

outil 59 Collaborer avec les acteurs non-étatiques en matière de protection de l'enfance

Fiche d'information

Les acteurs armés non-étatiques (AANE) jouent un rôle central dans les conflits armés contemporains. Collaborer avec ces acteurs pour qu'ils respectent les normes internationales relatives à la protection de l'enfance constitue donc un élément critique de toute action destinée à atténuer l'impact du conflit sur les enfants. La collaboration avec les AANE demeure cependant souvent insuffisante et, dans certains contextes, elle est activement découragée ou interdite par les États.

Il est indéniable que le mécanisme de surveillance et de communication de l'information (MRM) piloté par l'ONU offre une opportunité importante de collaboration systématique avec les AANE pour négocier le respect des normes internationales relatives à la protection de l'enfance. L'ONU est mandatée pour engager un dialogue avec tous les acteurs, y compris les AANE, ayant commis l'une des graves violations contre des enfants déclenchant l'inscription aux Annexes du rapport annuel du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés. L'objectif de la collaboration avec les parties figurant aux Annexes est de négocier des Plans d'action limités dans le temps afin de mettre un terme et de prévenir les violations ayant justifié leur inscription aux Annexes¹⁴. Ces parties doivent respecter les termes du Plan d'action pour être radiées des annexes du rapport annuel du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés.

La méthode consistant à « désigner du doigt » fournit une motivation très importante en termes de réputation pour que les auteurs de violations négocient des Plans d'actions, en particulier ceux qui cherchent à acquérir une légitimité politique. Le MRM est cependant également confronté à des défis importants, notamment la réticence de certains gouvernements à accorder l'accès aux agences de l'ONU, le manque de motivation ou de volonté politique des AANE pour collaborer avec l'ONU et les difficultés pour identifier une chaîne de commandement ou de hiérarchie claire. La nature politique du mécanisme peut également contrarier certains AANE réticents pour s'engager dans un processus qu'ils perçoivent comme biaisé ou partial.

Dans ces circonstances, les ONG constituent un mode alternatif de dialogue avec les AANE sur la protection de l'enfance.

Rôle complémentaire des ONG pour collaborer avec les AANE

Dans la mesure où elles sont perçues comme éloignées des intérêts attribués aux États et aux organisations internationales, l'indépendance des ONG peut renforcer leur crédibilité aux yeux de certains AANE.

Les ONG, en particulier les groupes locaux impliqués dans des programmes de long terme basés dans les communautés, peuvent avoir développé les connaissances, les relations et l'accès nécessaires pour élaborer une stratégie de collaboration plus ciblée avec les AANE. Elles peuvent avoir une meilleure compréhension des intérêts et de l'idéologie qui influencent la capacité ou la volonté d'un groupe armé de respecter les normes relatives à la protection de l'enfance. Leur compréhension de la structure et des modes opératoires des AANE peut aussi leur permettre d'identifier plus facilement le « gardien » ou le point d'entrée adéquat pour engager le dialogue avec l'interlocuteur le plus pertinent.

Les ONG ont également tendance à être de petite taille, avec une structure organisationnelle plus informelle qui leur permet une souplesse dans leur engagement. Elles peuvent être en mesure d'accéder à des endroits isolés que beaucoup d'organisations internationales ne peuvent pas atteindre. Enfin, certains dirigeants d'ONG peuvent renforcer leur légitimité aux yeux de la hiérarchie des AANE grâce à leur réputation et leur intégrité personnelle.

¹⁴ Résolution 1539 (2004) du Conseil de sécurité des Nations unies sur les enfants et les conflits armés, 22 avril 2004, para. 5(b).

Étude de cas : l'expérience de l'appel de Genève

L'Appel de Genève est une ONG basée en Suisse ayant pour but de promouvoir le respect des normes humanitaires internationales par les acteurs armés non-étatiques (AANE). L'outil principal employé par l'Appel de Genève est un instrument innovant, l'*Acte d'Engagement*, qui permet aux AANE, dans la mesure où ils ne peuvent pas être parties aux traités internationaux, de s'engager publiquement à respecter ces normes et à rendre compte de leur engagement. A ce jour, l'Appel de Genève a élaboré trois documents de ce type : l'*Acte d'Engagement pour l'adhésion à une interdiction totale des mines antipersonnel et la coopération dans la lutte contre les mines* en 2000, l'*Acte d'Engagement pour la Protection des Enfants contre les Effets des Conflits Armés* en 2010 et l'*Acte d'Engagement pour l'Interdiction de la Violence Sexuelle dans les Conflits Armés et vers l'Élimination de la Discrimination Basée sur le Genre* en 2012. Les *Actes d'Engagement* reprennent le contenu des normes internationales. Ils sont signés par les dirigeants des AANE et contresignés par l'Appel de Genève et par les autorités de la République et Canton de Genève, qui agissent en tant que gardien des documents déposés. L'Appel de Genève soutient et surveille l'application des dispositions par les AANE signataires. En plus de son engagement direct, l'Appel de Genève coopère avec la société civile et les organisations communautaires pour renforcer leurs capacités afin qu'elles puissent soutenir le processus d'engagement avec les AANE et contribuer à surveiller leurs engagements. Dans certains cas, l'Appel de Genève utilise également d'autres outils que l'*Acte d'Engagement*, comme les déclarations unilatérales ou les codes de conduite. Quand les AANE ne sont pas disposés à s'engager à se conformer aux normes internationales, l'Appel de Genève poursuit une approche étape par étape, recherchant l'amélioration progressive de leurs politiques et de leurs pratiques.

