

**UN ACCÈS
PLUS SÛR**

**POUR SAUVER
DES VIES**



LES PRINCIPES EN ACTION AU LIBAN

ÉTUDE DE CAS : LIBAN

KIT D'INFORMATION SUR UN ACCÈS PLUS SÛR

Élaboré en coopération avec :



CICR

RÉFÉRENCE



CICR

Comité international de la Croix-Rouge
19, avenue de la Paix
1202 Genève, Suisse
T +41 22 734 60 01 F +41 22 733 20 57
E-mail: shop@icrc.org www.icrc.org
© CICR, octobre 2014

Photo de couverture : Volontaires des Services médicaux d'urgence de la Croix-Rouge libanaise en action. © Croix-Rouge libanaise

LES PRINCIPES EN ACTION AU LIBAN

ÉTUDE DE CAS : LIBAN

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à exprimer toute leur gratitude au président de la Croix-Rouge libanaise, Sami Al Dahdah, pour avoir apporté son soutien à cette étude et avoir accueilli les représentants de la Croix-Rouge britannique et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

Ils sont particulièrement reconnaissants au directeur des opérations de la Croix-Rouge libanaise, Georges Kettaneh, pour son accueil chaleureux, la qualité de son hospitalité et son engagement actif dans tout le processus. Leurs remerciements vont aussi à ses chefs de district aussi dévoués que talentueux pour les réponses pertinentes qu'ils ont apportées avec bonne humeur à leur flot incessant de questions, ainsi qu'aux nombreux chefs de station et volontaires à Hazmieh, Tyr, Rmaich, Tripoli et Qoubayat qui leur ont donné de leur temps et prodigué leurs conseils pendant leur visite. Ils espèrent avoir rendu justice à leur travail dans la présente publication.

Plusieurs collègues du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge au Liban – représentants de la Croix-Rouge libanaise, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) et du CICR – ont généreusement participé à des discussions, ce dont les auteurs leur sont vivement reconnaissants. La participation de nombreux représentants du gouvernement, quant à elle, a apporté des points de vue très utiles à ce travail.

Les auteurs, enfin, souhaitent remercier les nombreuses personnes, à la Croix-Rouge britannique et au CICR, qui ont apporté leur contribution à l'élaboration et à la production de cette étude de cas, et notamment John Lyttle, qui a participé à la mission au Liban, Ajay Madiwale, Gayle Gedala et Glynis Thompson.

La présente étude a été rédigée par Sorcha O'Callaghan, responsable de la politique humanitaire à la Croix-Rouge britannique, et Leslie Leach, cheffe de projet, Préparation et réponse des Sociétés nationales aux conflits armés et autres situations de violence, Comité international de la Croix-Rouge. Pour plus d'informations sur le projet Principes en action et le Cadre pour un accès plus sûr, veuillez vous adresser à HP@redcross.org.uk et GVA_Cooperation@icrc.org.

Liste des sigles et acronymes

CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CRL	Croix-Rouge libanaise
DIH	Droit international humanitaire
FAL	Forces armées libanaises
SMU	Services médicaux d'urgence (département de la CRL)

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	2
INTRODUCTION	5
1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET L'APPROCHE AXÉE SUR UNE ACTION HUMANITAIRE, NEUTRE, IMPARTIALE ET INDÉPENDANTE	9
2. CONTEXTE	12
2.1 Création et structure politique du Liban	12
2.2 La guerre civile libanaise : 1975-1990	12
2.3 Le passé récent : conflits armés, troubles intérieurs et tensions internes	14
2.4 Le Liban en 2012	14
3. LA CROIX-ROUGE LIBANAISE, LES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET L'APPROCHE AXÉE SUR UNE ACTION HUMANITAIRE NEUTRE, IMPARTIALE ET INDÉPENDANTE AU LIBAN	15
3.1 Des services humanitaires pertinents et efficaces	15
3.2 L'application des Principes fondamentaux et l'approche axée sur une action neutre, impartiale et indépendante	16
4. PERCEPTION DES SERVICES MÉDICAUX D'URGENCE	19
4.1 Réputation au Liban	19
4.2 L'emblème	21
4.3 Relations avec les médias	22
5. ACCEPTATION DES SERVICES MÉDICAUX D'URGENCE	23
5.1 Acceptation à l'extérieur de la Société nationale	23
5.2 Acceptation des personnes travaillant dans les SMU	24
5.3 Acceptation des SMU sur le plan organisationnel	27
5.4 Éléments essentiels des stratégies d'acceptation des SMU	30
6. SÉCURITÉ	31
7. CONCLUSION : UN ACCÈS EFFECTIF, MAIS NON SANS LIMITES	33
CARTES	
CARTE 1 CARTE DU LIBAN ET DES POSTES MÉDICAUX D'URGENCE DE LA CROIX-ROUGE LIBANAISE	6
CARTE 2 : RÉPARTITION DES GROUPES RELIGIEUX	13
FIGURES	
FIGURE 1 : LE CADRE POUR UN ACCÈS PLUS SÛR	7
FIGURE 2 : LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE	10
FIGURE 3 : LE CYCLE DE L'ACCÈS PLUS SÛR	20



Croix-Rouge libanaise

Volontaires des SMU de la Croix-Rouge libanaise en action.

INTRODUCTION

La présente étude de cas est une initiative conjointe de la Croix-Rouge britannique, de la Croix-Rouge libanaise (CRL) et du CICR. Ces trois organisations sont membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement), réseau humanitaire mondial qui déploie son action en cas de conflit armé ou d'autres situations d'urgence. L'étude de cas est liée à deux projets distincts qui sont actuellement en cours de réalisation par la Croix-Rouge britannique et le CICR.

Le projet de la Croix-Rouge britannique « Principles in Action » vise à promouvoir le rôle des Principes fondamentaux du Mouvement, qui aident les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales) à avoir accès aux personnes touchées par une situation de crise et à leur fournir l'assistance nécessaire. En montrant comment les Sociétés nationales ont utilisé les Principes fondamentaux dans divers contextes humanitaires, essentiellement les conflits armés, les catastrophes naturelles et d'autres situations d'urgence, le projet vise à :

- ▶ partager au sein du Mouvement les enseignements tirés sur la façon dont les Principes fondamentaux ont été appliqués dans différentes situations ;
- ▶ préciser l'utilité des Principes fondamentaux d'un point de vue opérationnel dans des contextes particuliers ;
- ▶ examiner l'importance des Principes fondamentaux dans les situations humanitaires d'aujourd'hui ;
- ▶ analyser le rôle distinctif du Mouvement dans différents contextes.

En réponse à une demande adressée par des Sociétés nationales au CICR au cours du Conseil des Délégués de 2009¹, le CICR a mis en route un projet qui consistait à élaborer le Cadre pour un accès plus sûr, guide pratique visant à soutenir les Sociétés nationales dans leurs efforts de préparation et de réponse aux conflits armés ainsi qu'aux troubles intérieurs et tensions internes². Le Cadre met en évidence les mesures interdépendantes qu'une Société nationale peut prendre pour améliorer son niveau d'acceptation, son accès et sa sécurité lorsqu'elle travaille dans des zones touchées par un conflit armé et/ou des troubles intérieurs et des tensions internes. Le fondement du Cadre est une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. Composantes essentielles du guide pratique, les études de cas telles que celle-ci donnent des exemples actuels de bonnes pratiques des Sociétés nationales.

¹ Tous les deux ans, le CICR, la Fédération internationale et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se réunissent pour ce que l'on appelle le Conseil des Délégués. Le Conseil offre un cadre où les représentants de ces composantes débattent de questions qui les concernent toutes, telles que la stratégie du Mouvement et les problématiques humanitaires mondiales.

² 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 est effectivement qualifiée de conflit armé, cela donne lieu à l'application du droit international humanitaire (DIH), qui énonce les droits et les obligations des autorités gouvernementales et des groupes armés. Les termes « troubles intérieurs » et « tensions internes » désignent des actes de violence graves qui ne remplissent pas les critères requis pour la qualification de 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 peuvent se caractériser par un ou plusieurs des éléments suivants : le surgissement spontané d'actes de révolte ou la lutte de groupes entre eux ou contre les autorités au pouvoir, un vaste recours aux forces de police et de sécurité ou aux forces armées pour rétablir l'ordre intérieur, des arrestations massives, un nombre élevé de détenus de sécurité, l'existence probable de mauvais traitements ou de conditions inhumaines de détention, la suspension des garanties judiciaires fondamentales, et des allégations de disparitions.

CARTE 1 : CARTE DU LIBAN ET DES POSTES MÉDICAUX D'URGENCE DE LA CROIX-ROUGE LIBANAISE



Source : adapté de Lebanon Political Map, Section de la Cartographie, Organisation des Nations Unies, 2010

Les éléments du Cadre pour un accès plus sûr revêtent une importance essentielle pour toutes les Sociétés nationales. L'objectif sous-jacent de chacun de ces éléments est d'améliorer le niveau d'acceptation et la sécurité de la Société nationale afin qu'elle puisse avoir accès aux personnes qui ont besoin d'aide dans des contextes sensibles et dangereux, notamment les conflits armés et les troubles intérieurs et tensions internes.

