

A photograph of a woman in a red headscarf and patterned dress carrying a woven basket on her back. She is standing in front of a wall that has been severely damaged by bullets, with many holes and missing plaster. On the wall, there is a colorful mural of various food items, including cans of 'COAST', 'VIMTO', 'HILWA', 'TOP', 'SOMAR', and 'BUK'. A dark wooden door is visible to the right of the mural. The scene is set in a war-torn area.

PRINCIPES SOUS PRESSION

L'IMPACT DES MESURES ANTITERRORISTES ET DE
PRÉVENTION/LUTTE CONTRE L'EXTRÉMISME VIOLENT
SUR L'ACTION HUMANITAIRE BASÉE SUR LES PRINCIPES

PRINCIPES SOUS PRESSION

L'IMPACT DES MESURES ANTITERRORISTES ET DE
PRÉVENTION/LUTTE CONTRE L'EXTRÉMISME VIOLENT
SUR L'ACTION HUMANITAIRE BASÉE SUR LES PRINCIPES



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



CONSEIL NORVÉGIEN
POUR LES RÉFUGIÉS

REMERCIEMENTS

Cette étude a été commandée par le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC). Il a reçu l'aide financière du Département Fédéral suisse des Affaires Etrangères (DFAE).

Elle bénéficie des contributions de membres d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI) et d'autres organisations internationales, des agences de l'ONU et d'Etats bailleurs. Les auteurs souhaitent remercier les personnes interrogées qui ont dédié leur temps et leur expertise à cette recherche. Les auteurs sont particulièrement reconnaissants envers NRC Irak, NRC Nigéria et NRC Somalie, pour leur soutien lors des recherches sur le terrain. Les auteurs souhaitent également remercier le Groupe interne d'évaluation par les pairs de NRC pour ses contributions et ses retours précieux.

Le Conseil norvégien pour les réfugiés est une organisation humanitaire indépendante œuvrant pour les personnes déplacées de force. Pour plus d'informations, contactez-nous à l'adresse suivante : nrcgeneva.policy@nrc.no

Photo de couverture : © NRC/Christian Jepsen
© NRC, 2018

Mise en page et Conception : BakOS DESIGN

Avertissement : Le contenu de ce document ne peut être interprété comme reflétant la position du Département Fédéral suisse des Affaires Etrangères (DFAE). Ce document ne reflète pas nécessairement la position ou les opinions du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC). Ce document ne peut en aucune manière être considéré comme un conseil juridique professionnel de la part de NRC.

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

- AUB** Université Américaine de Beyrouth
- BIS** Bureau pour l'Industrie et la Sécurité
- LEV** Lutte contre l'Extrémisme Violent
- GDT** Groupes Désignés comme Terroristes
- UE** Union Européenne
- GAFI** Groupe d'Action Financière contre le blanchiment d'argent
- IASC** Comité Permanent Interorganisations
- ONGI** Organisations Non Gouvernementales Internationales
- CSNU** Conseil de Sécurité des Nations Unies
- ONG** Organisations Non Gouvernementales
- OSBL** Organisme Sans But Lucratif

Coalition des OSBL autour

- du GAFI** Coalition des Organismes Sans But Lucratif autour du Groupe d'Action Financière
- NRC** Norwegian Refugee Council
- GANE** Groupe Armé Non Etatique
- OCHA** Bureau de la coordination des affaires humanitaires
- OFAC** US Office of Foreign Assets Control
- P/LEV** Prévention/Lutte contre l'Extrémisme Violent
- PEV** Prévention de l'Extrémisme Violent
- ONU** Organisation des Nations Unies
- UNOCT** Bureau des Nations Unies de lutte Contre le Terrorisme
- EU** Etats-Unis
- USAID** Agence des Etats-Unis pour le Développement International
- BM** Banque Mondiale

CONTENU

AVANT-PROPOS	7
NOTE DE SYNTHÈSE	8
RECOMMANDATIONS	11
1 INTRODUCTION	12
Méthodologie.....	13
2 CONTEXTE	14
2.1 La lutte antiterroriste et ses liens avec l'aide humanitaire.....	14
2.2 Instruments légaux de lutte contre le terrorisme.....	14
2.3 Exigences des bailleurs vis-à-vis de l'antiterrorisme.....	16
2.4 Cas juridiques impliquant des ONG.....	17
2.5 La Prévention/Lutte contre l'Extrémisme Violent et ses liens avec l'aide humanitaire.....	18
3 IMPACTS DES MESURES ANTITERRORISTES ET DE P/LEV	20
3.1 Impacts structurels.....	20
3.2 Impacts opérationnels.....	22
3.3 Impacts internes.....	24
4 MESURES D'ATTÉNUATION ET MÉCANISMES DE DÉFENSE	28
4.1 Approches de gestion des risques.....	28
4.2 Gestion à distance.....	28
4.3 Exemptions.....	29
4.4 Méthodes de transfert informelles.....	29
4.5 Plaidoyer.....	30
5 CONCLUSION ET RÉSULTATS	31
6 RECOMMANDATIONS	33
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	36
ENDNOTES	37



AVANT-PROPOS

En tant qu'humanitaires, nous sommes souvent témoins des attaques cruelles des terroristes contre les civils. Nous devons tous prévenir le terrorisme sous toutes ses formes. Bien trop souvent, nous constatons aussi que la « guerre contre le terrorisme » et sa législation antiterroriste, ont eu pour conséquence indésirable de rendre l'assistance et la protection aux victimes du terrorisme plus compliquées, et plus dangereuses.

Les quatre principes de neutralité, d'indépendance, d'impartialité et d'humanité sont les piliers de l'action humanitaire. Guidés par ces principes, nous travaillons pour que l'aide soit distribuée en fonction des besoins, et non pas selon des motifs liés à la lutte antiterroriste. Cela nous offre une base de négociation solide, avec toutes les parties au conflit, en matière d'accès aux communautés. Notre unique objectif doit être de répondre aux besoins, où qu'ils se trouvent.

Cette étude démontre que les mesures antiterroristes mettent les principes humanitaires sous pression. Nos recherches au Nigéria et en Somalie révèlent qu'elles limitent la capacité des ONG à mettre en œuvre leurs programmes sur la seule base des besoins. Dans des contextes comme l'Irak, les concepts de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent impactent potentiellement le principe d'indépendance, par exemple en soutenant un récit politique négatif sur certains groupes. Ailleurs, la question de la diminution des risques financiers (de-risking) est devenue un obstacle majeur pour les interventions humanitaires. Il s'agit du refus par une banque de procéder à un transfert vers le compte d'un organisme d'aide, par peur des conséquences des lois contre le financement du terrorisme.

Nous vivons une époque où les conflits prolongés et complexes sont devenus les théâtres d'opération normaux des organismes d'aide. Dans de tels contextes, il est plus important que jamais que nous chérissions les principes humanitaires, afin de protéger l'espace humanitaire. Bien que la lutte antiterroriste soit importante, les stratégies politiques doivent rester à l'écart de l'action humanitaire.

Un dialogue ouvert et transparent est nécessaire pour que l'action humanitaire ne se confonde pas avec des objectifs politiques et sécuritaires. Ce rapport, financé par le Département Fédéral suisse des Affaires Etrangères (DFAE), recommande aux gouvernements, aux bailleurs et aux organismes d'aide de collaborer en vue de parvenir à un équilibre entre lutte antiterroriste et action humanitaire.



Jan Egeland,
Secrétaire Général
du Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC)



NOTE DE SYNTHÈSE

Alors que les Etats continuent à adopter des mesures de lutte contre les activités terroristes, les ONG demeurent préoccupées par l'impact de ces mesures sur leur capacité à aider les populations dans les territoires contrôlés par des groupes désignés comme terroristes (GDT). Les mesures antiterroristes s'imposent aux ONG à travers des niveaux de législation variés, et via certaines clauses des accords de partenariat.

Le paysage légal antiterroriste est complexe ; les organisations peuvent être contraintes de se plier aux lois de leurs zones d'intervention, ainsi qu'à celles des Etats où elles sont enregistrées, des Etats bailleurs, ou d'autres Etats dont le droit a une portée extraterritoriale. Les accords de partenariat sont également complexes, avec une grande diversité de terminologie et de portée. Il existe clairement une tension entre les mesures antiterroristes inscrites dans la loi et dans les exigences des bailleurs – qui peuvent restreindre

le dialogue avec les GDT –, et l'action humanitaire basée sur les principes – qui exige de dialoguer avec toutes les parties afin d'accéder aux personnes dans le besoin.

Ce rapport a deux objectifs. Premièrement, mettre à jour les éléments montrant l'impact des mesures antiterroristes sur l'action humanitaire basée sur les principes, dont le dernier examen complet date d'une étude de 2013 par NRC et OCHA. Deuxièmement, il vise à examiner l'impact de l'émergence du secteur de la Prévention/Lutte contre l'Extrémisme Violent (P/LEV) sur l'action humanitaire basée sur les principes. Les recherches sur le terrain ont été menées au Nigéria, en Somalie et en Irak. L'impact a été examiné à trois niveaux : structurel (affectant le respect des principes humanitaires), opérationnel (affectant les décisions liées aux programmes) et interne (affectant les procédures administratives et la coordination interorganisations).



PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les mesures antiterroristes limitent la capacité des organisations à mettre en œuvre des programmes sur la seule base des besoins, et les obligent à éviter certains groupes ou zones.

En conséquence, certaines communautés peuvent ne pas recevoir l'aide dont elles ont besoin. Dans plusieurs contextes – dont le nord-est du Nigéria –, il est clair que les besoins de certaines zones n'ont pu être satisfaits car les ONG ont limité leurs programmes aux zones contrôlées par le gouvernement. Cela impacte clairement la capacité de certaines communautés à recevoir l'aide dont elles ont besoin. Cela signifie aussi que les groupes armés non-étatiques (GANE) peuvent percevoir les ONG comme étant partisans – ce qui impacte négativement les négociations pour l'accès et la sécurité des équipes.

L'étendue de la P/LEV peut nuire à l'action humanitaire en l'associant à des objectifs politiques. Le concept de P/LEV est mal compris

par les humanitaires et par les bailleurs, ce qui rend difficile l'identification de ses impacts opérationnels et internes. L'impact structurel, quant à lui, était relativement clair. Dans un climat d'intensification de la compétition pour les financements humanitaires et d'augmentation des financements pour des programmes de P/LEV, les ONG recadrent parfois leurs activités, ou modifient leurs programmes afin de s'insérer dans ce cadre. Des décisions sont prises sans égard pour les objectifs politiques de certains programmes de P/LEV, ni pour leurs conséquences sur l'action humanitaire basée sur les principes. Le recours croissant à l'approche P/LEV peut aussi créer des problèmes de perception, notamment lorsque des GANE et des communautés ne perçoivent pas la différence entre acteurs humanitaires, politiques ou de sécurité.

Le manque de clarté concernant les exigences antiterroristes continue à miner les organisations humanitaires. L'autocensure, identifiée par l'étude

de 2013 comme un impact opérationnel, demeure une question clé. Aujourd'hui en Somalie, certaines ONG ne se sentent pas plus en mesure de travailler dans les zones tenues par les Shebabs qu'en 2010. Les ONG, faute de clarté et de conseils de la part des bailleurs et de leurs propres sièges, limitent leur dialogue avec les GDT. Les équipes ne sont pas encouragées à clarifier la situation, selon la logique « ne cherchez pas à savoir », ce qui limite la transparence et le partage d'informations, et conduit à une impasse sur ces questions.

