'atteindre le meilleur résultat sur le plan humanitaire. Cependant, il faut reconnaître qu'il n'est pas possible d'évincer l'aspect politique, tant celui-ci est prépondérant pour les interlocuteurs des ONG. Si au cours des années 1990 et au début des années 2000, il a souvent été dit que les ONG internationales n'avaient pas la volonté de s'impliquer davantage dans les négociations humanitaires - car elles jugeaient la composante politique comme trop importante et hors de leur mandat -, cela ne semble plus être le cas aujourd'hui.

Tout au long de cette analyse, nous avons déroulé plusieurs constats. Tout d'abord, celui de la complexité des contextes dans lesquels les ONG internationales doivent mener leur action. Puis, celui des limites des capacités de celles-ci dans le domaine de la négociation humanitaire. Enfin, nous avons énuméré les raisons et les freins, tout en se risquant à proposer des solutions.

Avant de conclure, il est important de revenir brièvement sur cet état des lieux démontrant la complexité de l'action humanitaire dans un environnement de conflits armés. Contrairement à ce que la majorité des études sur les négociations humanitaires expliquent, cet état de fait ne doit pas être considéré comme une liste de challenges ou de défis, au milieu desquels les ONG naviguent à vue. Si les ONG internationales souhaitent avancer et se renforcer dans ce domaine, il est essentiel de commencer par considérer cet état de fait comme un socle inamovible, plutôt que comme des contraintes, et de se servir de celui-ci comme une base de travail.

Les solutions proposées pour améliorer les faiblesses actuelles et lever certains freins se basent essentiellement sur trois axes : le développement des ressources ; la formation ; et la coordination des ONG. Il faut en effet intégrer au processus de négociation humanitaire un plus grand nombre de personnes, que ce soit sur le terrain ou au siège de l'organisation, et les former à travers les méthodologies et outils existants, ou encore par le partage d'expériences. Le troisième axe concernant le développement de la coordination des ONG se fera automatiquement une fois que les deux premiers auront été mis en place.

Pour parvenir à développer ces trois axes, l'ONG du XXI<sup>ème</sup> siècle doit avant tout reconnaître que la négociation humanitaire est un des piliers majeurs de la réussite de l'action des ONG dans des contextes de conflits armés. Or, les conséquences d'une mise en pratique mauvaise, approximative, ou au cas par cas, ne leur permettent pas d'atteindre efficacement les populations affectées. C'est finalement seulement en intégrant le domaine de la négociation humanitaire comme un domaine structurel de l'organisation - comme celui de la gestion de la sécurité l'est devenu au cours de ces dix dernières années -, que l'ONG du XXI<sup>ème</sup> siècle sera en mesure de travailler efficacement dans ces environnements complexes et sensibles. ■

## BIBLIOGRAPHY

---

Gerard Mc Hugh & Manuel Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups – A Manual for Practitioners*, United Nations, January 2006.

*Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict – Practitioners’ Manual, Version 2*, Swiss Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA), and Conflict Dynamics International (CDI), December 2014.

Ashley Jackson & Eleanor Davey, *From the Spanish civil war to Afghanistan: Historical and contemporary reflections on humanitarian engagement with non-state armed groups*, Humanitarian Policy Group, May 2014.

Ashley Jackson, *Humanitarian negotiations with armed non-state actors: key lessons from Afghanistan, Sudan and Somalia (Policy Brief 55)*, Humanitarian Policy Group (HPG), March 2014.

Ashley Jackson, *Negotiating perceptions: Al-Shabaab and Taliban views of aid agencies (Policy Brief 61)*, Humanitarian Policy Group (HPG), August 2014.

Norwegian Refugee Council, *Risk Management Toolkit – In relation to Counterterrorism measures*, Norwegian Refugee Council, December 2015.

Soledad Herrero, *Negotiating humanitarian access: Between a rock and a hard place*, Professionals in Humanitarian Assistance and Protection (PHAP), February 2014.

*Humanitarian Negotiations Revealed - The MSF Experience*, Médecins sans frontières, 2011.

Jean-Hervé Bradol, *Comment les humanitaires travaillent face à Al-Qaïda et l’Etat islamique*, MSF CRASH, Janvier 2015.

Katherine Haver, *Tug of war: Ethical decision-making to enable humanitarian access in high-risk environments*, Secure Access in Volatile Environments (SAVE), November 2016.

*In Their Words: Perceptions of armed non-State actors on humanitarian action*, Geneva Call, May 2016.

Chatham House, *Humanitarian Engagement with Non-state Armed Groups*, Chatham House, April 2016.

Rob Grace, *Humanitarian Negotiation: Key Challenges and Lessons Learned in an Emergency Field*, The Advanced Training Program on Humanitarian Action (ATHA), 2014.

Rob Grace, *Preparatory Review of Literature on Humanitarian Negotiation*, The Advanced Training Program on Humanitarian Action (ATHA), September 2014.

Deborah Mancini-Griffoli & André Picot, *Humanitarian Negotiation: A Handbook for Securing Access, Assistance and Protection for Civilians in Armed Conflict*, Center for Humanitarian Dialogue, October 2004.

Naz K. Modirzadeh & Dustin A. Lewis, *Humanitarian engagement under counter-terrorism: a conflict of norms and the emerging policy landscape*, International Review of the Red Cross, September 2011.

Sara Pantuliano, Kate Mackintosh, Samir Elhawary and Victoria Metcalfe, *Counter-terrorism and humanitarian action: Tensions, impact and ways forward (Policy Brief 43)*, Humanitarian Policy Group (HPG), October 2011.

Daniel Toole, *Humanitarian Negotiation: Observations from Recent Experience*, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, February 2001.

# LA NÉGOCIATION HUMANITAIRE DANS LES ONG INTERNATIONALES

## Quelles sont leurs limites dans les négociations internationales ? Comment peuvent-elles être plus efficaces ?

Par Olivier BACONNET  
CONSULTANT EN SÉCURITÉ INTERNATIONALE

MARS 2017

### *OBSERVATOIRE DES QUESTIONS HUMANITAIRES*

Sous la direction de Michel MAIETTA, directeur de recherche à l'IRIS  
maietta@iris-france.org

*Un observatoire du*

### **PROGRAMME HUMANITAIRE & DÉVELOPPEMENT**

Sous la direction de Michel MAIETTA, directeur de recherche à l'IRIS  
maietta@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES  
2 bis rue Mercoeur  
75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60  
contact@iris-france.org  
@InstitutIRIS

[www.iris-france.org](http://www.iris-france.org)