FIGURE 1 : LE CADRE POUR UN ACCÈS PLUS SÛR

I		Évaluation du contexte et des risques	Les Sociétés nationales ont une bonne compréhension l'environnement dans lequel elles opèrent ainsi que des risques qu'il comporte, de sorte qu'elles peuvent prévenir et gérer ces risques.
II		Base juridique et politiques	Les Sociétés nationales disposent d'instruments juridiques fondateurs 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 afin d'apporter assistance et protection aux populations touchées.
III		Acceptation de l'organisation	Les Sociétés nationales fournissent aux plus vulnérables des services humanitaires fondés sur des principes et adaptés au contexte, d'une manière conforme aux Principes fondamentaux et aux politiques du Mouvement, et elles sont bien acceptées par les principales parties prenantes.
IV		Acceptation des individus	Les employés et les volontaires sont bien acceptés par les principales parties prenantes et ont accès à toutes les personnes qui ont besoin d'aide afin de leur apporter assistance et protection en toute sécurité et conformément aux Principes fondamentaux.
V		Identification	Les Sociétés nationales prennent toutes les mesures nécessaires pour protéger et promouvoir l'identité visuelle de l'organisation ainsi que celle de ses employés et de ses volontaires.
VI		Communication et coordination internes	Les Sociétés nationales mettent en œuvre des stratégies et des plans de communication et de coordination internes bien conçus, assortis des modèles, des outils, du matériel et de la formation nécessaires, en coordination avec le CICR et les autres composantes du Mouvement, ce qui établit une base solide sur laquelle elles peuvent s'appuyer pour œuvrer à leur acceptation et à leur sécurité et obtenir accès à tous ceux qui ont besoin d'aide.
VII		Communication et coordination externes	Les Sociétés nationales mettent en œuvre des stratégies et des plans de communication et de coordination externes bien conçus, assortis des modèles, des outils, du matériel et de la formation nécessaires, ce qui établit une base solide sur laquelle elles peuvent s'appuyer pour œuvrer à leur acceptation et à leur sécurité et obtenir accès à tous ceux qui ont besoin d'aide.
VIII		Gestion des risques pour la sécurité opérationnelle	Les Sociétés nationales sont responsables de la sûreté et de la sécurité de leurs employés et de leurs volontaires, et s'acquittent de cette responsabilité en élaborant et en mettant en œuvre un système et une structure de gestion des risques pour la sécurité opérationnelle

Étant donné le lien qui existe entre les deux projets et l'expérience considérable de la Croix-Rouge libanaise s'agissant d'appliquer les Principes fondamentaux pour se faire mieux accepter, la Croix-Rouge britannique et le CICR se sont employés ensemble à déterminer les enseignements qui pouvaient être tirés de l'approche utilisée par la CRL. Les objectifs de cette étude de cas sont donc :

- d'examiner les procédures et actions mises en place par les Services médicaux d'urgence (SMU) de la Croix-Rouge libanaise pour accroître leur sécurité et leur accès dans les situations de conflit armé et de troubles intérieurs et tensions internes – et, en particulier, l'utilité des Principes fondamentaux pour leurs opérations ;

- ▶ de tirer parti de l'approche utilisée par les SMU pour faire mieux connaître et comprendre la relation entre les Principes fondamentaux et l'accès et la sécurité en promouvant l'étude de cas au sein du Mouvement ainsi qu'auprès d'acteurs extérieurs.

L'étude de cas repose sur l'examen de documents et sur une mission conjointe CICR/Croix-Rouge britannique au Liban en février 2012. Cette mission comprenait des entretiens semi-structurés à Beyrouth, Tyr, Rmaich, Tripoli et Qoubayat. Des interviews ont été effectuées avec les dirigeants de la CRL, des volontaires des SMU et leurs parents, des représentants du CICR, de la Fédération internationale et de plusieurs Sociétés nationales partenaires, et quelques parties prenantes extérieures. En raison de contraintes de temps, il n'a pas été possible de recueillir pour cette étude les points de vue des communautés et des bénéficiaires.

1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET L'APPROCHE AXÉE SUR UNE ACTION HUMANITAIRE, NEUTRE, IMPARTIALE ET INDÉPENDANTE

L'action du Mouvement est sous-tendue par sept Principes fondamentaux – humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité – qui inspirent ses activités et influent sur elles. Ces principes sont liés au droit international humanitaire et ont été adoptés en 1965 pour constituer le cadre qui régirait l'action et l'organisation du Mouvement. En tant qu'outils opérationnels servant à obtenir l'accès aux plus vulnérables et à leur apporter une assistance plus efficace, ils jouent un rôle particulièrement déterminant lorsqu'il s'agit d'avoir accès aux personnes et communautés touchées par des conflits armés ou des troubles intérieurs et tensions internes. Les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance sont d'une importance vitale d'un point de vue opérationnel³. Humanité, impartialité et indépendance sont mentionnés 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, qui a été adopté par plus de 490 organisations humanitaires. Malgré leur importance opérationnelle particulière⁴, il arrive souvent que les Principes fondamentaux soient considérés avant tout, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Mouvement, comme l'expression de valeurs et d'idéaux et, à ce titre, que leur utilité en tant qu'outil opérationnel et décisionnel soit sous-estimée.



Une volontaire de la Croix-Rouge libanaise recueille des données auprès d'une personne déplacée. District du Mont-Liban, près de Beyrouth.

Le concept d'une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante (ou NIHA selon l'acronyme anglais) prend en compte le fait que, pendant un conflit armé ou des troubles intérieurs et tensions internes, l'accès aux populations locales peut se trouver restreint et l'insécurité des personnes ayant besoin d'aide et du personnel humanitaire peut augmenter. Pour que les organisations humanitaires puissent fournir l'assistance nécessaire en pareil contexte, il faut qu'elles-mêmes et leurs activités soient acceptées et respectées par les forces armées étatiques et les groupes armés non étatiques ainsi que par la population locale.

³ L'ouvrage de Jean Pictet *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge: commentaire* (1979), la première analyse qui ait été faite des Principes fondamentaux – et la plus détaillée – précise une hiérarchie des principes selon laquelle l'humanité et l'impartialité sont « placés au-dessus des contingences ». Neutralité et indépendance sont des principes d'utilité (appartenant aux moyens) et, en tant que tels, sont considérés comme essentiels pour que l'action soit conforme aux principes d'humanité et d'impartialité : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm>.

⁴ La proclamation des Principes fondamentaux, en 1965, avait été précédée d'un long processus de recherche sur les caractéristiques de ce qui avait bien fonctionné dans les opérations et autres activités. Si le Mouvement a maintenant souvent tendance à traiter les Principes fondamentaux comme une forme de « sagesse 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 norme. Voir M. Webster et P. Walker, *One For All and All For One: Intra-Organizational Dynamics in Humanitarian Action*, Tufts University, Boston, 2009.

FIGURE 2 : LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

HUMANITÉ	IMPARTIALITÉ	NEUTRALITÉ	INDÉPENDANCE	VOLONTARIAT	UNITÉ	UNIVERSALITÉ
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.	Le Mouvement 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.	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 et idéologique.	Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.	Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.	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.	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.

L'approche axée sur une action neutre, impartiale et indépendante est fondée sur des services humanitaires à base communautaire appropriés et efficaces, fournis dans le respect des Principes fondamentaux et des politiques pertinentes du Mouvement. Ces services sont interdépendants des autres éléments de l'approche, à savoir la perception, l'acceptation, la sécurité et l'accès. Lorsque l'accès est accordé, les activités humanitaires – ainsi que les relations avec les membres de la communauté – influent sur les perceptions, ce qui, à son tour, aura des conséquences en matière d'acceptation et de sécurité, et ainsi de suite. Si des malentendus surgissent ou si, pour une raison ou une autre, la perception n'est pas favorable et le degré d'acceptation est insuffisant pour permettre un accès sans risque, des mesures telles que celles qui sont présentées dans le Cadre pour un accès plus sûr peuvent être prises et, de fait, jouer un rôle décisif en faveur des opérations.

Cette approche est utilisée depuis longtemps par le CICR et les Sociétés nationales dans un certain nombre de contextes. Elle tient compte du fait que des mesures spécifiques doivent être prises pour réduire les risques et augmenter l'accès afin qu'il soit possible d'apporter assistance et protection à ceux qui en ont besoin. Pour qu'une composante du Mouvement puisse 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. Lorsque survient un conflit armé ou une situation de troubles intérieurs ou de tensions internes, le climat de confiance et de respect établi antérieurement auprès des communautés et des acteurs armés contribuera à ce que l'organisation en question soit mieux acceptée, ce qui devrait assurer plus de sécurité aux employés et aux volontaires et leur permettre d'avoir davantage accès aux personnes et communautés ayant besoin d'aide. Du fait de leur rôle d'auxiliaires des pouvoirs publics de leur pays dans le domaine humanitaire, les Sociétés nationales jouissent peut-être d'un degré d'indépendance moins absolu que celui du CICR, comme l'indique l'énoncé du Principe fondamental d'indépendance. Cependant, bien qu'elles aient à jouer ce rôle de soutien des activités humanitaires de leur gouvernement, les Sociétés nationales maintiennent leur indépendance grâce à l'autonomie dont elles jouissent dans leurs actions et leurs processus décisionnels.

2. CONTEXTE

2.1 Création et structure politique du Liban

Le Liban a été créé à la suite du démantèlement de l'Empire ottoman. Il a obtenu son indépendance en 1943, devenant une démocratie parlementaire basée sur le confessionnalisme et gouvernée conformément au Pacte national. Ce pacte est un accord non écrit qui articule la gouvernance du pays autour d'axes religieux ou « confessionnels » et lui donne une composition standard selon laquelle le président de la République doit être un chrétien maronite, le premier ministre un musulman sunnite et le président de la Chambre des députés ou Assemblée nationale un musulman chiite⁵.

Aujourd'hui, le Liban a une population estimée à 4,1 millions de personnes et compte 18 religions (communautés confessionnelles) officiellement reconnues. Considéré du seul point de vue ethnique, le pays est très homogène ; 95 % de la population est arabe, 4 % est d'origine arménienne et le 1 % restant est composé de divers groupes ethniques. Les divisions sociales les plus importantes, au Liban, sont confessionnelles. Les principaux groupes sont les musulmans sunnites, les musulmans chiites, les chrétiens maronites, les orthodoxes grecs, les catholiques grecs et les druzes. Il n'a pas été effectué de recensement national complet depuis 1932, où l'on faisait état d'un ratio de 6/5 entre chrétiens et musulmans⁶. Certains estiment aujourd'hui que ce ratio s'est inversé, avec un rapport musulmans/chrétiens d'approximativement 6/4. Le pays compte en outre 394 532 réfugiés palestiniens enregistrés auprès de l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA - United Nations Relief and Works Agency).