La question du *de-risking* financier (lorsqu'une banque refuse d'offrir ses services à une ONG par peur des conséquences des lois contre le financement du terrorisme), est devenue une barrière majeure. Des ONG ont déclaré être dans l'incapacité de transférer de l'argent vers certaines zones, les obligeant à employer des méthodes non régulées, en dehors du système bancaire, comme le *hawala* ou le transport d'argent liquide. D'importants retards de programmation ont été signalés à cause de ces stratégies de diminution des risques financiers. Le problème affecte notamment les petites organisations, qui n'ont pas la capacité de se conformer à ces exigences, et les organisations musulmanes basées sur la confiance, perçues par les banques comme étant « à haut risque ». Tant qu'une solution n'aura pas été trouvée, les banques dicteront aux organisations humanitaires là où elles doivent travailler.

MESURES D'ATTÉNUATION ET MÉCANISMES DE DÉFENSE

Les pratiques des organisations humanitaires pour atténuer et lutter contre l'impact des mesures antiterroristes sur leurs opérations ont progressé depuis le rapport de 2013. Ces évolutions sont discutées dans la Section 4 de ce rapport, mais en voici quelques-unes.

Gestion des risques : Au sein des ONG, l'attention croissante autour des enjeux de conformité reflète la complexité grandissante de l'environnement réglementaire. En 2015, NRC a finalisé sa Boîte à Outils de Gestion des Risques Liés aux Mesures Antiterroristes, rassemblant diverses politiques anti-détournement au sein d'un cadre de gestion des risques. La boîte à outils s'est montrée utile, mais les ONG manquent de conseils spécifiques à chaque contexte, pour gérer, par exemple, les exemptions humanitaires et les licences du BIS américain.

Gestion à distance : La gestion à distance ou le retrait des équipes des zones dangereuses et le transfert des responsabilités du programme aux employés locaux ou à des organisations partenaires, a augmenté ces dernières années à mesure que les ONG visent à réduire leur exposition aux risques. Bien que des meilleures connaissances et technologies existent autour de cette pratique, elle pourrait pousser les ONG à transférer le risque vers d'autres organisations moins bien équipées pour le gérer.

Utilisation de méthodes de transfert informelles : À mesure que le *de-risking* se propage, les ONG sont poussées hors des systèmes de transfert d'argent formels, et le recours à des mécanismes informels s'intensifie. Le *hawala*, un système traditionnel largement non régulé, est désormais couramment utilisé par les ONG. Il offre une alternative fiable, séduisante à ceux qui ne peuvent transporter de l'argent liquide, mais il est coûteux, et le manque de régulation dans certains contextes peut signifier un risque accru de financement terroriste.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les résultats de cette recherche suggèrent que peu de choses ont évolué positivement depuis le rapport de 2013. L'absence d'un plaidoyer conjoint de la part des ONG ainsi que d'une volonté des gouvernements de changer de politique, signifie que les impacts identifiés il y a cinq ans sont davantage enracinés. Les ONG doivent s'exprimer d'une seule voix et mener un plaidoyer autour de cette question, et États et bailleurs ont la responsabilité de permettre une assistance à ceux qui en ont le plus besoin, sur la seule base des besoins.

RECOMMANDATIONS

AUX BAILLEURS ET À LA COMMUNAUTÉ HUMANITAIRE

Engager un dialogue ouvert autour des impacts des mesures antiterroristes et des P/LEV sur l'action humanitaire basée sur les principes : Pour contrer le manque de partage d'information qui empêche tout progrès sur ces questions, des dialogues dédiés devraient être mis en place en vue d'encourager la transparence.

Inclure les impacts des mesures antiterroristes et des P/LEV dans les discussions actuelles sur la réforme humanitaire : Étant donné les impacts des mesures antiterroristes et des P/LEV sur des aspects clés de la réforme humanitaire, ils devraient être inclus dans les discussions sur le Grand Compromis, le *New Way of Working* et le Nexus urgence-développement.

AUX GOUVERNEMENTS

S'assurer que le Bureau des Nations Unies de lutte Contre le Terrorisme inclue les organisations humanitaires dans les discussions : les ONG doivent être incluses dans le dialogue afin d'assurer que l'impact sur l'action humanitaire soit pris en compte lors de la révision de la stratégie antiterroriste globale de l'ONU.

Inclure des exceptions dans les régimes de sanction et la législation antiterroriste pour réduire leur impact sur l'action humanitaire basée sur les principes : Le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU), l'UE et autres structures qui imposent des sanctions et promulguent les lois antiterroristes, devraient inclure des exemptions pour les acteurs humanitaires afin de limiter les effets négatifs sur leur action.

Faciliter un dialogue régulier entre ONG, banques, autorités financières et autres acteurs gouvernementaux, afin de limiter les effets du « de-risking » : un dialogue multilatéral est nécessaire pour répondre aux inquiétudes, clarifier les exigences et se prémunir des effets négatifs involontaires du développement de la politique de lutte contre le financement du terrorisme.

AUX BAILLEURS

Offrir aux ONG plus de clarté vis-à-vis de l'application des clauses antiterroristes : Les bailleurs devraient encourager plus de transparence, et affirmer clairement que les ONG ne seront pas pénalisées parce qu'elles recherchent plus de clarté.

Explorer des manières innovantes de minimiser l'impact des mesures antiterroristes sur les ONG : les bailleurs pourraient explorer le recours à des approches alternatives ou de partage des risques visant à équilibrer l'asymétrie des contrats qui veut que les demandeurs supportent le gros des risques associés.

Maintenir une séparation claire entre P/LEV et financement humanitaire afin de protéger l'action humanitaire basée sur les principes : les bailleurs devraient être transparents concernant la P/LEV, et assurer que toute augmentation du financement de la P/LEV n'implique pas une réduction du soutien à l'aide humanitaire.

À LA COMMUNAUTÉ HUMANITAIRE

Développer des positions de plaidoyer communes sur l'impact des mesures antiterroristes : Des preuves visant à soutenir le développement de positions de plaidoyer fortes devraient être réunies au niveau terrain et consolidées au niveau global par les corps subsidiaires du IASC.

Explorer des alternatives aux restrictions financières actuelles : la poursuite de la collecte d'éléments de preuve et du plaidoyer commun, ainsi que l'exploration de méthodes de transfert sûres, sont indispensables pour minimiser l'impact du « *de-risking* » sur l'aide humanitaire.

Développer des conseils pratiques, adaptés au contexte pour s'assurer que les équipes disposent de l'information nécessaire pour mener à bien leur mission : Les sièges des ONG devraient former leurs employés à la prise de décision concernant les questions de P/LEV et de lutte contre le terrorisme.

1

INTRODUCTION

L'objectif premier de l'aide humanitaire est d'apporter aux civils dans le besoin une aide de survie, guidée par le droit international humanitaire (DIH) et les quatre principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité. Ces cadres visent à assurer que l'aide est acheminée sans discrimination, vers les plus vulnérables et ceux qui en ont le plus besoin, et de manière neutre et autonome vis-à-vis des parties à un conflit. Les principes et le DIH exigent que les ONG traitent toutes les parties au conflit – étatiques ou non étatiques – de manière égale, et offrent une aide basée seulement sur les besoins, sans égard pour des facteurs politiques ou autres.

Les personnes dans le besoin se trouvent parfois dans des zones sous contrôle de GANE, qui peuvent être désignées comme organisations terroristes. Selon les principes, les acteurs humanitaires devraient dialoguer avec toutes les parties afin d'assurer que l'aide soit délivrée à ceux qui en ont le plus besoin. Le besoin de se conformer aux mesures antiterroristes – notamment les lois en vigueur et les exigences bailleurs – peut limiter la capacité des ONG à intervenir dans des zones contrôlées par des GANE, et poser des défis significatifs à l'action humanitaire basée sur les principes.

Nombre d'études ont montré la tension entre les mesures antiterroristes et les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Alors que ces mesures se développent et s'étendent, il en va de même pour leur impact sur l'action humanitaire basée sur les principes. L'important rapport de 2011 Stay and Deliver, commandé par OCHA, met en évidence ce problème ; en 2013, NRC et OCHA ont publié une étude spécifiquement dédiée à ce sujet¹.

Sur la base des recommandations de ce second rapport, et en sa qualité de co-président du groupe de référence sur l'action humanitaire basée sur les principes du IASC, NRC a publié en 2015 une Boîte à Outils de Gestion des Risques Liés aux Mesures Antiterroristes². Plusieurs travaux de recherche et de conseil ont suivi, dont ceux du Charity and Security Network, du programme PILAC de la Harvard Law School et de Chatham House³. Ces études démontrent que les mesures antiterroristes ont le pouvoir de retarder ou

d'empêcher l'aide humanitaire d'atteindre les communautés les plus vulnérables.

En dépit d'efforts de plaidoyer pour éviter cette issue, et l'engagement positif croissant de certains bailleurs à ce sujet, aucun changement de politique spécifique n'est intervenu. Certains bailleurs ont continué à demander plus de preuves d'impact récentes. Dans le même temps, la portée de la politique antiterroriste grandit avec la prééminence de l'approche de (P/LEV).

La P/LEV emploie des mesures non coercitives visant à empêcher des communautés ou individus de soutenir ou d'entreprendre ce qui est considéré comme de l'extrémisme violent⁴. Ces mesures peuvent inclure des activités humanitaires ou de développement. La P/LEV appliquée à l'aide humanitaire diffère des mesures de coercition traditionnelles, mais les deux approches peuvent menacer le respect des principes humanitaires.

Sur la base des recherches existantes, ce rapport analyse les évolutions récentes en vue de mettre à jour les preuves de l'impact des mesures antiterroristes sur l'action humanitaire basée sur les principes afin d'informer les politiques inter-agences actuelles et le plaider sur ce sujet. Il vise aussi à combler un manque dans la recherche existante, en examinant les possibles effets d'intersection des approches de P/LEV – ce que les chercheurs et les législateurs n'ont pas encore entrepris.

Ce rapport n'est nullement exhaustif, et plusieurs pistes de recherche ont été identifiées pendant les recherches. L'impact des mesures antiterroristes sur



les ONG locales – qui sont souvent en première ligne – est un sujet de réflexion clé pour l'avenir. Le phénomène de *de-risking* est aussi l'occasion de recherches futures ; la plupart des recherches à ce jour se sont concentrées sur la Grande Bretagne et les Etats-Unis, et pourraient être étendues. Enfin, il serait utile d'explorer davantage les liens entre mesures antiterroristes et P/LEV d'un côté, et réformes humanitaires de l'autre.

MÉTHODOLOGIE

Les recherches pour cette étude ont été menées entre janvier 2018 et avril 2018 ; les recherches sur le terrain se sont déroulées en Irak, au Nigéria et en Somalie. Ces lieux ont été choisis comme contextes où sont présentes des organisations désignées comme terroristes, et où l'agenda P/LEV gagne en importance. Ces lieux reflètent aussi une combinaison d'actions d'urgence récentes et prolongées, et assure un équilibre géographique. Étant donné la complexité des questions étudiées et la nature unique de chaque situation, une sélection d'études de cas ne peut pas refléter l'ensemble des défis présents.