L'Appel de Genève dialogue avec plus de 40 AANE dans le monde entier sur des questions relatives à la protection des enfants dans les conflits armés, notamment contre le recrutement et l'utilisation dans les hostilités. A ce jour, 12 AANE ont signé l'*Acte d'Engagement pour la Protection des Enfants contre les Effets des Conflits Armés* et ont pris des mesures pour respecter leurs obligations. De plus, plusieurs autres AANE ont pris des engagements similaires et adopté de nouvelles règles de protection dans leur règlement intérieur.

L'approche constructive et globale de l'Appel de Genève est complémentaire par rapport aux actions menées par l'ONU et d'autres acteurs impliqués dans la protection de l'enfance. Si de nombreuses organisations se concentrent sur l'assistance et la réintégration, l'Appel de Genève s'efforce de prévenir les abus commis par les AANE et de les encourager à apporter aux enfants l'aide et les soins dont ils ont besoin, comme l'accès à l'éducation ou la protection contre des attaques ennemies.

Définir une stratégie de collaboration avec les AANE

Les AANE sont extrêmement variés, certains emploient la violence pour des raisons politiques et ont un objectif idéologique fort tandis que d'autres sont davantage orientés vers le profit avec des motivations criminelles. Certains sont très centralisés avec une hiérarchie et une chaîne de commandement effectives, tandis que la structure organisationnelle d'autres acteurs est beaucoup moins fiable. Les groupes peuvent également avoir un degré de contrôle territorial et social, une indépendance par rapport aux États territoriaux ou voisins et une aptitude à répondre aux demandes des communautés locales variables.

Compte tenu de ces différentes configurations, il est nécessaire d'évaluer les motifs de non-respect ou de respect des normes relatives à la protection de l'enfance pour définir une stratégie de collaboration effective.

Motifs possibles de non-respect :

- Compte tenu de leur incapacité à prendre part à l'élaboration des traités internationaux ou à devenir parties à ces derniers, les AANE se sentent peu concernés.
- Non-respect par leur opposant et crainte de perdre un avantage militaire stratégique en limitant les moyens et les méthodes de guerre – par ex., le recours à des enfants soldats, en particulier, peut être considéré comme vital dans une confrontation militaire déséquilibrée/asymétrique.
- Manque d'intérêt pour susciter/améliorer une légitimité politique au sein de la population locale.
- Manque de connaissances et de compréhension de certaines normes et de la façon de les respecter.
- Faible responsabilisation judiciaire ou politique en cas de non-respect.
- Croyance locale en la possession, par les enfants, de pouvoirs mystiques de protection contre l'ennemi.

OUTIL 59

Motifs possibles de respect :

- Souhait des AANE d'être reconnus, pour la cause qu'ils défendent, comme légitimes par les acteurs internationaux.
- Améliorer leur réputation au sein de leurs alliés et obtenir un soutien populaire.
- Crainte des poursuites dans le cadre des mécanismes de justice pénale internationale et perte des privilèges judiciaires dans le cadre des accords de justice transitionnelle qui, la plupart du temps, excluent les responsables de crimes internationaux.
- Réciprocité et souhait d'influencer le comportement des opposants en faveur d'une meilleure protection des enfants.
- Atteinte à la neutralité de l'ONG, pouvant créer des risques pour la sécurité ou limiter l'accès et compromettre d'autres activités du programme.
- Capacité limitée de surveiller les engagements pris par les acteurs armés, qui peuvent être peu enclins et/ou capables de les respecter, en particulier dans les endroits isolés ou d'accès restreint.
- Limites opérationnelles liées à un manque de ressources financières et/ou logistiques, ainsi qu'à des connaissances techniques limitées.
- Difficultés à surmonter l'attitude discriminatoire des AANE envers certains groupes qui peut se traduire par une protection sélective.

Principaux défis auxquels les ONG sont confrontées dans leur collaboration avec des AANE :

- Restrictions à l'accès aux AANE par le gouvernement local craignant que la collaboration ne légitime le groupe.
- Compréhension et adaptation aux idiomes particuliers des AANE concernés dans des contextes interculturels où des opinions et des styles de communication différents peuvent influencer la réceptivité.