2.2 La guerre civile libanaise : 1975 – 1990

Une guerre civile entre communautés confessionnelles a déchiré le Liban de 1975 à 1990. Elle a eu des effets dévastateurs sur la situation humanitaire et économique du pays, faisant environ 200 000 morts et 1 million de blessés et causant des dommages aux infrastructures et à l'économie qui se sont chiffrés par milliards de dollars⁷. Une caractéristique de ce conflit armé a été la participation des pays voisins et de forces internationales. En 1976, avec l'accord la Ligue arabe, la Syrie pénétrait au Liban, ce qui allait contribuer à l'occupation du Sud du Liban par Israël pendant près de 20 ans, à partir de 1982. Le conflit armé consolidait les milices chiites dans le sud du pays et contribuait à la montée en puissance du Hezbollah en tant que force militaire et politique importante au Liban. Face à cette guerre qui se prolongeait, une force multinationale de maintien de la paix des Nations Unies était mise en place – la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL).

Après 15 ans de combats intenses, l'accord de Taëf était signé pour mettre fin au conflit⁸. Il modifiait le Pacte national et lui donnait la forme qu'il a conservée jusqu'à aujourd'hui. Des réformes politiques étaient adoptées pour donner aux musulmans et aux chrétiens une part égale au sein du gouvernement libanais.

⁵ Système de gouvernement fondé sur une combinaison d'éléments religieux et politiques, dans lequel le pouvoir institutionnel et politique est réparti proportionnellement entre les communautés religieuses.

⁶ A.B. Prados, Lebanon, CRS Issue Brief for Congress IB89118, Congressional Research Service, 2006.

⁷ J. Chamie, "Religious Groups in Lebanon: A Descriptive Investigation," International Journal of Middle East Studies, vol. 11, n° 2, avril 1980, pp. 175-187.

⁸ S. Eken et al., Economic Dislocation and Recovery in Lebanon, document occasionnel n° 120, FMI, 1995.

L'accord prévoyait aussi que le démantèlement de la structure confessionnelle de l'État libanais devait être considéré comme une priorité nationale. Pour l'essentiel, cependant, ce système est encore en vigueur aujourd'hui. Les milices étaient démantelées, à l'exception du Hezbollah, qui devenait une force de résistance nationale. La guerre s'achevait finalement en 1990, et la Syrie retirait ses forces en 2005.

CARTE 2 : RÉPARTITION DES GROUPES RELIGIEUX



Source : adapté de Distribution of Religious Groups in Lebanon, Rutgers University, New Jersey, 1983

Bien qu'une aide internationale ait été fournie pendant la guerre civile libanaise, ce sont des groupes d'aide locaux liés à des communautés confessionnelles ou à certains acteurs armés qui ont répondu à la plupart des besoins humanitaires au Liban. La guerre continue d'avoir un certain nombre de conséquences dans le pays aujourd'hui et, surtout, reste en toile de fond des tensions qui se poursuivent et de la fragilité des relations entre les différentes communautés confessionnelles.

2.3 Le passé récent : conflits armés, troubles intérieurs et tensions internes

L'assassinat de l'ancien premier ministre Rafic Hariri et de 22 autres personnes en février 2005 allait déclencher la révolution du Cèdre, c'est-à-dire des manifestations massives à Beyrouth contre la présence syrienne au Liban. La Syrie retirait alors le reste de ses forces militaires en avril 2005.

En 2006 Israël lançait une vaste offensive militaire à l'intérieur du Liban, après des opérations du Hezbollah qui avaient causé la mort de 10 soldats israéliens et blessé 5 civils. Il en résultait 33 jours de conflit armé qui allaient coûter la vie à quelque 1 200 civils libanais et 44 civils israéliens, et faire des milliers de blessés et presque un million de personnes déplacées. Une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies mettait fin aux combats et, à la fin de l'année, toutes les troupes israéliennes avaient quitté le pays⁹.

En 2007, les forces armées libanaises (FAL) engageaient le combat contre un groupe armé sunnite, le Fatah al-Islam, dans le camp de réfugiés palestiniens de Nahr el-Bared. Le Fatah al-Islam était vaincu, mais le camp était détruit et 30 000 résidents palestiniens étaient déplacés¹⁰.

2.4 Le Liban en 2012

La stabilité politique du Liban est souvent décrite comme reflétant les tendances régionales. Événements régionaux et internes exacerbent à la fois les clivages sunnites/chiïtes et les clivages transconfessionnels pro-/anti-syriens, ce qui crée des risques pour la sécurité. La relation complexe de la Syrie avec le Liban et les liens entre les populations et les politiques syrienne et libanaise rendent le Liban vulnérable à un débordement de la violence et de l'instabilité



Un volontaire des SMU part pour une mission à Tripoli.

qui sévissent actuellement en Syrie. À la date où cette étude est rédigée, 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 Tripoli¹¹. D'autres facteurs influent aussi sur la stabilité du Liban. L'un d'eux est le Tribunal spécial pour le Liban, à La Haye, qui est chargé d'enquêter sur l'assassinat de Rafic Hariri en 2005 et de poursuivre les responsables¹². En réponse aux inculpations, le Hezbollah a affirmé qu'aucun de ses membres ne serait arrêté par le gouvernement. Le problème a déjà entraîné la chute du gouvernement et la fin du mandat de premier ministre de Saad Hariri.

⁹ *Op. cit.*, note 6.

¹⁰ International Crisis Group, Israël/Hezbollah/Liban : éviter un regain de violence, rapport Moyen-Orient n° 59, novembre 2006.

¹¹ International Crisis Group, Lebanon's Palestinian Dilemma: The Struggle Over Nahr Al-Bared, Middle East Report No. 117, mars 2012.

¹² R.A. Hopkins, Lebanon and the Uprising in Syria: Issue for Congress, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 2012.

3. LA CROIX-ROUGE LIBANAISE, LES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET L'APPROCHE AXÉE SUR UNE ACTION HUMANITAIRE NEUTRE, IMPARTIALE ET INDÉPENDANTE AU LIBAN

3.1 Des services humanitaires pertinents et efficaces

La Croix-Rouge libanaise a été créée en 1945 et a été reconnue par l'État un an plus tard en tant qu'organisation publique à but non lucratif et auxiliaire des services sanitaires des forces armées libanaises. Le système confessionnel de gouvernement en place au Liban influe sur la CRL de plusieurs façons, y compris sur sa structure de gouvernance, qui reflète en grande partie celle du gouvernement libanais. Les postes de haut niveau sont traditionnellement tenus par des personnes représentant les trois groupes religieux les plus importants. Le président et le vice-président sont nommés par le gouvernement.

L'action de la CRL est largement axée sur la santé et comprend la fourniture de services médicaux d'urgence et de services relevant des domaines suivants : assistance médico-sociale, transfusion sanguine, éducation et soutien à la jeunesse. Le département médico-social de la Société nationale compte 43 dispensaires dans lesquels travaillent 200 médecins volontaires. Ses 12 banques du sang couvrent 50% des besoins en sang de la population. En outre, 1 400 jeunes volontaires assurent un soutien communautaire et social général à partir de 32 centres Jeunesse à travers le pays.

Le département des Services médicaux d'urgence de la CRL effectue 200 000 missions médicales par an, apportant une aide d'urgence et des soins ambulanciers lors des urgences médicales et fournissant des services de secourisme lors de grands événements sportifs et autres événements publics. En temps de conflit armé ou de troubles intérieurs et tensions internes, les SMU traversent les lignes confessionnelles pour assurer évacuation et assistance médicales d'urgence aux blessés civils et autres blessés ne participant pas directement aux hostilités.

En 1990, le ministère libanais de la Santé avait décidé d'investir dans les services médicaux d'urgence de la CRL plutôt que dans son propre service d'ambulances, d'une envergure limitée. Il y avait à cela deux raisons : la qualité et la portée des services de la CRL, et le coût associé à la mise en place par l'État d'un système parallèle. Le gouvernement était aussi conscient que les SMU étaient le seul système universel à l'œuvre au Liban et le seul à même de traverser librement les lignes confessionnelles pour fournir ses services. 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. Cependant, celui de la CRL est le seul service public à avoir l'accès et la capacité nécessaires pour opérer au niveau national, et le seul également à être bien accepté par les 18 groupes confessionnels du Liban.

Le ministère libanais de la Santé avait décidé d'investir dans les services médicaux d'urgence de la CRL plutôt que dans son propre système d'ambulances, car il savait que la Société nationale offrait le seul service d'urgence à même de traverser librement les lignes confessionnelles, et que c'était un service de grande qualité.



Des secouristes de la Croix-Rouge libanaise à Beyrouth transportent une jeune femme à l'hôpital.

Actuellement, la CRL gère la seule centrale nationale d'appels d'urgence sanitaire, possède un parc de 270 ambulances qu'elle est en train d'équiper selon les standards internationaux, et entreprend un renforcement de la formation médicale des volontaires afin qu'ils puissent fournir une aide d'urgence d'un niveau plus avancé. Avec 45 stations d'ambulances à travers le pays, équipées de 270 véhicules et où travaillent, selon les estimations, 2 700 secouristes volontaires, le service a pour objectif de répondre à 80 % des appels d'urgence dans un délai de neuf minutes. Les SMU doivent relever des défis importants – dont le moindre n'est pas d'assurer un service national d'urgence 24 heures sur 24 avec un effectif constitué presque entièrement de volontaires et un petit budget – mais le professionnalisme des volontaires, très motivés, permet d'offrir des services humanitaires d'urgence pertinents, efficaces et fiables aux diverses communautés du Liban.