Les résultats de la recherche sont tirés principalement de 40 entretiens avec des acteurs humanitaires, dont des représentants hauts placés de l'ONU, des membres d'ONG et ONGI, des bailleurs et des représentants gouvernementaux. Ces entretiens ont été menés lors des recherches terrain à Erbil en Irak, à Abuja au Nigéria, à Mogadiscio en Somalie et à Nairobi au Kenya, entre

février et mars 2018. Lorsqu'une présence physique n'était pas possible, les entretiens se sont déroulés via WhatsApp ou Skype. Des entretiens à distance ont été menés avec des informateurs clés travaillant sur la Syrie et l'Afghanistan, ou étant sur place. Compte tenu de la sensibilité du sujet, tous ces entretiens sont confidentiels. Aucune identité n'est révélée.

Les conclusions se nourrissent également des résultats des 169 réponses d'une enquête en ligne – distribuée par NRC aux agences de l'ONU, ONG et réseaux d'ONG, aux niveaux terrain et siège, entre février et mars 2018. L'enquête comportait 32 questions ouvertes et à choix multiples, concernant divers aspects de l'impact des mesures antiterroristes sur l'action humanitaire, la gestion des risques, l'application des principes humanitaires et l'interaction entre la P/LEV et le travail des ONG.

La section Contexte comprend des recherches documentaires actualisées sur la législation antiterroriste et les mesures associées, et un résumé des récentes études sur leur impact sur l'aide humanitaire. La section Impacts analyse les conclusions des recherches terrain en vue de mettre à jour les preuves des effets des mesures antiterroristes, et de prouver l'impact de l'agenda de P/LEV sur le terrain en Irak, au Nigéria et en Somalie. La section Atténuation examine les mécanismes à la disposition des ONG pour minimiser ces impacts sur leurs opérations ; l'étude se termine par un résumé des conclusions et des recommandations aux parties prenantes.

2.1 LA LUTTE ANTITERRORISTE ET SES LIENS AVEC L'AIDE HUMANITAIRE

L'augmentation en nombre et en importance des réglementations antiterroristes a des conséquences significatives pour les ONG, qui ont tendance à travailler dans des contextes complexes et instables où des groupes armés opèrent, certains étant liés à ou faisant partie de GDT. Des mesures sont appliquées via les législations nationales et internationales, et via les accords de partenariat.

La législation antiterroriste s'applique aux ONG via des résolutions contraignantes du CSNU et d'autres instruments internationaux, ainsi que les lois nationales des Etats. « Les ONG et leurs employés peuvent être rendus responsables devant les lois de certains Etats : les Etats parties à un conflit armé ; les Etats d'enregistrement d'une ONG (ou dont sont issus ses employés) ; les Etats bailleurs ; et d'autres Etats dont les lois ont une portée extraterritoriale⁵ ». En cas de non-respect des obligations prévues par l'accord de partenariat, le contrat peut être terminé et les montants versés restitués ; les « pénalités de non-respect des lois criminelles, civiles et administratives antiterroristes, vont d'une amende à une peine d'emprisonnement »⁶.

Les recherches disponibles illustrent que les mesures antiterroristes contraignent l'aide humanitaire. Leurs impacts négatifs vont de « l'arrêt et la diminution des financements au blocage de projets, la suspension de programmes, la planification et la conception de programmes sur des bases autres que celle des seuls besoins, ainsi que le ralentissement de la mise en œuvre des projets⁷ ». Les inquiétudes liées au respect des législations poussent souvent les ONG à « prendre la décision de ne pas entreprendre des activités d'aide dans des zones contrôlées par des GDT, ou à ne pas rechercher le financement de certains bailleurs⁸ ». Dans certains cas, les mesures antiterroristes ont « sévèrement nuit à l'opportunité de certains acteurs humanitaires de négocier l'accès aux civils⁹ ».

La Harvard Law School a mené une étude empirique pilote sur la question en 2017, et plus des deux tiers des personnes interrogées ont indiqué que « les mesures antiterroristes avaient atténué ou écourté leur travail¹⁰ ». Cet aspect négatif a été développé dans une étude d'OCHA en 2017, *Presence and Proximity*, qui notait que « des facteurs politiques, dont les lois antiterroristes, continuent de poser des dilemmes pour l'action humanitaire basée sur les principes », et que les mesures antiterroristes ou liées aux sanctions demeurent problématiques dans de plus en plus de contextes – dont l'Afghanistan, l'Irak, la Somalie, le Yémen et ailleurs, pour leurs effets potentiels directs et involontaires¹¹ ».

2.2 INSTRUMENTS LÉGAUX DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Les premiers instruments légaux de lutte contre le terrorisme ont été créés avant les attaques du 11 septembre, puis renforcés au début des années 2000. Des résolutions du CSNU telles les résolutions 1267 de 1999 et la 1390 de 2002 visaient Al Qaeda et les Talibans, et furent les premières à introduire des sanctions contre des GDT, des individus et entités, et à obliger les Etats membre de l'ONU à geler les financements et les actifs de tels groupes¹².

Les résolutions ultérieures du CSNU exigeaient des membres de l'ONU qu'ils adoptent des lois et mesures de prévention et de cessation de tout financement d'actes terroristes ; mais aussi visant à prévenir le recrutement, l'organisation, le transport, l'équipement et le financement de combattants terroristes étrangers¹³. Les résolutions sont contraignantes pour tous les membres de l'ONU, qui ont adapté leurs droits nationaux en conséquence. Ces résolutions ont aussi conduit à des exigences institutionnelles spécifiques, comme certaines régulations bancaires.

La prévention du financement du terrorisme est un élément clé des mesures antiterroristes internationales. Ses principaux instruments sont la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (1999) et la résolution 1373 du CSNU (2001). Elles demandent aux Etats de criminaliser tout soutien matériel – financier ou autre – à des individus ou groupes désignés. La convention punit tout financement pouvant consciemment ou délibérément être employé à des fins terroristes. La résolution 1373 criminalise l'apport de fonds, actifs financiers ou ressources économiques à quiconque commet un acte terroriste. Contrairement à la convention, l'intention spécifique de soutenir un acte terroriste n'est pas requise pour violer la résolution 1373¹⁴.

Les Etats ont l'obligation de transposer ces instruments dans leur droit national, mais ils le font de différentes manières. Ils peuvent élargir leur définition ou encore désigner différentes personnes ou groupes comme étant terroristes¹⁵. Nombreux ont agi avant que les conséquences potentiellement néfastes sur les ONG soient identifiées, et puissent être prises en compte¹⁶.

Les résolutions de l'ONU précisent souvent que les mesures antiterroristes doivent être conformes aux obligations internationales légales des Etats, dont le DIH. Cependant, en l'absence d'une définition universellement acceptée du terrorisme, il existe une tendance croissante des Etats à considérer que tout acte de violence perpétré par un GDT dans un conflit armé est un acte terroriste, et donc illégal, même lorsque de tels actes ne sont pas proscrits par le DIH¹⁷.

Depuis, il y a eu des tentatives pour limiter l'impact des mesures antiterroristes sur l'action humanitaire basée sur les principes, via le recours aux exemptions¹⁸. La résolution 1916 du CSNU (2010) concernant les sanctions en Somalie, dispose que « les obligations imposées aux Etats Membres... ne s'appliquent pas au versement de fonds, autres actifs financiers ou ressources économiques nécessaires pour assurer l'acheminement rapide d'une aide humanitaire urgente¹⁹ ». Cette exemption a été introduite après qu'il ait été démontré que les sanctions avaient limité la réponse à la famine, au motif que les ONG auraient pu apporter un soutien matériel aux Shebabs et ainsi violer l'interdiction du CSNU en acheminant l'aide humanitaire. L'exemption est limitée aux agences de l'ONU, à ses partenaires et aux organisations ayant le statut d'observateur auprès de l'ONU, et les Etats n'ont

pas l'obligation de l'inclure dans leur droit national²⁰. La directive européenne de lutte contre le terrorisme (2017) contient une exemption pour les activités des « organisations humanitaires impartiales²¹ ». Des exemptions peuvent aussi être incluses dans le droit national, comme ça a été le cas dans une moindre mesure, en Australie et en Nouvelle Zélande²².

ARCHITECTURE DE L'ANTITERRORISME ONUSIEN

Au lendemain des attaques du 11 septembre, le CSNU a dominé la réponse de l'ONU. Il a adopté la résolution 1373 – imposant des obligations antiterroristes à tous les Etats membres, et établissant le Comité contre le terrorisme (CTC) de l'ONU pour veiller sur leur mise en application. Le CTC est assisté par la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (CTED), qui applique les décisions et assure l'évaluation des Etats membres.

Les résolutions et sanctions du CSNU ne sont pas la seule manière dont l'ONU influence la lutte contre le terrorisme. Bien que l'Assemblée Générale n'ait initialement pas de rôle actif dans la lutte antiterroriste, en 2006 elle a adopté la Stratégie antiterroriste mondiale, « un instrument mondial visant à améliorer la lutte antiterroriste nationale, régionale et internationale²³ ». En 2017, le Bureau des Nations Unies de lutte Contre le Terrorisme (UNOCT) fut créé afin « d'aider les Etats membres à mettre en œuvre la Stratégie antiterroriste mondiale de l'organisation », et le premier Sous-secrétaire général de la lutte contre le terrorisme a été nommé²⁴. L'UNOCT a été critiqué car il n'a pleinement inclus les ONG dans les discussions autour des mesures antiterroristes et de P/LEV²⁵.

Les mesures antiterroristes ont également affecté les banques, de plus en plus réticentes dans leurs rapports avec les ONG à mesure qu'elles cherchent à se conformer aux réglementations. Deux tiers des ONG américaines travaillant à l'international ont des problèmes bancaires, dont des retards de transferts de fonds, des demandes de documents inhabituels et des hausses des tarifs²⁶.



2.3 EXIGENCES DES BAILLEURS VIS-À-VIS DE L'ANTITERRORISME

Accompagnant la législation antiterroriste croissante, les bailleurs incluent également de plus en plus de clauses antiterroristes dans les contrats de subvention. La terminologie varie, depuis des exigences générales que les ONG fassent des « efforts raisonnables » pour prévenir le détournement de l'aide vers des GDT, jusqu'à des exigences explicites que les ONG excluent certains employés et partenaires en cas de liens avec de tels groupes. Certains contrats incluent des clauses « en cascade », ce qui signifie que le porteur de projet doit s'assurer que tout contrat passé avec d'autres organisations dans le cadre de son action inclue les mêmes obligations²⁷.

D'autres bailleurs vont encore plus loin. USAID exige des porteurs de projet un certificat antiterroriste signé (ATC) précisant que « le porteur de projet, à sa connaissance, n'a pas apporté – au cours des dix dernières années – et prendra toutes les mesures raisonnables afin de s'assurer qu'il n'apporte pas ni n'apportera pas sciemment, un soutien matériel à tout individu ou entité qui commet, tente de commettre, défend, facilite ou participe à des actions terroristes, ou a commis, tenté de commettre, défendu, facilité ou participé à des actions terroristes²⁸ ».

Tous les bailleurs n'incluent pas des clauses antiterroristes spécifiques à leurs contrats, mais ceux qui ne le font pas exigent tout de même le respect des lois en vigueur, et peuvent exiger des porteurs de projet que leurs procédures existantes de gestion des risques limitent le risque de contravention à la législation antiterroriste, ainsi que d'autres risques tels que la corruption et l'extorsion.