Étude de cas : Collaboration d'une ONG nationale avec des AANE en RDC

Une ONG nationale dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC) utilise des comités de protection de l'enfance basés dans la communauté pour surveiller et communiquer des informations sur les violations graves dans le cadre du MRM. Compte tenu des relations de longue date avec les chefs communautaires et les autorités, l'ONG a développé des contacts et des connaissances permettant d'accéder à la hiérarchie d'une milice locale d'autodéfense. Avec l'aide des autorités locales et des chefs communautaires, l'ONG a collaboré avec le groupe armé pour qu'il respecte les normes internationales relatives à la protection de l'enfance.

À l'origine, le but principal de la collaboration était de sensibiliser aux normes et de les faire connaître par le dialogue et des formations sur la protection de l'enfance. Les connaissances et l'appropriation des normes étaient d'abord limitées mais l'exercice a servi à renforcer la confiance et a permis de convaincre l'AANE de se conformer progressivement aux principaux principes de protection. En assurant la participation des dirigeants locaux, l'ONG a encouragé l'appropriation du processus par ces derniers, a amélioré leur capacité de surveillance et a renforcé la responsabilisation.

Quand le groupe armé a finalement accepté de libérer les enfants, l'ONG a coopéré étroitement avec des partenaires comme la section chargée de la protection de l'enfance au sein de la MONUSCO (Mission de l'ONU pour la stabilisation en République démocratique du Congo), les institutions nationales congolaises chargées de la coordination des activités de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) et d'autres acteurs chargés de la protection de l'enfance. Des missions de terrain sont organisées avec les acteurs chargés de la protection de l'enfance spécialisés dans l'identification des enfants, la vérification de l'âge et l'orientation des enfants séparés vers des centres de transit fournissant des soins et une assistance pour faciliter leur réintégration.

Les autorités locales et les chefs bénéficient déjà souvent d'un certain niveau d'accès aux dirigeants des groupes armés auxquels ils adressent leurs préoccupations et doléances. C'est pourquoi donner les moyens aux chefs locaux d'énoncer des exigences claires pour la protection de l'enfance constitue une autre manière d'améliorer le respect des normes. Il arrive également fréquemment que certains membres des communautés considèrent le recrutement et l'utilisation des enfants comme légitimes dans certaines circonstances. Dans d'autres cas, les efforts de réintégration sont entravés par la stigmatisation et la discrimination envers les anciens enfants soldats. La participation de l'ensemble de la communauté a donc constitué un élément essentiel de la stratégie globale de collaboration de l'ONG avec les AANE.

OUTIL 59

Leçons importantes :

- Les AANE ont peu l'opportunité d'exprimer leur bonne volonté pour se conformer aux normes humanitaires, ce qui peut limiter leur motivation pour les respecter ou les mettre en pratique.
- Si les acteurs armés sont souvent réticents à accepter les normes qu'on leur impose, ils sont généralement plus enclins à respecter les engagements qu'ils ont négociés et acceptés de leur propre gré.
- La participation des communautés locales à la définition des engagements peut assurer leur appropriation et améliorer leur capacité de surveiller le respect des engagements et renforcer la responsabilisation.
- La collaboration devrait être axée en priorité sur les besoins des enfants particulièrement vulnérables.
- Anticiper et exploiter les « fenêtres d'opportunité » quand les belligérants sont plus accessibles ou plus enclins à respecter les normes internationales.
- Les normes humanitaires trouvent souvent leurs racines dans les valeurs, l'éthique et la moralité communes aux différentes cultures et traditions. Souligner les similarités entre ces normes et la culture des AANE peut renforcer leur motivation pour s'y conformer.

Conclusion :

Les efforts des ONG en matière de collaboration avec les AANE révèlent des limites et des défis, mais ouvrent aussi de nouvelles possibilités pour améliorer le respect des normes internationales par ces groupes. Avec un soutien plus fort des Etats et des organisations internationales, la contribution des ONG pourrait devenir plus importante et compléter les autres efforts menés pour remédier aux violations graves commises contre les enfants par les AANE.

autres outils pertinents :

-  [outil 11 – Q&R 'Plans d'action'](#)
-  [outil 16 – Fiche d'information 'participation des ONG dans le MRM : défis et limites éventuels'](#)
-  [outil 35 – Fiche d'informations 'défis et opportunités de la collaboration avec les communautés dans la surveillance et la réponse aux violations graves'](#)
-  [outil 39 – Étude de cas 'comités villageois de protection de l'enfance dans l'est de la RDC'](#)
-  [outil 56 – Matrice 'options pour un plaidoyer local sur les violations graves'](#)

autres ressources :

- *Règles d'Engagement: Protéger les civils à travers un dialogue avec les acteurs armés non étatiques*, Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, Octobre 2011.
- *Engaging Armed Non-State Actors to Protect Children from the Effects of Armed Conflict: When the Stick Doesn't Cut the Mustard*, Jonathan Somer, Journal of Human Rights Practice, 4 (1), 2012.
- *Engaging Armed Non-State Actors on Humanitarian Norms: Reflections on Geneva Call's Experience*, Pascal Bongard, Humanitarian Exchange Magazine, juillet 2013.