3.2 L'application des Principes fondamentaux et l'approche axée sur une action neutre, impartiale et indépendante

La large acceptation des Services médicaux d'urgence de la CRL parmi les différents groupes constituant la société libanaise est la clef du succès de ce département. Ce succès ne résulte pas uniquement de la qualité des SMU mais aussi de l'approche utilisée, essentiellement inspirée des Principes fondamentaux et de l'impératif d'une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. Des entretiens avec les employés et les volontaires de la CRL

à tous les niveaux, des secouristes au directeur des opérations, ont mis en évidence le rôle central que joue l'application opérationnelle des Principes fondamentaux dans la façon dont les SMU ont réussi à obtenir et à conserver l'acceptation et l'accès nécessaires. Chaque personne interviewée pour cette étude a pu donner 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 SMU. C'est là le résultat d'une approche stratégique concertée de la part des dirigeants de la Société nationale, qui a été développée et appliquée systématiquement au fil des décennies.

Le service humanitaire pertinent et efficace offert par les Services médicaux d'urgence de la CRL est au cœur de cette approche. Le département des SMU a l'infrastructure et les capacités requises pour se mobiliser rapidement en réponse à un conflit armé ou des troubles intérieurs et tensions internes – chose que des Sociétés nationales ne fournissant pas de services médicaux d'urgence au quotidien jugent souvent difficile. Au cours des années de conflit armé et de troubles et tensions entre le Liban et Israël ainsi qu'entre divers groupes à l'intérieur du Liban, différentes communautés et différents acteurs armés ont eu besoin de l'assistance de la CRL, selon les circonstances. Cela a permis à celle-ci et à ses volontaires de faire, constamment et de façon évidente, la preuve de leur neutralité et de leur impartialité et, ainsi, d'être crédibles et d'établir une relation de confiance avec tous. Au cours des entretiens, les volontaires ont parlé de la façon dont la CRL a réussi à travailler en traversant jusqu'à 50 « frontières » différentes pendant les quinze années de guerre civile, tandis que les représentants du gouvernement soulignaient la capacité de la CRL à fournir des services dans des zones qui leur sont inaccessibles. Si la CRL fonctionne en tant qu'auxiliaire des pouvoirs publics, son indépendance est considérée comme précieuse et farouchement préservée non seulement par la Société nationale elle-même, mais aussi par le gouvernement. Des représentants gouvernementaux ont raconté que, de temps en temps, la CRL refuse leurs demandes parce qu'elle doit respecter ses Principes fondamentaux.

Si la neutralité, l'impartialité et l'indépendance ont joué un rôle crucial dans l'étendue de l'acceptation et de l'accès de la CRL, le volontariat et l'unité ont aussi une grande importance, ce qui souligne l'interdépendance existant entre tous les Principes fondamentaux, qui se renforcent mutuellement. On peut aussi considérer que les Principes fondamentaux jouent un rôle pratique, en ce sens qu'ils favorisent une perception positive des SMU dans le pays. Comme le donne à penser l'approche axée sur une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante, ces niveaux élevés d'acceptation et cette perception favorable sont d'une importance vitale si l'on veut fournir à la population du Liban des services humanitaires à base communautaire qui soient utiles.

Dans un pays où la politique, les affaires, les relations personnelles et même la sonnerie des téléphones mobiles sont souvent déterminées par une appartenance confessionnelle, les volontaires des SMU représentent tous les groupes confessionnels, leurs services étant dès lors « ouverts à tous » – conformément au Principe fondamental d'unité. Si les SMU acceptent les volontaires sans pratiquer aucune discrimination et veillent à être représentatifs des communautés qu'ils servent, ils s'attachent avec le plus grand soin à sélectionner, former et gérer leurs volontaires de façon à garantir leur respect des Principes fondamentaux.

ENCADRÉ 1 : TRANSFORMER DES SITUATIONS DIFFICILES EN OCCASIONS DE RENFORCER LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

L'adhésion des employés et des volontaires aux Principes fondamentaux est évidente à tous les niveaux de la structure des Services médicaux d'urgence, et résulte des avantages opérationnels que représente le respect des Principes – des avantages démontrés au fil du temps. Lors des entretiens, les dirigeants de la CRL ont souligné à quel point la détermination et le profil de chaque volontaire étaient importants qu'il soit possible de maintenir l'acceptation chèrement gagnée de la Société nationale et la sécurité de son personnel, et comment un seul mot ou acte inapproprié pouvait nuire à la réputation de la CRL dans la région ou même dans le pays. Comme l'a précisé le directeur des SMU : « Il faut des années, et parfois plusieurs leçons très dures, pour construire notre réputation, et il suffit parfois d'un mot ou d'un acte de travers pour la détruire. » En même temps, ces situations difficiles offrent des occasions d'expliquer comment travaille la Croix-Rouge et de préciser l'importance de sa volonté d'appliquer les Principes fondamentaux, et permettent de renforcer ces notions.

Un exemple de l'utilisation qui peut être faite d'une situation difficile pour renforcer les Principes fondamentaux nous est fourni par la détermination de la CRL à faire en sorte que tous ses volontaires, quels que soient leur appartenance personnelle ou leur parcours, puissent être déployés partout au Liban et apporter des soins à n'importe quel habitant. Dans l'histoire du pays, des volontaires ont été contestés à titre individuel par différents acteurs, généralement en raison de leur religion mais aussi, parfois, en raison de leur parcours. Cependant, après avoir démontré pendant des années leur respect des Principes fondamentaux, ces volontaires semblent avoir contribué dans une mesure considérable à la réputation de neutralité et d'impartialité de la CRL. Si, apparemment, certaines concessions mineures ont été faites dans le passé alors que cette réputation se construisait, le problème ne se pose plus vraiment à l'heure actuelle, la confiance dont jouissent l'action, les employés et les volontaires de la CRL s'étant renforcée. Aujourd'hui, les dirigeants de la CRL ne tolèrent plus aucun traitement différencié des volontaires et affirment qu'assouplir ses normes aurait des conséquences graves pour la capacité de la Société nationale à travailler efficacement dans tout le pays.

4. PERCEPTION DES SERVICES MÉDICAUX D'URGENCE

4.1 Réputation au Liban

La perception d'une organisation est liée à son identité et à sa réputation aux yeux du public, à la mesure dans laquelle elle est connue et appréciée, et à la façon dont ses actions sont comprises et interprétées. Il existe un rapport étroit et une interdépendance entre les perceptions et d'autres éléments de l'approche axée sur une action neutre, impartiale et indépendante. Les perceptions peuvent se développer à partir de ce que voit la population : comment l'organisation accomplit son travail, la composition et le comportement de ses équipes de volontaires et d'employés, et la façon dont elle se fait identifier, par exemple au moyen de l'emblème et de l'uniforme officiel de la Croix-Rouge. Elles sont aussi façonnées par ce que les gens entendent lors de leurs contacts directs avec l'organisation, par les activités promotionnelles ayant trait à la mission humanitaire et aux Principes fondamentaux ainsi que par les activités de diffusion du DIH et autres activités de communication. Elles peuvent aussi découler d'associations, d'hypothèses et de rumeurs. Elles peuvent être basées sur la réalité ou sur des idées fausses. Cependant, comme une perception positive est essentielle à l'accès et à la sécurité, des mesures doivent être prises pour remédier à une perception trop faible ou négative.

Une étude effectuée au Liban en 2007 a permis de constater que, fait extraordinaire, 100 % des personnes qui avaient répondu connaissaient la CRL et son travail. En termes de perception positive, la note moyenne dans les différents districts (et, par conséquent, les différents groupes) était de 4,9 sur 5. Les entretiens avec des représentants du gouvernement et des médias ont aussi indiqué qu'ils comprenaient clairement la mission et les principes des SMU et reconnaissaient la valeur du fait qu'une organisation neutre, indépendante et impartiale fournisse des premiers secours d'urgence.

Les perceptions peuvent être basées sur la réalité ou sur des idées fausses ou des malentendus. Quoi qu'il en soit, si elles sont médiocres ou négatives, il faut prendre rapidement des mesures pour y remédier.