Il existe une tension claire entre les mesures antiterroristes des législations et des contrats de subvention, et l'action humanitaire basée sur les principes. Les principes humanitaires exigent que les humanitaires traitent les parties étatiques et non étatiques à un conflit armé sur une base égale, et répondent aux besoins, sur la seule base des besoins. Mais les exigences antiterroristes peuvent punir les ONG qui travaillent auprès de GDT²⁹. La crainte des mesures de rétorsion peut amener les ONG à limiter leur engagement, et les communautés vivant dans des zones sous contrôle de tels groupes peuvent être privées de l'aide dont elles ont besoin.

Cela s'oppose fortement à l'approche humaniste, impartiale, qui devrait aiguiller toute aide humanitaire. Les GANE peuvent aussi représenter une menace de sécurité directe pour les ONG, ce qui peut limiter leur présence, mais le caractère général de la législation et des mesures antiterroristes pose aussi des défis significatifs.



2.4 CAS JURIDIQUES IMPLIQUANT DES ONG

Les cas où des ONG ont été accusées d'apporter un soutien à des groupes terroristes sont rares, mais c'est arrivé, et cela a alarmé la communauté humanitaire, créé des inquiétudes concernant le risque d'image, et contribue à un climat global de peur et d'aversion au risque. Les détails de certaines affaires clés, pénales et civiles, sont présentés ci-après.

- En 2010, la Cour Suprême américaine, dans l'affaire *Holder v Humanitarian Law Project*, a jugé que la définition d'un soutien matériel est large, recouvrant la formation, même dans des disciplines aussi bénignes que le DIH. La décision a souligné que tout type de soutien matériel ou en ressources à des GDT était une violation des lois antiterroristes américaines – qui ont une portée extraterritoriale forte – même s'il ne contribue pas directement à une attaque terroriste. Il s'agit d'un jugement quasi préventif : aucun individu n'a été poursuivi.
- En 2016, le gouvernement israélien a accusé le Directeur des opérations de World Vision à Gaza d'avoir détourné des fonds pour le Hamas³⁰. L'Australie, principal contributeur du programme de World Vision à Gaza, a cessé de financer l'ONG en Palestine³¹. Une enquête du gouvernement australien a conclu qu'il n'y avait aucune preuve de détournement de fonds³². Une vérification judiciaire a été demandée par World Vision. Selon la plupart des rapports récents, elle n'a trouvé aucune preuve de détournement³³.
- En 2017, l'Université Américaine de Beyrouth (AUB) a signé un compromis avec le gouvernement américain à hauteur de 700 000 dollars, après avoir été accusée au civil d'avoir formé et conseillé les représentants de trois GDT. Le procès a accusé l'AUB d'avoir fourni une formation médiatique aux représentants de deux médias sous le coup de sanctions américaines. Elle a aussi été accusée d'avoir listé comme ONG une troisième organisation, également sous le coup de sanctions. Il a été jugé qu'il s'agissait d'une violation du False Claims Act car, en tant que bénéficiaire de fonds USAID, l'AUB avait déclaré ne pas avoir soutenu ou apporté des ressources à des GDT au cours des dix dernières années, et s'était engagée à ne pas le faire dans la mesure du possible³⁴.
- En 2018, dans une affaire similaire opposant Norwegian People's Aid (NPA) à un citoyen, l'ONG a payé une amende de 2 millions de dollars pour violation du False Claims Act, après avoir apporté un soutien matériel à des GDT dans un projet de renforcement de la démocratie pour jeunes Gazaouis entre 2012 et 2016, et dans un projet de déminage en Iran, terminé en

2008³⁵. NPA avait également signé l'engagement mentionné ci-dessus. L'ONG n'avait accepté les fonds d'USAID dans aucun de ces pays, et a discuté le bien-fondé de la plainte au motif qu'elle pensait que l'engagement valait pour les seuls pays pour lesquels elle avait accepté un financement³⁶. Le verdict a considéré que les engagements antiterroristes exigés par USAID ne s'appliquent pas uniquement aux pays concernés par des fonds d'USAID, mais à l'ensemble du travail des bénéficiaires d'USAID.

2.5 LA PRÉVENTION/LUTTE CONTRE L'EXTRÉMISME VIOLENT ET SES LIENS AVEC L'AIDE HUMANITAIRE

La P/LEV s'inscrit dans une politique antiterroriste plus large. La législation et autres mesures présentées ci-dessus sont généralement coercitives, mais la P/LEV implique aussi des mesures non coercitives visant à décourager les individus et communautés de soutenir ou entreprendre ce qui est considéré comme de l'extrémisme violent³⁷. Les mesures employées peuvent inclure des activités humanitaires ou de développement. L'approche est devenue de plus en plus populaire parmi les Etats ces dernières années, dans leur lutte contre l'extension des groupes « extrémistes »³⁸.

Cependant, les ONG ont mis en garde contre l'impact potentiel des mesures de P/LEV sur leur travail³⁹. Bien que certains programmes humanitaires – comme ceux visant l'éducation ou le travail des jeunes – puissent se superposer à des activités de P/LEV, leurs motivations et leurs objectifs sont distincts. Les activités humanitaires sont guidées par les principes, et les activités de P/LEV par des objectifs politiques. Le risque existe que la P/LEV coopte les programmes humanitaires pour des objectifs politiques et sécuritaires, et encouragent les ONG à accepter des fonds afin de mener des programmes non seulement sur la base des besoins, mais également selon l'hypothèse que certaines communautés sont particulièrement susceptibles de participer à des actes extrémistes violents, pour des raisons de race ou de religion.

PRÉVENTION/LUTTE CONTRE L'EXTRÉMISME VIOLENT : DIFFÉRENCES CLÉS

Tout comme il n'existe aucune définition universellement acceptée de l'extrémisme violent, il n'existe aucune définition universelle de la prévention de l'extrémisme violent (PEV), ni de la lutte contre l'extrémisme violent (LEV). Ces termes sont souvent utilisés de manière interchangeable, mais peuvent aussi être distingués. Les stratégies de PEV peuvent être définies comme visant les facteurs socioéconomiques du phénomène – comme la pauvreté, les inégalités et la marginalisation⁴⁰. Par exemple, le Plan d'action de politique étrangère de la Suisse pour la prévention de l'extrémisme violent stipule que la PEV implique « d'éliminer ce qui fait le terreau de l'extrémisme violent en renforçant la capacité des individus et des communautés à lui résister⁴¹ ». Les stratégies de LEV peuvent être définies comme visant les facteurs plus directs de l'extrémisme violent, et peuvent inclure des méthodes telles le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, et l'éducation comme moyens de « déradicalisation ». Certaines définitions de la LEV incluent la surveillance intérieure, la police et les messages de lutte contre l'extrémisme⁴².

L'ONU a également joué un rôle clé dans le progrès de l'agenda de la P/LEV et de sa popularité parmi les Etats membres. Le Plan d'action pour la prévention de l'extrémisme violent de l'ONU, présenté en 2016, vise à proposer « des mesures préventives de lutte contre les conditions qui poussent les individus à se radicaliser et à rejoindre des groupes extrémistes violents⁴³ ». Le plan appelle à une approche de la PEV impliquant toute l'ONU. Lorsque le Secrétaire général a présenté le plan d'action à l'Assemblée Générale, il a déclaré : « nous devons supprimer les barrières entre paix et sécurité, développement durable, droits de l'homme et acteurs humanitaires aux niveaux national, régional et mondial – notamment à l'ONU⁴⁴ ». Bien qu'il identifie le besoin de respecter les principes et l'espace humanitaires, le plan ne reconnaît pas que les « barrières » entre ONG et autres acteurs jouent un rôle majeur dans la protection de la nature indépendante de l'action humanitaire.



© NRC/Enayatullah Azad

Dans ce contexte, les efforts actuels pour combler le fossé entre urgence et développement risquent d'attirer les acteurs humanitaires dans un agenda politique déterminé par la sécurité. Les tentatives de développement de stratégies globales incluant des réponses politiques, de développement, sécuritaires et d'urgence – comme le plan d'action de l'ONU ou l'approche globale de l'UE concernant les conflits et crises extérieures – pourraient encourager la politisation et la sécurisation de l'aide humanitaire⁴⁵. Les bailleurs généralisent également de plus en plus la P/LEV dans leurs politiques et propositions de financement. Certains ont souligné le besoin « d'assurer que les activités humanitaires (aide et protection) ne soient pas entravées par des mesures antiterroristes » dans leurs stratégies de P/LEV⁴⁶. D'autres n'ont pas fait cette distinction, et risquent de flouter la ligne entre aide humanitaire et objectifs politiques et sécuritaires, « rendant la distinction compliquée pour les populations civiles⁴⁷ ».

Bien que les agendas de P/LEV soient distincts des mesures antiterroristes – comme la législation et les exigences des bailleurs présentées ci-dessus – certains de leurs impacts sur l'action humanitaire basée sur les principes sont identiques. Ils menacent tous deux l'application des principes humanitaires s'ils influencent le choix des communautés bénéficiaires de l'aide. Ils obstruent tous deux l'approche basée sur les seuls besoins, qui devrait guider l'aide humanitaire vers les plus vulnérables et dans le plus grand besoin. Il est urgent de reconnaître ces défis et d'y faire face, étant donné les efforts actuels de « supprimer les barrières » et de combler le fossé urgence-développement avec le *New Way of Working* de l'ONU et le Nexus urgence-développement (et paix)⁴⁸.

3

IMPACTS DES MESURES ANTITERRORISTES ET DE P/LEV

Le rapport de 2013 de NRC et OCHA a identifié trois niveaux auxquels les mesures antiterroristes peuvent impacter l'aide humanitaire : structurel, opérationnel et interne⁴⁹. Ce rapport utilise les mêmes niveaux en vue d'examiner les impacts de ces mesures aujourd'hui.

- Les impacts structurels affectent le cadre même de l'aide humanitaire, dont la capacité des ONG à respecter les principes humanitaires et à dialoguer avec les GANE.
- Les impacts opérationnels affectent les décisions de programmation – avec l'autocensure et les restrictions imposées à cause de risques perçus.
- Les impacts internes font référence au fardeau administratif supplémentaire pour les ONG, et à la manière dont leur coordination est affectée⁵⁰.

3.1 IMPACTS STRUCTURELS

Les mesures antiterroristes ne sont pas les seules contraintes auxquelles les ONG font face lorsqu'elles opèrent dans des zones de conflit, mais les études montrent qu'elles compliquent un environnement opérationnel déjà difficile, ainsi que l'application des principes humanitaires. L'impact structurel majeur souligné par les personnes interrogées est que ces mesures limitent la capacité des ONG à mettre en œuvre des programmes sur la seule base des besoins, et les obligent à éviter certains groupes, ou les zones dans lesquelles ils pourraient être présents ou accéder à l'aide. Certaines communautés pourraient ainsi ne pas recevoir l'aide dont elles ont besoin, uniquement à cause de leur localisation.

« Les questions antiterroristes sont une préoccupation constante pour les ONG financées par les principaux bailleurs, et elles continuent d'affecter les décisions relatives aux lieux d'intervention », selon un interlocuteur basé en Somalie. Les études montrent une tendance à diriger tous les programmes dans les zones sous contrôle gouvernemental, en partie à cause de la croyance que ces zones sont moins susceptibles de subir les mesures antiterroristes.