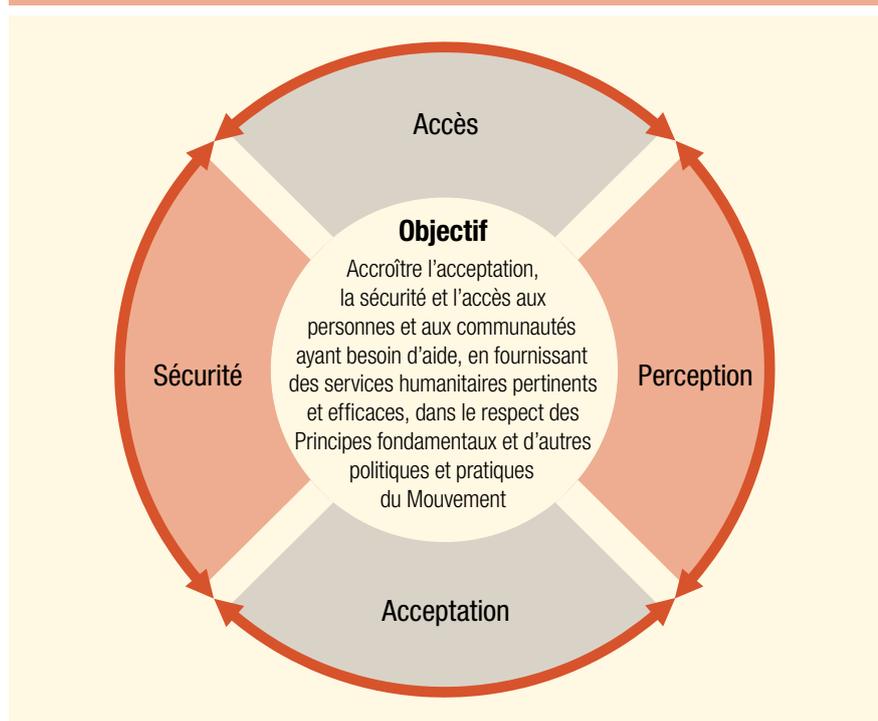
« L'atout de la Croix-Rouge est la confiance de la population ; la Croix-Rouge libanaise est protégée par ses activités et a payé le prix fort pour parvenir à cette réputation. »

Un fonctionnaire du gouvernement libanais

Des parents de volontaires se sont dits fiers de leurs enfants, fierté due en partie à l'image positive dont le volontariat pour la Croix-Rouge jouit au sein de la communauté. L'un d'eux a précisé : « Les gens ne disent pas que vous êtes le fils de votre père, ils disent que vous êtes de la Croix-Rouge. ». Cela étant, certains volontaires estimaient que le niveau de respect dont ils jouissaient au sein de la communauté constituait un obstacle au recrutement et que leur travail devait donc être démythifié. « La communauté vous remercie, elle trouve que vous êtes un héros, comme Superman, et, du coup, les autres pensent qu'ils ne sont pas à la hauteur pour devenir volontaires. »

Le département des Services médicaux d'urgence déploie quelques activités pour influencer sur la perception de la population, bien que sa réputation positive soit en grande partie due au travail accompli sur le terrain. Parallèlement au fait d'expliquer son action et les Principes fondamentaux afin de se faire

FIGURE 3 : LE CYCLE DE L'ACCÈS PLUS SÛR



accepter par l'ensemble des parties prenantes, il organise aussi des séances de diffusion plus formelles sur le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le DIH et les Principes fondamentaux à l'intention de groupes de la société civile, des universités et des différents groupes communautaires, en particulier en situation de conflit armé ou de troubles intérieurs et tensions internes.

Certaines préoccupations se sont exprimées au sein de la CRL sur le fait que sa structure de gouvernance et la composition de ses organes directeurs pouvaient donner lieu à la perception négative d'un manque d'indépendance par rapport au gouvernement, malgré l'aptitude avérée des dirigeants des SMU à prendre des décisions et des mesures en toute indépendance. La CRL procède actuellement à la révision de ses statuts afin qu'ils mettent davantage l'accent sur l'indépendance et le rôle d'auxiliaire de la Société nationale. Selon certaines personnes, cependant, la fragmentation résultant de la nature confessionnelle du gouvernement libanais préserve la CRL du risque qu'une trop grande influence politique s'exerce sur ses opérations. D'autres font valoir l'avantage d'avoir des membres des organes directeurs associés à divers partis politiques car leur implication collective permet en fait de garantir la neutralité opérationnelle. Il est arrivé que des politiciens de haut rang demandent une aide spécifique à la CRL. En raison des conséquences qu'aurait un tel acte en termes d'impartialité et de neutralité – réelles ou perçues – de la Société nationale, l'aide demandée n'a pas été fournie, mais de tels incidents mettent en évidence les difficultés inhérentes au fait d'assumer le rôle d'auxiliaire tout en veillant à préserver à la fois son indépendance et la perception de cette indépendance en pareil contexte.

4.2 L'emblème

Dans le monde entier, l'acceptation du travail, du mandat et de l'identité du Mouvement est liée à l'acceptation de ses emblèmes officiels¹³. Le respect des emblèmes semble être plus grand dans les contextes où l'on sait que la Société nationale fournit des services humanitaires pertinents et efficaces conformément aux Principes fondamentaux. En cas de non-respect de l'emblème, l'organisation concernée devrait prendre des mesures pour comprendre si le cas en question signifie un rejet délibéré de son action, de son mandat et/ou de son identité ou s'il s'agit d'un abus non intentionnel de l'emblème dû à un manque de connaissance. Elle sera ensuite mieux à même de régler le problème.

Pour preuve de la réputation solide du Mouvement et de la Croix-Rouge libanaise en particulier, non seulement l'emblème de la croix rouge est bien connu au Liban, mais il existe peu d'opposition au fait qu'il soit utilisé plutôt que l'emblème du croissant rouge dans une société que certains estiment être à 60 % musulmane. Selon les dirigeants du département des Services médicaux d'urgence, on considère généralement que cela est dû au travail manifestement impartial et neutre des volontaires des SMU. Les responsables pensent que la résistance à l'emblème serait peut-être plus grande si les SMU et leur action ne bénéficiaient pas d'une image aussi positive. Si l'importance de la protection conférée par l'emblème est très bien comprise au sein des SMU, peu d'efforts ont été faits pour éliminer les abus de l'emblème par des organisations telles que pharmacies ou autres services d'ambulances. Si aucune mesure n'est prise pour remédier à ce problème, les SMU risquent de connaître des difficultés opérationnelles à l'avenir.



Ambulance de la Croix-Rouge libanaise.

¹³ Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels établissent la croix rouge et d'autres emblèmes comme des symboles internationaux visant à protéger les victimes de la guerre malades et blessés ainsi que les personnes autorisées à leur apporter des soins, et/ou à indiquer que la personne ou le bien qui arbore l'emblème est lié au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. À ce titre, les emblèmes sont avant tout les symboles d'une protection neutre en temps de guerre et, pour qu'ils soient efficaces, leur usage a été soumis à des restrictions. Pour que le caractère protecteur des emblèmes soit universellement respecté, les Conventions de Genève obligent les États parties à promulguer une législation interdisant tout usage non autorisé de l'emblème, que ce soit pendant un conflit armé ou en temps de paix.

4.3 Relations avec les médias

Le directeur des opérations des SMU intervient souvent dans les médias pour faire des déclarations sur le travail de ces services et sur les conséquences humanitaires de certains événements. Pendant un conflit armé, la CRL choisit délibérément d'avoir peu de relations avec les médias, bien que sa présence et ses actions y soient souvent évoquées. Ses dirigeants sont très conscients de la nécessité de sauvegarder sa réputation de neutralité et d'indépendance en maintenant une certaine distance entre le personnel et les ambulances des SMU et les forces armées et/ou la défense civile lors d'incidents particulièrement délicats. La Société nationale pratique généralement peu la communication proactive, ce que déplorent de nombreux membres des SMU, regrettant que l'on ne tire pas parti de la « marque » Croix-Rouge pour promouvoir la CRL ou développer son financement. Des partenaires au sein du Mouvement présents au Liban collaborent actuellement avec la CRL pour développer ce secteur de son activité.

5. ACCEPTATION DES SERVICES MÉDICAUX D'URGENCE

5.1 Acceptation à l'extérieur de la Société nationale

La perception que les différentes parties prenantes ont d'une organisation et de son personnel a des incidences sur l'acceptation de ce personnel et du travail de cette organisation dans un contexte donné. Les stratégies d'acceptation consisteront notamment à bien saisir le contexte, ainsi qu'à cultiver les contacts et les relations avec une multiplicité de parties prenantes (y compris celles qui peuvent être hostiles) et à exercer une influence positive sur leurs perceptions. La plupart des organisations humanitaires, aujourd'hui, adoptent une forme ou une autre d'acceptation comme élément clef de leur stratégie de sécurité. Les interprétations diffèrent, toutefois, certaines organisations optant pour une approche passive fondée sur l'hypothèse que la fourniture de services leur vaudra l'approbation de la population locale et que l'acceptation suivra¹⁴, alors que d'autres, telles que le CICR et la CRL, pensent qu'il faut prendre des mesures concrètes pour se faire accepter par les parties prenantes et accroître cette acceptation.

Le Cadre pour un accès plus sûr met en évidence l'importance d'une approche active selon laquelle des actions précises sont entreprises pour que les volontaires, les membres et les employés d'une Société nationale ainsi que l'organisation elle-même se fassent accepter et restent acceptés par toutes les parties prenantes, le but ultime étant d'apporter assistance et protection aux personnes qui ont les plus grands besoins. Il souligne à quel point il est important de fournir des services communautaires pertinents guidés par les Principes fondamentaux et par une compréhension approfondie et constante du contexte opérationnel et des risques qu'il présente – deux éléments qui constituent un fondement solide pour l'action. Le Cadre met par ailleurs l'accent sur le fait que les volontaires et les employés d'une Société nationale sont mieux acceptés lorsqu'ils sont représentatifs des communautés qu'ils servent. Ils devraient aussi être recrutés, formés et déployés en fonction de leur aptitude à adhérer aux Principes fondamentaux ainsi que de leurs compétences et de leur capacité à travailler en situation de conflit armé, de troubles intérieurs et de tensions internes. L'acceptation de l'organisation est encore améliorée par le maintien de relations et d'un dialogue avec les principales parties prenantes (bénéficiaires, responsables communautaires, gouvernement et acteurs armés) afin que la présence et le travail de la Société nationale soient connus et compris et que son rôle consistant à fournir des services humanitaires neutres, impartiaux et indépendants soit respecté. Il y a beaucoup à apprendre de l'approche utilisée par la CRL pour que les personnes qui accomplissent son action et l'organisation elle-même soient acceptées, qui consiste à faire fond sur les éléments décrits ci-dessus pour fournir une assistance humanitaire à base communautaire à la fois pertinente, efficace et conforme aux Principes fondamentaux.

Le Cadre pour un accès plus sûr met en évidence l'importance d'une approche active consistant à prendre des mesures pour que la Société nationale se fasse accepter durablement par toutes les parties prenantes, le but ultime étant d'apporter assistance et protection aux personnes qui ont les plus grands besoins.