Dans des pays comme l'Afghanistan, où le gouvernement contrôle ou influence à peine plus de 65% de la population, cela a un impact significatif⁵¹. « Les besoins sont forts dans certaines de ces zones reculées, mais ils sont ignorés. Lorsque vous regardez la couverture géographique des ONG, un pourcentage énorme n'opère que dans les zones gouvernementales », selon un interlocuteur.

Ceci complique davantage les problèmes d'accès existants. Si l'aide humanitaire est confinée aux zones gouvernementales, les GANE pourraient percevoir les ONG comme partisans. En retour, ceci pourrait rendre les négociations d'accès avec ces groupes encore plus compliquées, et augmenter le risque pour les équipes.

Les impacts structurels ne sont pas causés que par les lois et les mesures des pays-bailleurs. Les approches domestiques de l'antiterrorisme dans les pays d'accueil peuvent avoir un impact significatif sur la capacité des ONG à apporter une aide basée sur les principes, comme nous l'a montré l'exemple du Nigéria.

BOÎTE 1 : RESTRICTIONS À L'ACTION HUMANITAIRE BASÉE SUR LES PRINCIPES AU NIGÉRIA

Alors que le conflit entre les forces de sécurité et Boko Haram au Nord-Est du Nigéria entre dans sa neuvième année, 4,3 millions de personnes ont besoin d'aide humanitaire dans le seul état de Borno.¹ Les ONG qui tentent de répondre à ces besoins constatent que le gouvernement utilise la lutte antiterroriste pour limiter et réprimer gravement leur travail.

Le gouvernement a empêché les ONG de dialoguer avec Boko Haram, et a limité l'accès humanitaire à des zones sous son contrôle. En conséquence, l'aide humanitaire au Nord-Est est concentrée sur la capitale de l'Etat de Borno, Maiduguri. Les ONG ne peuvent pas se déplacer au-delà de la ville sans autorisation, et le gouvernement insiste souvent sur une escorte militaire. Le gouvernement utilise un agenda politique pour justifier ces restrictions, et maintient qu'il est incapable de garantir la sécurité des équipes dans les zones de Boko Haram.

Il a également accusé les ONG ayant tenté d'accéder à ces zones, de détourner l'aide et de soutenir le terrorisme. Cette suspicion vis-à-vis des ONG s'est traduite par un procédé d'enregistrement lourd, exigeant des vérifications d'antécédents pour tout employé. Il a également rejeté les estimations des ONG quant au nombre de personnes situées dans les zones inaccessibles, décrétant que nombre de ces zones étaient non peuplées.

Ces restrictions ont eu un effet profondément dommageable sur l'action humanitaire basée sur les principes au Nigéria. Peu d'ONG ont dialogué avec Boko Haram en vue d'accéder aux zones sous son contrôle. En conséquence, elles sont forcées d'exclure de larges groupes de leurs programmes, uniquement à cause de leur localisation. « Le principal problème est que nous ne dialoguons qu'avec une partie au conflit, et cela compromet fondamentalement notre capacité à agir conformément aux principes humanitaires. Qui nous aidons, et comment, est dicté par une seule partie. Cela arrive souvent ici, sous couvert de lutte antiterroriste et de protection des humanitaires », selon un interlocuteur.

Il est difficile de dire avec certitude quelles organisations voudraient s'établir dans les zones de Boko Haram en l'absence de restrictions, ou si elles y parviendraient ; les risques sécuritaires et la logistique limitent aussi l'accès. Cependant, certaines personnes interrogées suggèrent que la communauté humanitaire n'aurait pas assez lutté contre les restrictions d'accès gouvernementales. « Il est difficile de dire que nous ne pouvons pas accéder aux zones de Boko Haram, car nous ne l'avons même pas demandé », nous a dit une personne. Les impacts liés aux exigences antiterroristes des bailleurs n'ont pas été mentionnés, mais c'est sans doute parce que les ONGI n'essayent pas d'intervenir dans les zones de Boko Haram.

¹ OCHA, Nigéria, *Humanitarian Needs Overview*, 2018, p.12.

Impacts structurels de la P/LEV

Le concept de P/LEV, qui fait partie de la politique antiterroriste globale, est souvent mal compris par les humanitaires et par les bailleurs, ce qui rend difficile l'identification des impacts opérationnels et internes. Cependant, son impact structurel sur l'aide humanitaire est clair. La P/LEV est une approche usant de moyens non coercitifs pour lutter contre des facteurs qui encourageraient des individus ou communautés à participer ou à soutenir « l'extrémisme violent⁵² ». Ces mesures peuvent inclure des activités humanitaires ou de développement. À une époque où les budgets des Etats pour l'aide sont de plus en plus surveillés, la P/LEV offre le moyen aux gouvernements de lier

stratégiquement aide et priorités politiques, comme les politiques antiterroristes et antimigratoires. Comme nous l'avons vu ci-dessus, certains bailleurs ont souligné le besoin d'assurer que la P/LEV ne mine pas l'aide humanitaire, mais pas tous.

Le langage de la P/LEV apparaît de plus en plus dans les accords de partenariat avec les ONG, pour lesquelles il assure des opportunités de financement additionnelles à une époque où le fossé entre besoins humanitaires et ressources disponibles va en s'agrandissant⁵³. À mesure que ce type de financement devient plus fréquent, il existe aussi un risque accru de tension entre la P/LEV et l'action humanitaire basée sur les principes.

Les personnes interrogées ont dit que les bailleurs étaient de plus en plus intéressés par les programmes de P/LEV, et que la disponibilité des fonds de P/LEV était en augmentation. Les études indiquent aussi que dans un climat de compétition accrue pour les financements, certaines ONG ont « étiqueté » toutes sortes de projets comme relevant de la P/LEV. Ceci est surtout vrai pour les secteurs de l'éducation et de la jeunesse, mais aussi pour d'autres. Une personne interrogée a déclaré qu'un programme dédié au rôle des femmes dans la culture locale a été estampillé P/LEV afin d'obtenir un financement. Comme souligné ci-dessus, certaines activités humanitaires et P/LEV peuvent se chevaucher, mais leurs objectifs demeurent distincts.

La situation n'est en rien améliorée par l'absence de définition de la P/LEV. Comme expliqué par un interlocuteur, le concept est « mou », et les preuves de l'effet limitant de la P/LEV sur l'extrémisme sont très limitées. De nombreux projets existants sont « basés sur une sagesse populaire ou sur des anecdotes sur ce qui est perçu comme étant les facteurs de la violence⁵⁴ ».

Ce manque de clarté et l'environnement financier compétitif peuvent conduire les ONG à négliger l'implication des motifs politiques qui accompagnent souvent la P/LEV. Ceci est inquiétant car les objectifs des projets de P/LEV sont éminemment politiques, et donc sont un défi clair pour l'action humanitaire basée sur les principes. Les projets fondés sur l'hypothèse que certaines communautés sont plus susceptibles de soutenir l'extrémisme violent en fonction de leur religion, leur localisation ou autres facteurs, contredisent manifestement le principe d'impartialité⁵⁵.

Les personnes interrogées en Irak et au Nigéria ont mis en avant ce problème. Lorsque des ONG en Irak ciblent les communautés Sunnites avec des projets de P/LEV, elles peuvent être perçues comme soutenant le récit gouvernemental que ces communautés sont susceptibles de soutenir l'extrémisme violent. De même, les tensions entre musulmans et chrétiens au Nigéria signifient que les projets de P/LEV visant un groupe pourraient soutenir un récit négatif à visée politique. Le fait que des ONG puissent être encouragées à modifier significativement la localisation de leurs programmes pour satisfaire une préoccupation de P/LEV, non pour cause de besoins changeants mais de disponibilité des fonds, est également inquiétant.

Même lorsque des ONG prennent des décisions conscientes visant à éviter des fonds pour la P/LEV, elles peuvent tout de même faire l'objet de problèmes de perception si d'autres les acceptent. Cela arrive en particulier dans les situations où des ONG humanitaires et de développement sont présentes. Des interlocuteurs en Somalie ont déclaré que les ONG de développement et à double-mandat avaient bénéficié de fonds de P/LEV, et que cela représentait un défi pour les humanitaires car les GANE et certaines communautés ne comprenaient pas la différence entre les deux. « Vous ne pouvez pas promettre une aide humanitaire d'un côté, puis soutenir une infrastructure politique de l'autre », selon un interlocuteur.

Les personnes interrogées ont aussi souligné que bien que les priorités des bailleurs dans certains contextes se sont déplacées de l'urgence au relèvement et à la stabilisation, la P/LEV n'a pas fait l'objet des larges concertations sur la réforme du système humanitaire et sur le Nexus urgence-développement. Il a été souligné que compte tenu des liens de la P/LEV avec les objectifs politiques de plusieurs pays bailleurs, elle serait mise en avant sans examen de ses effets sur l'aide humanitaire et sur l'indépendance.

Cela a peut-être déjà un impact au Nigéria, où d'après un interlocuteur « les priorités des bailleurs du moment sont le relèvement et la stabilisation. C'est ce qui intéresse les bailleurs et nous essayons d'adapter notre réponse ». Ceci montre clairement les risques de détournement de l'aide vers des projets ayant des buts ouvertement politiques.

3.2 IMPACTS OPÉRATIONNELS

L'étude NRC-OCHA de 2013 a identifié de nombreux exemples où le manque d'informations sur les mesures antiterroristes a provoqué « des désinformations, une autorégulation et une autocensure de la part d'acteurs humanitaires allant souvent au-delà des exigences des bailleurs⁵⁶ ». Les recherches de cette étude suggèrent que peu de choses ont changé à cet égard. Près de la moitié des personnes interrogées (46 pourcent) ont déclaré que les réglementations antiterroristes n'offraient aucune orientation claire sur leurs obligations. 32 pourcent des interrogés ont déclaré qu'ils souhaitaient plus d'orientation de la part des bailleurs, et 28 pourcent qu'ils souhaitaient plus d'orientation de la part de leur organisation.

BOÎTE 2 : AUTOCENSURE EN SOMALIE

Le rapport NRC-OCHA de 2013 a détaillé les impacts de la désignation en 2008 d'Al-Shebab comme organisation terroriste par les Etats-Unis, sur l'aide humanitaire en Somalie. Après la désignation, USAID a cessé tout nouvel appel à proposition pour la Somalie, tout en négociant les termes de financement avec ses partenaires. De nombreuses ONG se sont détournées des zones contrôlées par le groupe à cause des coupes budgétaires et d'inquiétudes liées à l'environnement sécuritaire et aux possibles répercussions légales. Le CSNU a établi une exemption humanitaire en 2010 pour faciliter l'aide, mais le manque de financements et d'accès a gravement limité la réponse humanitaire à la famine de 2011.

La situation humanitaire en Somalie en 2018 demeure très préoccupante. La menace de famine persiste et l'insécurité alimentaire y est sévère – on estime que 2 444 000 personnes sont en phase trois ou crise – selon le Cadre Intégré de Classification qui qualifie le niveau d'insécurité alimentaire.¹ Al-Shebab contrôle de nombreuses zones rurales au sud et au centre du pays.² Certains interlocuteurs ont déclaré qu'en termes d'accès, les humanitaires n'étaient pas en meilleure posture dans les places fortes des Shebabs qu'ils ne l'étaient en 2011, et que les leçons de cette époque n'avaient pas été intégrées à la réponse actuelle.

L'autocensure en raison des mesures antiterroristes est une contrainte dominante. La conscience et la peur, répandues, des risques d'image conduisent les ONG à limiter leur présence et leurs activités en zone Shebab. Le groupe a un système de *checkpoints* et de taxation bien établi, et certains s'inquiètent qu'un incident, même isolé, de

détournement de l'aide puisse créer un scandale majeur.

L'exemption 1916 du CSNU est limitée aux agences de l'ONU, ses partenaires et à ceux qui ont le statut d'observateur. Les Etats membres n'ont aucune obligation de l'inclure dans leur droit national. Les Etats-Unis par exemple, ne l'ont pas fait.³ Même les organisations concernées par l'exemption ont des difficultés à y recourir. « En tant que telle, l'exception a été sous-utilisée et pourrait être employée de manière plus créative ; c'est actuellement une opportunité manquée », d'après un interlocuteur. Dans ces circonstances, « travailler dans les zones gouvernementales est plus simple », selon un autre.

Les personnes interrogées ont aussi expliqué que la distribution inégale des fonds était une barrière significative. La majorité des fonds de l'ONU est dépensée dans les zones gouvernementales, et très peu dans les territoires des Shebabs.

Comme au nord-est du Nigéria, les mesures antiterroristes n'étaient pas la seule contrainte rapportée par les personnes interrogées. Elles ont aussi mentionné la situation sécuritaire, réduisant l'appétit des ONG pour les territoires Shebabs. Étant donné la faible présence humanitaire dans ces zones, elles ont aussi fait part de leur inquiétude face à l'aversion au risque, et se demandent si leur perception des risques sécuritaires est un reflet fidèle de la situation sur le terrain.

¹ OCHA, *Humanitarian Needs Overview Somalia*, 2018, p.8.

² Council on Foreign Relations, *Global Conflict Tracker, Al-Shabaab in Somalia*, 2018.

³ ODI, *Counter-terrorism and Humanitarian Action Tensions, Impact and Ways Forward*, octobre 2011, p.9.

Cette incertitude contribue à une culture de l'autocensure, illustrée par le fait que même en Somalie, où une exemption aux sanctions existe pour certaines ONG, elles ne travaillent pas dans les zones sous contrôle de GDT.

À ce jour, les recherches et les débats autour des impacts des mesures antiterroristes sur l'aide humanitaire se sont concentrés sur les exigences des bailleurs et la législation des Etats bailleurs. Lors des recherches pour cette étude, les personnes interrogées ont aussi exprimé des inquiétudes liées à l'impact des lois nationales sur les zones d'intervention et leurs implications

– notamment pour les employés nationaux qui travaillent avec des GANE afin de négocier un accès.

« Nous ne comprenons pas le paysage légal national. On répète que le droit international nous protège, mais si la sécurité nationale vous épingle à votre retour d'une zone Taliban, vous avez peut-être violé une loi nationale », selon un interlocuteur en Afghanistan. Des inquiétudes similaires ont été soulevées en Irak, où les lois nationales antiterroristes autorisent de vastes prérogatives en matière d'arrestations.

Le manque global de clarté est compliqué par les messages ambigus des bailleurs et la frilosité des ONG lorsqu'il s'agit de parler des problèmes que leurs posent ces mesures. Il est clair que les ONG sont réticentes à l'idée d'une conversation ouverte avec les bailleurs, même avec ceux qui financent ou plaident en faveur des négociations avec les GANE pour accéder aux zones reculées. Selon un interlocuteur basé en Afghanistan : « Les bailleurs orientent officiellement les programmes vers les zones reculées, mais il est impossible d'accéder à ces zones sans faire des choix difficiles. Si nous les confrontons à ce dilemme, ils seraient très mal à l'aise. C'est une relation du type « ne cherchez pas à savoir ».

Le même problème a été rapporté en Somalie, où certains ont déclaré que des bailleurs encourageaient les ONG à augmenter leurs efforts dans les zones reculées, mais sans offrir d'assurance qu'elles ne subiraient pas les conséquences négatives de leur engagement avec les Shebabs, ou les « choix difficiles » qui s'ensuivraient clairement. La frilosité des bailleurs à s'attaquer frontalement à ces questions complexes reflète les défis auxquels ils font eux-mêmes face en matière de conseils. « Demander des clarifications au siège n'aide en rien. Nous n'obtenons aucune réponse, ou alors très conservatrice », nous a dit un interlocuteur⁵⁷.

La peur d'obtenir une « réponse conservatrice » affecte également les ONG et leur capacité à dialoguer de manière constructive avec les bailleurs sur les mesures antiterroristes. Cela s'est clairement vu en Somalie, où elles ont approché les bailleurs en vue de discuter de l'extension de l'exemption humanitaire, au-delà des limitations aux agences de l'ONU, leurs partenaires et les organisations ayant le statut d'observateur. Certaines ONG souhaitaient plaider pour que l'exemption porte sur les activités plutôt que sur les organisations, mais les bailleurs ont répondu qu'il n'y avait aucune exemption humanitaire en Syrie et dans d'autres conflits, et qu'il ne fallait pas trop en demander.

Cela a efficacement mis un terme à toute discussion, car les ONG craignaient qu'en « plaidant pour étendre l'exemption, on ne l'élimine purement et simplement ». Il existait un sentiment que certains bailleurs – dont beaucoup sont basés à Nairobi – ne souhaitaient pas discuter de ces questions, et étaient plus préoccupés par les risques d'image associés au détournement et à la corruption. Une personne a déclaré que certains bailleurs parlaient volontiers des défis de l'action

humanitaire basée sur les principes en Somalie, mais qu'ils n'avaient développé aucune méthode concrète pour aider à rejoindre les zones contrôlées par les Shebabs.

Des membres d'ONG ont exprimé leur mécontentement quant faible au niveau de soutien apporté par leurs propres sièges sur ces questions. Lorsque les équipes terrain cherchent un éclairage sur des questions comme celle de la négociation avec les GANE, ou les exigences liées aux sanctions, leurs sièges leur ont parfois donné des réponses inutiles ou partielles, voire même aucune réponse. Les personnes interrogées ont associé cela à un manque de connaissance de ces questions de responsabilité légale, encourageant les équipes terrain à adopter l'approche « ne cherchez pas à savoir ».

3.3 IMPACTS INTERNES

78 pourcent des personnes sondées affirment que la législation antiterroriste affecte directement leur travail et/ou celui de leur organisation. Sur ces sondés, 71 pourcent ont signalé une augmentation du fardeau administratif et lié à la conformité. Il ne serait pas fidèle de dépendre cette attention croissante pour la conformité comme émanant des seules mesures antiterroristes : la tendance reflète la complexité croissante des exigences imposées par les bailleurs sur les ONG.

De nombreuses ONG emploient plusieurs personnes pour s'assurer de la conformité aux exigences des bailleurs. Le recours à des bases de données en ligne privées pour vérifier de potentielles organisations partenaires et des fournisseurs de services est devenu fréquent, et 40 pourcent des personnes sondées affirment que leur ONG utilise une base de données externe pour vérifier des fournisseurs, employés ou bénéficiaires. Certaines ONG sur-appliquent volontairement les exigences des bailleurs et vérifient tout sous-traitant et partenaire potentiel plutôt que ceux correspondant à un certain seuil de dépense, en vue de s'assurer qu'elles n'omettent pas une entité par inadvertance.

Certains interlocuteurs responsables du processus de vérification ont indiqué qu'il n'augmentait pas dramatiquement leur charge de travail, mais la plupart ont dit qu'il causait des retards de mise en œuvre, ainsi que des surcoûts⁵⁸. D'autres ont déclaré qu'il était plus difficile pour les ONG de remplir leurs objectifs d'efficacité.

BOÎTE 3 : IMPACTS DES MESURES ANTITERRORISTES SUR L'ACCÈS AUX SERVICES FINANCIERS

Les mesures antiterroristes imposent une pression croissante sur la capacité des ONG à accéder aux services financiers. Les banques sont toujours moins disposées à prendre des risques, à mesurer qu'elles appliquent les sanctions et les réglementations antiterroristes et anti-blanchiment d'argent dans un contexte réglementaire durci.^I Le phénomène du *de-risking*, par lequel les banques refusent des services tels les transferts bancaires en vue de minimiser leur exposition à des accusations de facilitation du financement du terrorisme, devient une contrainte significative.

La réticence des banques à fournir leurs services financiers aux ONG est liée à la croyance qu'ils sont des clients à haut risque. Cette croyance remonte à 2001, lorsque le Groupe d'Action Financière contre le blanchiment d'argent (GAFI), l'organisme international responsable des normes mondiales en matière de financement du terrorisme, a publié la Recommandation Spéciale VIII (plus connue sous le nom de Recommandation 8), qui a identifié les Organismes Sans But Lucratif (OSBL) comme étant particulièrement susceptibles d'être exploités pour des motifs de financement du terrorisme.^{II} Les gouvernements ont transposé cette recommandation en réglementations bancaires nationales, et les banques sont devenues de plus en plus précautionneuses lorsqu'elles traitent avec les OSBL.

Le GAFI a révisé la recommandation en 2016, incitant les Etats à une approche plus nuancée de la gestion des risques lorsqu'ils élaborent des mesures antiterroristes afin d'éviter de gêner les « activités non lucratives légitimes^{III} ». Les gouvernements n'ont cependant pas diffusé de nouvelles aides à la compréhension de la législation, et l'accès des ONG aux services financiers n'a pas progressé. Les ONG ne sont pas suffisamment incluses lorsque les Etats et le GAFI révisent les réglementations antiterroristes nationales. Les banques continuent à éviter le risque plutôt que de le gérer.

Mais les recommandations du GAFI ne sont pas le seul sujet d'inquiétude des banques. La portée extraterritoriale de l'US Office of Foreign Assets Control (OFAC), qui applique les sanctions économiques et commerciales, a une influence

majeure sur les institutions financières américaines et internationales. Puisque la plupart des transactions en dollars passent par les Etats-Unis, « même si celui qui exécute le transfert et le porteur de projet se trouvent en dehors des Etats-Unis, la transaction est sous la juridiction de l'OFAC^{IV} ». Toute contravention aux réglementations de l'OFAC peut avoir des conséquences d'image et opérationnelles majeures pour les banques, dont le retrait des licences bancaires américaines.^V

Avec des mesures de rétorsion contre les banques pour financement du terrorisme, et une augmentation des violations des sanctions, le *de-risking* des ONG devient très fréquent. Ainsi, les ONG ont du mal à transférer des fonds, notamment vers les pays où des GDT sont présents. Les transferts qui sont effectués peuvent être fortement ralentis par les lourdes vérifications imposées par les banques. Les banques demandent fréquemment un grand volume d'informations, dont les listes des bénéficiaires ou les détails de petites donations privées. Les banques utilisent aussi des logiciels de vérification des antécédents pour détecter des liens avec des GDT. Les erreurs sont fréquentes avec ces logiciels, et des accusations sans fondement contre une ONG trouvées sur des blogs personnels peuvent avoir des effets durables sur son accès aux services financiers.