¹⁴ Réseau des pratiques humanitaires (Humanitarian Practice Network – HPN), *Gestion opérationnelle de la sécurité dans des contextes violents*, Revue des bonnes pratiques n° 8, Overseas Development Institute, Londres, 2010.

La diversité de l'effectif d'employés et de volontaires de la CRL, associée à une réelle volonté des dirigeants de veiller à ce que chacun adhère aux Principes fondamentaux en toutes circonstances, contribue à ce que ces employés et volontaires puissent traverser toutes les lignes confessionnelles et travailler dans l'ensemble du pays, selon les besoins.

5.2 Acceptation des personnes travaillant dans les SMU

Les SMU veillent tout particulièrement à ce que leurs 2 700 volontaires soient acceptés et puissent être déployés partout au Liban, quelle que soit leur appartenance personnelle ou leur parcours. Ils ne tolèrent aucun traitement différencié des volontaires, que ce soit au sein de leurs services ou de la part des bénéficiaires ou d'autres parties extérieures. Une façon importante d'obtenir l'acceptation nécessaire a été de faire en sorte que les 18 groupes confessionnels du Liban soient représentés, une autre a été la représentation sexospécifique dans les zones musulmanes afin de promouvoir l'acceptation des volontaires dans des groupes socialement conservateurs. La représentation socio-économique s'est avérée moins réalisable en raison de la nécessité pour les volontaires de donner beaucoup de leur temps personnel ainsi que, parfois, d'apporter une contribution financière. La diversité de composition des SMU est évidente tant au niveau national que dans les différents districts. De nombreux postes médicaux d'urgence (mais pas tous) comprennent des volontaires de différents groupes religieux. Des volontaires de confession différente travaillent dans tout le pays, et les postes se prêtent souvent main-forte en période de crise.

Aucun effort n'est épargné pour garantir une large représentation – un des problèmes majeurs, toutefois, étant de veiller à ne pas en arriver à la représentation d'intérêts. La CRL demande et impose une stricte neutralité. Au cours du processus de recrutement, les candidats volontaires doivent signer un engagement de neutralité, et la CRL procède souvent à des vérifications formelles et informelles auprès des communautés pour s'assurer qu'ils ne sont pas affiliés à un groupe politique. Le caractère neutre de sa composition est renforcé par le fait que, pendant la guerre civile, devenir volontaire de la Croix-Rouge était un moyen d'éviter d'être enrôlé par les milices. Cette perception de la CRL comme un genre de sanctuaire est encore évidente aujourd'hui face aux clivages confessionnels qui divisent la société, et à des pratiques d'enrôlement qui se poursuivent dans une certaine mesure. Des parents de volontaires ont particulièrement relevé cet aspect du volontariat, qu'ils jugent positif. La neutralité de la CRL représente un attrait considérable pour certains jeunes qui sont mal à l'aise face au système de confessionnalisme et au déficit de méritocratie qui persistent dans le Liban d'aujourd'hui. Le profil des recrues neutres et les efforts de la CRL pour sauvegarder sa neutralité se renforcent mutuellement. De nombreux volontaires ont souligné le fait qu'ils sont considérés comme différents de leurs pairs, et que seules certaines personnes sont aptes à faire ce travail.

La compréhension et le respect des Principes fondamentaux par les volontaires sont renforcés par l'encadrement et la formation assurés à chaque nouvelle recrue. Avant leur premier déploiement, les nouveaux volontaires bénéficient du mentorat dispensé par leur chef de poste et leurs collègues pendant une période pouvant aller jusqu'à un an. La CRL reconnaît toutefois volontiers que la formation est un domaine qu'elle doit améliorer et systématiser. Actuellement, toutefois, les codes de comportement formels et informels sont plus importants. Aucune discussion politique ou religieuse n'est autorisée dans les stations d'ambulances (dans certaines, on éteint les récepteurs au moment des actualités pour éviter les réactions), et des célébrations communes de fêtes religieuses sont organisées entre les postes pour favoriser l'entente et la tolérance. L'importance attachée à la compréhension et à l'application des Principes fondamentaux est renforcée par l'exemple et l'encadrement fournis par des dirigeants expérimentés. Ceux-ci rappellent aux volontaires le risque qu'une seule personne corrompue puisse ruiner la réputation de la Société nationale, et donnent l'exemple aux jeunes volontaires par leur fidélité aux Principes

fondamentaux. Il existe une forte structure hiérarchique dans les postes médicaux d'urgence, où les ordres doivent être exécutés strictement. Les infractions sont punies à la fois par la honte d'un blâme et par des sanctions, et des avertissements relatifs au comportement sont affichés publiquement dans les postes. L'image de neutralité des employés et des volontaires des SMU est renforcée par l'utilisation de surnoms.

Les volontaires n'ont pas eu de mal à donner des exemples de leur neutralité et de leur impartialité. Un exemple avait pour contexte de violents affrontements survenus entre les forces armées libanaises et un groupe armé palestinien dans le camp de réfugiés de Nahr el-Bared en 2007¹⁵. Les volontaires ont parlé du travail accompli pour fournir des services médicaux aux deux parties même quand des membres de leur fratrie, leur époux et des amis participaient activement aux combats parce qu'ils faisaient partie des FAL.

“ Une personne est une personne, peu importe qui elle est. ”

Un volontaire de la Croix-Rouge libanaise

Autre exemple, un chef de district de la CRL refusa d'accéder à la demande d'un volontaire qui suppliait que l'on porte immédiatement secours à l'un de ses proches dans un bâtiment qui était en train d'être attaqué, en faisant valoir que les conditions de sécurité ne permettaient pas aux SMU d'entrer dans la zone touchée et que les personnes qui ont un lien personnel avec des volontaires ne peuvent pas s'attendre à être traitées différemment de n'importe qui d'autre. Ce proche mourut et le volontaire en fut très affecté, mais ses supérieurs prirent le temps de discuter de l'incident avec lui pour s'assurer qu'il comprenait la raison de la décision prise. Le fait que ce volontaire soit toujours un volontaire aujourd'hui témoigne des compétences d'encadrement qui existent au sein de la CRL, de la forte motivation des volontaires et de la façon dont ils comprennent et respectent les Principes fondamentaux.

“ Gracia, une volontaire de 24 ans, rêvait d'être volontaire depuis son enfance après avoir vu la Croix-Rouge à la télévision. Adolescente, elle aidait en nettoyant les stations d'ambulances – et ce, jusqu'à ce qu'elle ait atteint l'âge de pouvoir être recrutée, 17 ans. Elle explique : « Lorsque nous arrivons ici, nous sommes des gamins de 17 ou 18 ans. Nous arrivons avec des mentalités différentes, de milieux différents. Ici, nous changeons du tout au tout. Lorsque nous portons l'estampille Croix-Rouge, nous devenons différents. Il s'agit de sauver une vie. On ne peut pas penser à la religion ni à la politique. Travailler avec des gens qui souffrent vous transforme. C'est ça, l'humanité. ”

Gracia Abbard, volontaire,
Croix-Rouge libanaise

¹⁵ International Crisis Group, *Lebanon's Palestinian Dilemma: The Struggle Over Nahr al-Bared*, Middle East Report No. 117, 2012, disponible à l'adresse : www.crisisgroup.org



John Lyttle/Croix-Rouge britannique

Gracia Abbard, volontaire des SMU à Qoubayat.

ENCADRÉ 2 : LE VOLONTARIAT EN ACTION

Le volontariat est l'un des sept Principes fondamentaux. L'expérience du Liban prouve l'importance de volontaires motivés qui s'attachent à appliquer les Principes fondamentaux et à fournir des services humanitaires efficaces. L'engagement des volontaires des SMU envers l'action et l'approche de la Croix-Rouge libanaise est tout à fait exemplaire et mérite particulièrement d'être souligné. Pour faire en sorte que le service national d'ambulances, entièrement volontaire, fonctionne efficacement, chaque volontaire assure 12 heures de service un jour par semaine et 36 heures un week-end par mois. Les volontaires doivent aussi avoir l'endurance physique et émotionnelle nécessaire pour travailler dans des conditions stressantes et fatigantes et doivent pouvoir s'intégrer dans une équipe et exécuter des ordres. L'esprit d'équipe est encore renforcé par la nécessité, pour chaque poste médical d'urgence, d'improviser pour maintenir ses services. Travaillant avec un budget très limité, les volontaires parlaient de recycler les articles non essentiels, d'utiliser des produits de substitution (par exemple, de vieilles cravates en tant qu'écharpes de soutien) et même de payer certains articles de leur poche pour faire en sorte que le service continue. Ce fort esprit d'équipe donne une dimension d'entreprise collective à chaque aspect du travail des volontaires, y compris l'application des Principes fondamentaux, et un sentiment de responsabilité envers les SMU – surtout parmi les volontaires plus âgés qui ont contribué à leur développement pendant toutes ces années.

Bon nombre des 35 employés rémunérés étaient à l'origine des volontaires, et tous, y compris le directeur du département des SMU, continuent à faire du volontariat dans les postes pendant leur temps libre. Malgré le sacrifice personnel qu'ils consentent, les volontaires ont souvent déclaré qu'ils recevaient plus de la Croix-Rouge qu'ils ne donnaient. Ils ont dit avoir acquis des compétences en matière d'encadrement, de négociation et de gestion des urgences ainsi que des compétences sociales, et être devenus plus tolérants et moins sectaires dans leur façon de penser, aussi bien à l'intérieur qu'en dehors des SMU. Tout n'était pas positif, cependant : de nombreux volontaires ont évoqué un système qui ne leur permettait pas de prendre un congé, ainsi que le stress et les traumatismes associés au fait d'accomplir un travail aussi éprouvant psychologiquement dans une Société nationale qui n'est pas en mesure de leur offrir un soutien en bonne et due forme. Ceci montre bien l'énorme effort que représente le fait de gérer un tel service presque entièrement avec des volontaires.