Ces exigences sont le résultat du manque de clarté des banques sur ce qui est légalement requis par le régulateur afin de se prémunir d'une accusation de financement du terrorisme. Elles sont aussi parfois motivées par un manque de connaissance des opérations et des procédures de gestion des risques des ONG. Les banques n'ont pas d'obligation légale de prévenir les ONG avant d'appliquer le *de-risking*, ni de les informer de leurs motivations.

Le *de-risking* affecte de manière disproportionnée certains profils d'ONG, comme les petites organisations qui n'ont pas les capacités de conformité des grandes. Les impacts sont principalement concentrés sur les organisations confessionnelles musulmanes, dont certaines ne peuvent plus transférer des fonds dans les pays où elles interviennent. Un représentant d'une telle ONG a déclaré : « Notre banque ne nous autorise pas à transférer des fonds dans plusieurs zones clés d'intervention, dont la Syrie, l'Irak et la Jordanie. Dans certains pays, nous devons donc recourir à d'autres ONGI comme partenaires de mise en œuvre. Les banques nous imposent un

lourd fardeau de vérifications. On nous demande de fournir des détails sur tous nos donateurs, même ceux qui donnent cinq dollars ou moins ».

L'impact du *de-risking* sur l'aide humanitaire est clair : il retarde significativement les projets. « Nous avons constamment subi des problèmes pour transférer de l'argent en Syrie », a déclaré un représentant d'une ONGI. « Nous avons recours à une banque correspondante pour transférer des fonds depuis notre siège jusqu'en Syrie. En décembre 2017, celle-ci a cessé les transferts vers la Syrie sans avertissement ni explication. C'était la fin de l'exercice, nous avions beaucoup de paiements à faire, mais impossible de faire rentrer l'argent dans le pays. Cela a provoqué des retards de près de six semaines dans notre projet. Nous avons trouvé une autre banque, mais quelques mois plus tard la même chose s'est produite. Nous en sommes à la troisième banque, et nous ne savons pas pour combien de temps elle va continuer à assurer les transferts vers la Syrie ».

Le *de-risking* est finalement contreproductif pour réduire le financement du terrorisme, puisqu'il force les ONG à recourir à des méthodes informelles, non régulées, comme le transport d'argent liquide ou le *Hawala*. « Les problèmes que nous rencontrons en tant qu'ONG travaillant

dans des zones d'activité terroriste font que nos banques nous poussent hors du système formel, et alors nous devenons effectivement « à risque », selon un interlocuteur. « Nous devons effectuer de nombreuses transactions irrégulières, stocker de l'argent, ce qui augmente le risque de pillage et ainsi le risque de réellement financer le terrorisme ».

Il existe une contradiction inhérente au fait que les Etats bailleurs donnent plus d'argent aux ONG, alors que celles-ci ne peuvent le transférer là où elles en ont besoin à cause des restrictions légales et de la réticence des banques. À mesure que les bailleurs encouragent les programmes de transfert monétaire, le *de-risking* pourrait devenir une barrière toujours plus grande pour les ONG. Si cette tendance se poursuit, les banques dicteront de fait où les ONG ont le droit de travailler.

ⁱ Tom Keatinge et Florence Keen, *Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs*, avril 2017, p.7.

ⁱⁱ GAFI, *IX Special Recommendations*, octobre 2001.

ⁱⁱⁱ GAFI, *Outcomes of the plenary meeting of the FATF*, juin 2016.

^{iv} Tom Keatinge et Florence Keen, *Humanitarian Action and Non-state Armed Groups: The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs*, avril 2017, p.10.

^v *Ibid.*

L'attention croissante sur la conformité ajoute aussi des complications pour les ONG travaillant en Syrie, en Iran, à Gaza et dans d'autres contextes où les groupes armés (étatiques ou non) subissent des sanctions, ou bien où des individus sous sanctions sont au pouvoir. En Syrie, les Etats-Unis ont imposé des sanctions sur certains biens contre le gouvernement syrien, signifiant que tout bien dont plus de 10 pourcent sont produits aux Etats-Unis doit recevoir l'aval du Bureau of Industry and Security (BIS) pour entrer dans le pays. Cette autorisation demande du temps et est contraignante, mais les ordinateurs, téléphones et logiciels dont ont besoin les équipes en dépendent.

Ne serait-ce que comprendre le fonctionnement de ce processus demande du temps. « Il nous a fallu deux ans pour comprendre nos obligations vis-à-vis du contrôle des licences américain », nous a dit un interlocuteur. Les structures privées, dont les banques, doivent aussi respecter les sanctions et autres mesures antiterroristes. Les restrictions

qu'elles appliquent en conséquence ont un impact significatif sur l'accès des ONG aux services financiers, comme expliqué dans la Boîte 3 ci-dessous.

L'impact des processus de validation et de vérification sur les programmes varie d'une ONG à l'autre, mais est principalement ressenti par les petites organisations qui n'ont pas les ressources financières requises pour se conformer. Des personnes interrogées en Somalie et au Nigéria ont souligné le fait que des petites ONG locales avaient accès à des zones auxquelles les agences de l'ONU et les ONGI n'avaient pas accès, mais que leur capacité de gestion des risques était faible, et qu'elles se trouvaient donc exclues des opportunités de financement.

Ces ONG peuvent collaborer avec de plus grandes ONG, mais les bailleurs exigent souvent une application « en cascade » de la conformité aux clauses antiterroristes, qui sont souvent mal



comprises par les sous-bénéficiaires des fonds, et difficiles à mettre en œuvre. Ces exigences sont une barrière significative à l'engagement de transférer 25 pourcent des fonds humanitaires à des organisations locales et nationales d'ici 2020⁵⁹. Cet engagement fait partie du Grand Compromis, un accord entre bailleurs et organismes d'aide en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'aide humanitaire.

L'incertitude liée aux questions de responsabilité légale et de conformité entraîne par ailleurs une mauvaise coordination, car les ONG ne souhaitent pas partager leurs inquiétudes ou expériences vis-à-vis des mesures antiterroristes. Alors qu'elles sont de plus en plus surveillées et que la compétition financière augmente, les risques d'image deviennent une inquiétude considérable. Même au sein des espaces protégés que sont les consortiums et les forums, réservés aux ONG, le partage d'informations relatives aux défis des mesures antiterroristes est rare.

Cela signifie que les ONG ont du mal à développer des positions de plaidoyer communes sur les questions de lutte contre le terrorisme, et que les opportunités d'apprendre des expériences des autres sont limitées. Les exemptions aux sanctions somaliennes ont été adoptées après une campagne de plaidoyer concertée entre ONG. Malgré les bénéfices évidents qu'auraient de telles exemptions dans d'autres contextes, il n'y a pas eu d'effort comparable pour persuader le CSNU de les adopter⁶⁰.

4

MESURES D'ATTÉNUATION ET MÉCANISMES DE DÉFENSE

Cette section présente certaines des mesures d'atténuation et mécanismes de défense – positifs ou négatifs – que les ONG emploient en vue de minimiser ou d'éviter les conséquences négatives des mesures antiterroristes, et de réduire leur impact sur l'action humanitaire basée sur les principes.

4.1 APPROCHES DE GESTION DES RISQUES

L'une des sept recommandations du rapport NRC-OCHA de 2013 était que les humanitaires « travaillent ensemble en vue de démontrer plus efficacement et de renforcer la mise en œuvre des différentes politiques, procédures et systèmes visant à minimiser le détournement de l'aide vers des acteurs armés – dont les GDT – et communiquent mieux sur la manière dont ils équilibrent cet effort avec les programmes et les besoins humanitaires⁶¹ ».

Dans les cinq années qui ont suivi le rapport, le développement de politiques, procédures et systèmes visant à minimiser le détournement de l'aide et autres risques similaires, a reçu une attention considérable. Cela s'est également reflété dans les résultats de l'enquête de notre étude. 53 pourcent des personnes interrogées ont déclaré que leur organisation avait établi des politiques et procédures écrites visant à assurer la conformité avec les mesures antiterroristes, dont des procédures de vérification, des codes de conduite et des politiques de ressources humaines.

Cependant, les personnes interrogées ont décrit un manque de clarté au sein de leurs organisations concernant la manière, la temporalité et l'explication de telles procédures. Cela suggère qu'il faut travailler sur l'aspect communication de la recommandation de 2013. Plusieurs interlocuteurs ont évoqué l'importance d'améliorer la compréhension des employés vis-à-vis des mesures antiterroristes et des questions liées, comme les sanctions et les licences.

Sur la base de la recommandation du rapport de 2013, NRC a développé sa Boîte à Outils de Gestion des Risques Liés aux Mesures Antiterroristes en 2015. Elle expose les mesures pratiques que peuvent prendre les ONG pour améliorer leur gestion des risques, soutenues par les principes humanitaires. Elle comprend des indications sur le vocabulaire des accords de partenariat, et sur la manière de s'assurer que les codes de conduite et les politiques de RH et anti-détournement soient établies et mises en œuvre.

Elle a été présentée en 2016, avec des ateliers inter-agences à Nairobi, à Gaziantep et à Kaboul. Les recherches de ce rapport suggèrent cependant que la connaissance de l'existence de cet outil est faible, notamment car sa sortie fut limitée, et à cause de l'importance du turnover. Ceux qui le connaissaient ont dit qu'il s'agissait d'un outil utile, mais qu'il fallait travailler pour le faire connaître et utiliser davantage.

4.2 GESTION À DISTANCE

La gestion à distance consiste à retirer les équipes internationales ou autre personnel jugé à risque, tout en transférant les responsabilités d'un projet aux équipes locales ou aux organisations partenaires⁶². Il s'agit souvent d'une mesure temporaire de dernier recours face à une insécurité extrême, mais elle est devenue de plus en plus fréquente ces dernières années.

Cela ne peut s'expliquer par les seules mesures antiterroristes, bien qu'elles jouent un rôle, comme

expliqué ci-dessus. Il s'agit aussi d'une réponse à un faisceau d'autres évolutions du secteur, dont la perception que le travail humanitaire est devenu plus dangereux, l'aversion pour le risque qui s'ensuit, et le besoin de se conformer aux règles de sécurité organisationnelles tout en répondant aux besoins⁶³.

Combinés, ces facteurs créent une tendance à éviter l'exposition au risque dans des zones sous contrôle ou influence de GANE, plutôt qu'à atténuer les risques et à négocier pour obtenir accès et acceptation⁶⁴. Cela conduit à une sous-traitance du risque à des partenaires nationaux ou locaux. Le recours croissant à la gestion à distance a conduit à une plus grande attention sur l'élaboration de politiques et lignes directrices organisationnelles, et à l'utilisation des nouvelles technologies pour de meilleurs systèmes de communication et de suivi⁶⁵.

En pratique, cependant, l'approche fait peu pour réduire le risque de subir les mesures antiterroristes. Les bailleurs incluent souvent des clauses « en cascade » dans les accords de partenariat, disposant que les sous-bénéficiaires des fonds doivent adhérer aux mêmes obligations antiterroristes. Les clauses « en cascade » sont souvent mal comprises, et difficiles à mettre en œuvre ; les ONG locales n'ont pas les mêmes capacités de mise en conformité et de vérification que les grandes ONG. Les ONGI sont peu susceptibles d'avoir une vision détaillée de la manière dont leurs partenaires locaux traitent avec les groupes armés. Les ONG locales, en retour, peuvent être réticentes à informer leurs partenaires internationaux des défis auxquels elles font face, de peur de perdre leur financement⁶⁶.