Des kits d'hygiène et des couvertures du CICR sont chargés dans une fourgonnette de la Croix-Rouge libanaise en vue d'une distribution.

5.3 Acceptation des SMU sur le plan organisationnel

Le contexte de conflit armé et de troubles intérieurs et tensions internes qui prévaut souvent au Liban a obligé les dirigeants des Services médicaux d'urgence à élaborer et à maintenir en vigueur des systèmes et des méthodes qui permettent d'obtenir un haut niveau d'acceptation. Pendant la guerre civile, les SMU travaillaient avec le CICR et, grâce à de nombreuses opérations conjointes, ils apprirent comment se positionner pour se faire mieux accepter. À la fin des années 1980, ils durent faire face à une série d'incidents de sécurité contre leur personnel et leurs biens – qui eurent entre autres pour effet qu'un parc de véhicules qui venaient de leur être donnés, clairement marqués de l'emblème de la croix rouge, fut réquisitionné par des acteurs armés. Les volontaires locaux utilisèrent leurs contacts et leur capacité de persuasion pour faire valoir les avantages des services d'évacuation médicale et pour négocier la restitution des véhicules. Cet incident donna lieu à une action concertée de la CRL pour élargir son réseau de contacts, renforcer ses relations avec les parties prenantes et communiquer sur son travail, et la rendit plus apte à œuvrer conformément aux Principes fondamentaux. Les contacts établis à l'époque ont été maintenus, permettant aux dirigeants de tisser des relations solides avec de nombreuses personnalités influentes au sein du gouvernement et des 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.

Les dirigeants de la Société nationale ont noué des relations solides avec de nombreuses parties prenantes essentielles, démontrant à quel point il est important d'investir dans les relations et de développer la confiance au fil du temps.

Les relations très fortes nouées 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. Des interactions occasionnelles et informelles avec les personnes au pouvoir sont indispensables si l'on veut établir la confiance et se faire accepter. L'étendue et la solidité des relations positives qui sont nouées sont si importantes que des partenaires de la Croix-Rouge au Liban ont évoqué la crédibilité que leur avait valu le fait d'être associées à la CRL.

Du fait de son rôle de gestion du service national d'ambulances, la CRL est souvent amenée à être en liaison quotidienne avec les autorités, par exemple pour assurer la planification coordonnée d'événements publics. Représentants des FAL, de la défense civile et du ministère de la Santé ont tous mentionné à quel point il est important qu'un acteur neutre et indépendant puisse fournir des services aux habitants de toutes les régions et aux membres de toutes les communautés. Étant donné le niveau élevé de coordination et de confiance requis, il est crucial pour la CRL de conserver son autonomie de décision opérationnelle et de maintenir une distance – effective et perçue – entre son organisation et toutes les parties prenantes. Nous ne citerons que quelques exemples de cette manière d'agir : contester une demande du gouvernement qui voulait qu'un poste soit ouvert à un certain endroit, préserver l'image de neutralité des SMU en refusant d'être d'astreinte pour la défense civile au cours



La CRL vient chercher les corps de victimes tuées pendant un bombardement à côté de Jouaiya, un village proche de Tyr.

de manifestations, préférer être prêts à répondre à des urgences spécifiques par l'intermédiaire de la centrale nationale d'appels d'urgence; et transférer les patients vers un établissement de soins où l'on estime qu'ils se sentiront en sécurité plutôt que suivre l'avis des autorités et de les transférer ailleurs.

Ces relations sont à la base de la large acceptation dont jouissent les SMU, mais c'est le travail humanitaire impartial et neutre du département sur le terrain qui joue le rôle le plus déterminant. Les dirigeants ont souligné à quel point il était important que la CRL tienne ses engagements afin que son action obtienne et conserve la confiance de tous. Ils ont déclaré que, du fait du contexte de conflit armé ou de troubles intérieurs et tensions internes que connaît le Liban, la Société nationale a pu faire ses preuves auprès de chacun au fil du temps, et ils ont indiqué par exemple en quoi le conflit armé de 2006 avec Israël avait permis de développer l'acceptation de la CRL par le Hezbollah de façon à ce que la Société nationale ait accès aux personnes ayant besoin d'aide. Lors d'un incident précis, le passage de patients transportés par une ambulance des SMU avait été bloqué, et un groupe armé menaçait leur vie et leur liberté.

Au bout de plusieurs heures, les ambulanciers avaient réussi à persuader le groupe en lui expliquant que lui-même ne voudrait certainement pas que ses membres soient remis en mains adverses s'ils se trouvaient un jour dans une situation similaire. Grâce à leur compétence en matière de plaidoyer et de persuasion, conjuguée avec les mesures bien coordonnées prises par le directeur, qui avait contacté ses relations de haut niveau pour leur parler de l'incident et négocier avec elles, l'ambulance et tous ses passagers avaient pu poursuivre leur route en sécurité. À de multiples reprises, l'accent a été mis sur l'impératif de cohérence dans les messages et de respect de lignes de communications strictes, et sur la nécessité d'avoir la force et l'expérience voulues pour adopter une position fondée sur des principes dans des circonstances difficiles. Comme l'a déclaré un cadre supérieur, « 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 ».

5.4 Éléments essentiels des stratégies d'acceptation des SMU

- ▶ Il est nécessaire de se doter d'une stratégie délibérée pour obtenir et conserver l'accès. Le temps et l'expérience sont importants ; on ne parvient pas à l'acceptation du jour au lendemain, et il faut la préparer en temps de paix.
- ▶ Confiance et crédibilité sont des facteurs essentiels. On les établira en fournissant continuellement des services à base communautaire pertinents et efficaces, aussi bien en temps de paix qu'en temps de conflit armé ou de troubles intérieurs et tensions internes. Les organisations sont jugées sur leurs actes et non sur leurs paroles, d'où l'importance de tenir ses promesses et de veiller à fournir ses services de manière appropriée.
- ▶ 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 le travail, les objectifs et les principes de l'organisation.
- ▶ L'effectif de volontaires doit être représentatif de la population qu'il sert, et les volontaires doivent respecter les Principes fondamentaux en tout temps, tant dans leur travail que dans les autres contextes. Il est important, pour que la Société nationale soit acceptée, d'appliquer tous les Principes fondamentaux, et pas seulement ceux qui sont associés à une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante.
- ▶ 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. Une direction solide et expérimentée, de la cohérence et une bonne communication interne sont autant de facteurs essentiels.

6. SÉCURITÉ

L'acceptation est la pierre angulaire de la stratégie de sécurité du département des Services médicaux d'urgence, bien que celui-ci prenne également certaines mesures de protection et de dissuasion¹⁶. Ses dirigeants s'appuient sur leur vaste réseau de contacts pour obtenir le consentement et les garanties de sécurité nécessaires pour des missions délicates. En prenant le temps d'expliquer la nature du travail qu'ils entendent faire dans la zone concernée et d'informer les parties prenantes du lieu de la mission avant que celle-ci soit mise en route, les SMU obtiennent le soutien et la confiance de toutes les parties ainsi que de la communauté elle-même. Avant de commencer une intervention, il faut laisser passer assez de temps après avoir pris contact avec les responsables concernés pour que les messages concernant l'opération prévue aient été transmis par la personne de contact aux différents niveaux impliqués. Si les SMU n'ont pas eu de contact préalable avec un acteur armé impliqué, l'assistance sera retardée jusqu'à ce que les assurances nécessaires aient été obtenues.

Il a fallu des années à la CRL pour établir ce système élaboré et bien affûté, mais elle ne peut pas se reposer sur lui dans un conflit armé international. Dans des situations telles que le conflit armé de 2006 avec Israël, la CRL dépend de la coordination du CICR avec l'acteur armé extérieur, bien que la coordination avec les acteurs libanais continue d'être gérée par la CRL. Quand il n'y a pas de contact direct, la CRL ne peut pas pleinement utiliser sa connaissance approfondie et fine du contexte ni sa stratégie relationnelle avec les acteurs armés. Cela signifie aussi que, dans certains cas, il a fallu attendre avant de recevoir les autorisations nécessaires. Dans d'autres, où ces autorisations avaient en apparence été obtenues, la sécurité de passage n'était en réalité pas garantie. On a enregistré plusieurs graves incidents de sécurité pendant le conflit armé de 2006, ce qui confirme qu'il ne faut pas trop compter sur les stratégies d'acceptation pour garantir la sécurité, en particulier dans un contexte de conflit armé international où l'on ne peut pas établir de relations de confiance et où la CRL ne peut pas se faire confirmer directement l'acceptation dont elle jouit.

Certaines mesures de protection sont donc également prises : faire porter au personnel des SMU des gilets et des casques pare-balles, prévoir que les ambulances se déplacent en convoi et/ou fonctionnent en relais lors de missions risquées ou longues, et, dans des circonstances critiques, utiliser différentes tactiques – telles que conduire lentement ou convenir au préalable avec les autorités de moyens d'identification aux postes de contrôle – afin de diminuer l'exposition aux risques. Un système très perfectionné de noms de code a été élaboré pour réduire encore la vulnérabilité du personnel et des patients. Non seulement il masque l'identité et la religion de chaque volontaire, mais il attribue aussi des noms de code aux stations d'ambulances, aux groupes politiques, aux hôpitaux et même aux itinéraires. Assez rarement, les SMU sont accompagnés par des escortes armées des FAL, à titre dissuasif. Il peut apparemment s'avérer difficile de ne pas accepter les offres d'accompagnement lorsque l'on transporte des patients des FAL.

Le département des Services médicaux d'urgence utilise son analyse approfondie du contexte et les informations dont il dispose pour évaluer les risques

En prenant le temps d'expliquer la nature du travail qu'ils veulent faire dans la zone concernée et d'informer les parties prenantes du lieu où se déroulera une mission avant qu'elle ne commence, les dirigeants des SMU obtiennent le soutien et la confiance de toutes les parties et de la communauté elle-même, évitant ainsi des retards qui peuvent être fatals.

¹⁶ Les approches de la sécurité que sont l'acceptation, la dissuasion et la protection sont considérées comme formant un « triangle de la sécurité ». Souvent utilisées ensemble, elles constituent pour les organisations une gamme de méthodes allant des options « douces » à « dures ». L'acceptation est une approche qui tente de supprimer une menace pour la sécurité en renforçant les relations avec les communautés locales et les parties prenantes concernées dans la zone d'opération et en obtenant leur consentement à la présence et au travail de l'organisation. La protection est une approche qui met l'accent sur l'utilisation de procédures et de dispositifs pour diminuer la vulnérabilité aux menaces existantes. Quant à la dissuasion, elle vise à prévenir une menace en lui opposant une contre-menace, qui, sous sa forme la plus extrême, peut être une protection armée. Voir Réseau des pratiques humanitaires, *op. cit.* note 14.



Casques et gilets pare-balles portés par les secouristes de la Croix-Rouge libanaise.

et adapter ses modalités d'action en conséquence. Par exemple, les chefs de poste ont parlé de l'importance de faire travailler des volontaires locaux dans la salle de contrôle lors de missions délicates, car leur connaissance de la zone leur permet de déterminer quels sont les sites et les itinéraires les plus sûrs pour les ambulances. Les compétences et l'expérience des dirigeants sont importantes en pareille situation, de même qu'un système hiérarchique solide. Les ordres doivent être exécutés exactement et intégralement lors de toute réponse à des incidents graves.

Les structures, systèmes et procédures de gestion de la sécurité ne sont pas totalement intégrés dans le département des Services médicaux d'urgence, ni dans l'ensemble de la CRL. On compte surtout sur les connaissances, l'expérience et l'autorité des dirigeants chevronnés des SMU et sur leur réseau de contacts. Ce manque d'intégration structurelle ajoute au stress déjà élevé de ces cadres, car la responsabilité de la sécurité repose uniquement sur leurs épaules. Une formation par simulation est dispensée, mais pas à tous. Cette question est actuellement à l'examen. Le niveau de tolérance du risque est élevé, et les dirigeants reconnaissent volontiers que l'une des difficultés des SMU est d'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 importants 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. Dans une Société nationale manquant de moyens financiers, une assurance couvre les employés et les volontaires qui participent directement aux interventions, mais il n'est pas prévu d'assurance vie.

7. CONCLUSION : UN ACCÈS EFFECTIF, MAIS NON SANS LIMITES

L'application des Principes fondamentaux a aidé les Services médicaux d'urgence à parvenir à un haut niveau d'acceptation et d'accès dans tout le Liban ces vingt dernières années, et à le conserver. Pendant la guerre civile, les SMU ont réussi à accomplir leur mission en traversant jusqu'à 50 « frontières » différentes. Plus tard, pendant l'occupation israélienne du sud du pays, la Croix-Rouge libanaise a pu fournir des services transfrontaliers. Pendant le conflit armé de 2006 entre Israël et le Hezbollah, elle a également pu fournir ses services aux deux parties. À l'heure où cette étude est rédigée, elle assure le transport médical d'urgence des ressortissants syriens blessés qui fuient en traversant la frontière avec le Liban.

Il est évident que, dans le contexte du Liban, les Principes fondamentaux sont plus qu'un code abstrait ou un engagement idéologique. Ils servent de cadre à l'action et d'outil opérationnel pour orienter la prise de décisions dans des circonstances très difficiles. Ils sont particulièrement utiles pour une Société nationale qui a besoin de maintenir un juste équilibre entre son rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics et sa capacité de fournir une assistance humanitaire neutre et indépendante à ceux qui en ont le plus besoin, et d'être perçue comme fiable à cet égard. Un des enseignements les plus importants à tirer de l'expérience du Liban est que cet équilibre ne s'établit pas par hasard et exige des efforts considérables et constants.

S'il est vrai que le mode d'action de la Croix-Rouge libanaise était sous-tendu par un impératif opérationnel plutôt que par des lignes directrices précises, il a été frappant de constater à quel point la pratique de la Société nationale tient compte de nombreux éléments de l'approche axée sur une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante et du Cadre pour un accès plus sûr. Par exemple, l'effectif de volontaires des SMU est délibérément composé de telle sorte que tous les groupes confessionnels du Liban y soient représentés, et les volontaires sont choisis en fonction de leur aptitude et de leur détermination à respecter les Principes fondamentaux. Il est clair que les SMU ne s'appuient pas sur les seuls principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance; les sept Principes fondamentaux sont importants. Les volontaires et les employés les utilisent pour faire accepter leur travail, et tous peuvent citer des cas où cela leur a permis d'obtenir la sécurité et l'accès nécessaires. Lorsque des difficultés surgissent, les dirigeants prennent rapidement des mesures pour les surmonter, en s'appuyant sur les Principes fondamentaux pour prendre leurs décisions et pour négocier avec les parties prenantes. Ces méthodes, associées à la somme considérable d'expérience et de connaissances des SMU et aux relations de confiance qui en découlent, se sont développées au cours de nombreuses années de pratique. La présente étude confirme l'utilité des modèles de l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante et du Cadre pour un accès plus sûr en tant que base solide sur laquelle fonder la préparation, le positionnement et l'intervention lors d'un conflit armé ou de troubles intérieurs et tensions internes.

Cependant, l'application des Principes fondamentaux – et du Cadre pour un accès plus sûr de manière plus générale – ne supprime pas entièrement les risques. Ces outils améliorent l'accès et la sécurité mais leur succès est néanmoins tributaire de la façon dont ils sont utilisés ainsi que des décisions et du

Au Liban, les Principes fondamentaux sont un outil opérationnel clef et aident la Société nationale à maintenir un juste équilibre entre son rôle d'auxiliaire officielle des pouvoirs publics et sa capacité de fournir une assistance humanitaire neutre, impartiale et indépendante.



Jon Björgvinsson/CICR

Ambulance des SMU endommagée près de Qana en 2006.

comportement des acteurs armés. Les assurances obtenues doivent être mises à l'épreuve sur la durée. Il est important que ceux qui sont sur la ligne de front comprennent à la fois les avantages que présente l'application des Principes fondamentaux, de l'approche axée sur une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante et du Cadre pour un accès plus sûr, et les limites qu'elle comporte. Dans certaines situations, cette application sera simple et conforme au bon sens. Dans d'autres, elle tiendra davantage de l'art, et il faudra faire très attention à tout changement intervenu dans le contexte.

On en veut pour preuve 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 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.

Bien que le CICR se soit mis en rapport avec les autorités compétentes et leur ait demandé instamment de prendre les mesures nécessaires pour éviter de tels incidents à l'avenir, l'événement ébranla gravement 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, une évidence s'imposait : la CRL pouvait, avec le temps, parvenir à un haut niveau 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, ce qui permettait d'établir une réelle relation de confiance ; en revanche, dans un conflit armé international, où les contacts directs de la CRL avec les autorités de la partie opposée ne sont généralement pas possibles, il est plus difficile, voire impossible, d'établir des relations de confiance. Si les Sociétés nationales des parties à un conflit armé international ont noué de bonnes relations en temps de paix et sont autorisées à rester en contact dans le contexte de violence, elles peuvent en fait procurer une « ligne de communication » supplémentaire à leurs autorités respectives, le but visé étant d'accroître l'accès en toute sécurité aux populations ayant besoin d'aide. Il reste à voir, toutefois, si l'on peut atteindre le même niveau de confiance en passant par des relations avec des tiers.

Si la Croix-Rouge libanaise est arrivée à être très bien acceptée et à obtenir un large accès pour ses services médicaux d'urgence – en particulier en situation de conflit armé ou de troubles intérieurs et tensions internes –, elle admet que le niveau d'acceptation est moins élevé pour certains de ses services non urgents. Cette différence entre les programmes d'urgence et les autres programmes en matière d'application des Principes fondamentaux n'est pas rare. On ne sait pas très bien dans quelle mesure cela est dû à des structures de gestion différentes au sein de la CRL, aux problèmes liés à l'application des Principes fondamentaux dans les programmes à plus long terme, ou au fait que les communautés acceptent davantage l'aide d'urgence vitale que des formes d'assistance moins urgentes. Étant donné l'accent mis dans le Cadre sur la nécessité de se préparer en temps de paix pour pouvoir obtenir la sécurité d'accès en situation de violence, il est important de bien cerner quelle part des enseignements qui peuvent être tirés de l'application des Principes fondamentaux en situation d'urgence concerne aussi les programmes à long terme. Le travail des SMU est un excellent point de départ pour ce faire.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est une organisation impartiale, neutre et indépendante, dont la mission exclusivement humanitaire est de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance. Le CICR s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit humanitaire et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales pendant les conflits armés et les autres situations de violence.

La Croix-Rouge britannique est une organisation humanitaire dirigée par des volontaires qui aide les personnes et communautés en situation de crise, quelles qu'elles soient et où qu'elles soient. Elle donne aux personnes vulnérables, au Royaume-Uni et à l'étranger, les moyens de se préparer aux situations d'urgence et d'y répondre, puis, lorsque la crise est finie, de s'en relever et de reconstruire leur vie.

La Croix-Rouge Libanaise a pour but de diffuser la paix, de servir la société, et d'atténuer les souffrances humaines en toute neutralité et sans aucune distinction fondée sur la race, le sexe, la condition sociale, la religion ou l'appartenance politique.



CICR