4.3 EXEMPTIONS

Les régimes de sanction du CSNU font partie des principales mesures antiterroristes affectant l'action humanitaire. Elles sont contraignantes pour les Etats membres, et donc aussi pour les ONG. De nombreux Etats criminalisent aussi le soutien matériel aux GDT dans leur droit national. Par exemple via des taxes ou amendes à des *checkpoints*, et d'autres paiements auxquels sont sujettes les ONG lorsqu'elles veulent travailler en territoire GDT. L'affaire Holder v Humanitarian Law Project aux Etats-Unis en 2010 reflète la vaste nature de la notion de soutien matériel, qui inclut la formation dans des domaines constructifs comme le DIH.

Malgré la tension évidente entre ces mesures et l'action humanitaire basée sur les principes, peu de réglementations antiterroristes excluent l'aide humanitaire de leurs interdictions. Si elles sont élaborées et utilisées convenablement, les exemptions pourraient être une des méthodes les plus efficaces pour que les ONG et leurs équipes se protègent des régimes de sanctions et des mesures antiterroristes, ce qui leur permettrait de faire leur travail sans risquer de violer la loi⁶⁷.

L'Examen de haut niveau des sanctions de l'ONU de 2015 reconnaît ce fait, et recommande que « des exemptions permanentes pour les humanitaires soient adoptées⁶⁸ ». Cependant, l'unique régime de sanctions du CSNU exemptant l'aide humanitaire a été adopté pour la Somalie en 2010, après un plaidoyer intense de la part des ONG⁶⁹. Depuis, il n'y a eu aucun effort concerté comparable en vue de convaincre le CSNU d'adopter des exemptions dans d'autres contextes. Cela s'explique largement par l'absence de consensus entre ONG, qui a étouffé l'émergence de positions de plaidoyer communes. Certains craignent que les exemptions limitent *in fine* leur travail, soit en encourageant le CSNU à exempter des activités spécifiques, en interdisant d'autres *de facto* ; soit en impliquant que des exemptions sont toujours nécessaires⁷⁰.

4.4 MÉTHODES DE TRANSFERT INFORMELLES

À mesure que les banques pratiquent de plus en plus le *de-risking*, les ONG sont contraintes de trouver des moyens informels pour transférer de l'argent vers les pays ou zones où sont présents des GDT. En conséquence, le recours au Hawala, un système de transfert traditionnel qui s'opère en dehors des canaux financiers habituels, est devenu fréquent⁷¹.

Pour les ONG opérant dans des zones où les transferts bancaires sont interdits, le système *hawala* est une alternative attractive, car il permet des transferts rapides et étendus, avec un moindre fardeau de vérifications. Les transferts sont fondés sur la confiance, les connexions familiales et le besoin des agents de conserver leur place dans les réseaux locaux. Ils sont souvent sûrs et fiables⁷². Cependant, le recours à des services financiers non régulés dans un environnement de conflit présente des risques⁷³. L'utilisation d'une forme de transfert moins traçable dans de tels contextes peut compliquer la lutte contre le financement du terrorisme.



Le *hawala* peut aussi s'avérer coûteux. D'après un interlocuteur travaillant en Syrie « dans les zones contrôlées par l'opposition, nous devons utiliser le *hawala* pour effectuer des transferts ». « Les bailleurs savent que nous utilisons ce système et l'acceptent, bien que nous ayons dû nous soumettre à des vérifications additionnelles de l'OFAC puisque les paiements sont en dollars américains. Le *hawala* coûte trois à quatre cents pour chaque dollar. Les bailleurs couvrent ce coût, mais n'ont pas augmenté leurs financements pour compenser l'augmentation du coût des transferts ».

Le recours au transport d'argent liquide a aussi augmenté en réponse au *de-risking*. Avec cette méthode, les employés des ONG transportent de grosses sommes d'argent liquide, ce qui comporte des risques personnels significatifs. Un interlocuteur affirme être entré en Syrie avec 500 000 euros cachés dans des vêtements : « Je l'ai fait deux fois, mais j'ai refusé à la troisième ».

4.5 PLAIDOYER

Le plaidoyer autour des impacts des mesures antiterroristes et de la P/LEV sur l'action humanitaire basée sur les principes est entravé par la difficulté à trouver des positions communes. Les ONG ont des vues différentes sur la seconde, notamment car elles comprennent mal le concept ; en ce qui concerne les premières, elles sont réticentes à partager l'information par peur des conséquences

négatives. Elles craignent de sortir de l'attitude « ne cherchez pas à savoir », de peur qu'en soulevant la question auprès des bailleurs, cela augmente les contraintes opérationnelles.

Le *de-risking* s'est avéré être une évidence en matière de plaidoyer, sans doute car son impact est relativement facile à démontrer, et qu'il est quelque peu éloigné des problèmes du type « ne cherchez pas à savoir », comme les négociations avec des GDT. Un nombre croissant travaux de recherche soutiennent le plaidoyer dans ce domaine de l'impact du *de-risking* sur les ONG. La Coalition des OSBL autour du GAFI a réussi à assurer que les OSBL participent à l'élaboration des politiques sur le financement du terrorisme et au débat autour de leur impact sur l'accès aux services financiers et sur le *de-risking*. Les quatre membres principaux de la coalition ont obtenu des sièges au Forum de consultation du secteur privé du GAFI, se faisant ainsi l'écho des inquiétudes des OSBL. La révision 2016 de la Recommandation 8 du GAFI est un succès, malgré des progrès limités dans l'application de cette révision à ce jour. La coalition dialogue aussi avec des acteurs variés – dont la Banque Mondiale – qui a développé quatre axes de travail sur le *de-risking* en 2017. Ils mettent l'accent sur une amélioration de la compréhension entre banques et OSBL, l'exploration de solutions technologiques pour faciliter les transferts, et la clarification des exigences de vérification et de régulation⁷⁴.

5

CONCLUSION ET RÉSULTATS

Cette étude a cherché à mettre à jour les éléments de preuve de l'impact des mesures antiterroristes sur l'action humanitaire basée sur les principes, sur la base du rapport OCHA-NRC de 2013. Ses conclusions suggèrent que peu de choses ont évolué de manière positive en 5 ans. Tout au plus, les impacts identifiés en 2013 sont devenus plus prégnants. L'approche « ne cherchez pas à savoir » est toujours répandue, et le manque d'une discussion ouverte entre bailleurs et ONG signifie que ces dernières continuent à s'autocensurer. En conséquence, l'aide n'est parfois pas acheminée vers ceux qui en ont besoin, simplement car ils se trouvent en territoire contrôlé par des GDT.

Le phénomène de *de-risking*, par lequel les banques refusent certains services – dont des transferts d'argent – aux ONG en vue de minimiser leur exposition aux accusations de financement du terrorisme, est un phénomène majeur de ces cinq dernières années. L'impact sur l'accès aux services financiers est inclus dans le rapport de 2013, mais le *de-risking* est depuis devenu une question globale. Cela a empêché certaines ONG de transférer des fonds vers leurs zones d'intervention, et a retardé significativement certains programmes. Cela a aussi augmenté le recours aux modes de transfert informels, comme le *hawala* et le transport d'argent liquide, ce dernier comportant des risques personnels considérables.

La recherche sur la P/LEV a aussi révélé son impact structurel sur l'action humanitaire basée sur les principes. Les financements pour la P/LEV augmentent, mais le concept demeure « mou » et mal défini. Ce manque de clarté, combiné à l'environnement financier compétitif, peut conduire les ONG à négliger l'implication des motifs politiques qui accompagnent souvent la P/LEV. Développer des projets fondés sur l'hypothèse que certaines communautés sont plus susceptibles de soutenir l'extrémisme violent en fonction de leur religion ou d'autres facteurs, peut soutenir un récit politique négatif et contredire le principe d'impartialité. Même des ONG qui prennent des décisions conscientes visant à éviter des fonds pour la P/LEV peuvent faire l'objet de problèmes de perception, si d'autres les acceptent.

À l'aune de la réforme humanitaire en cours et du besoin d'accroître la collaboration entre les secteurs humanitaires, du développement et parfois de la consolidation de la paix, le besoin de lutter contre les impacts des mesures antiterroristes et des objectifs de P/LEV devient urgent. Le paysage devient de plus en plus complexe pour les ONG, dont les efforts risquent d'être associés à des objectifs politiques, sécuritaires ou de développement. Mais ces questions n'ont pas reçu l'attention qu'elles méritent dans le *New Way of Working* de l'ONU, dans le Nexus urgence-développement (et paix), ou dans le Grand Compromis.

Les recherches pour cette étude ont cependant confirmé les conclusions du rapport de 2013 sur la difficulté à engendrer un dialogue ouvert. Les bailleurs ne sont pas toujours suffisamment clairs sur ce qu'ils attendent des bénéficiaires de leurs financements, ou sur ce qui est acceptable en termes d'activités dans les zones où des GDT sont actifs ou présents. Les ONG sont réticentes à partager ouvertement leurs inquiétudes, pas seulement avec les bailleurs mais aussi entre elles. La crainte d'obtenir une « réponse conservatrice » empêche un dialogue constructif avec les bailleurs sur les mesures antiterroristes, et le manque d'une approche collective entre ONG ajoute confusion et inertie.

Les impacts structurels des mesures antiterroristes compliquent les efforts visant à répondre aux bailleurs, qui demandent des exemples d'impacts opérationnels de ces mesures. Comme nous l'avons vu au Nigéria, les mesures antiterroristes empêchent



le travail des ONG dans des zones contrôlées par des GDT. Il sera difficile pour les ONG sans activités dans ces zones de fournir des exemples clairs des impacts opérationnels des mesures antiterroristes sur leurs projets.

Cinq ans après le rapport de 2013, les ONG luttent toujours contre les impacts des mesures antiterroristes sur leur travail, et l'augmentation des objectifs de P/LEV représente une menace supplémentaire pour l'action humanitaire basée sur les principes. Si un équilibre n'est pas trouvé, celle-ci risque d'être sacrifiée au nom d'objectifs politiques, sécuritaires et de développement. Les humanitaires ne s'opposent pas à la lutte contre le terrorisme, mais ils ne sont pas mandatés pour ce combat. Les ONG doivent s'exprimer d'une seule voix et mener un plaidoyer autour de cette question ; les Etats et les bailleurs ont quant à eux la responsabilité de permettre une assistance à ceux qui en ont le plus besoin, sur la seule base des besoins.

AUX BAILLEURS ET À LA COMMUNAUTÉ HUMANITAIRE

Engager un dialogue ouvert sur les impacts des mesures antiterroristes et de P/LEV sur l'action humanitaire basée sur les principes

Plutôt que de discuter ouvertement des défis et dilemmes liés aux mesures antiterroristes, les bailleurs et les ONG ont tendance à adopter une politique contreproductive de type « ne pas poser de questions ». En conséquence, les mécanismes de coordination existants n'ont pas permis de rassembler des informations concrètes sur les problèmes rencontrés. Les discussions au niveau terrain, organisées lors de la sortie de la Boîte à Outils de Gestion des Risques Liés aux Mesures Antiterroristes de NRC ont montré, cependant, que lorsque des efforts concertés sont consentis pour encourager la transparence et l'inclusion – avec une aide externe –, les bailleurs et les ONG partagent volontiers l'information, de manière ouverte.

Il faudrait davantage de ces forums dédiés, afin de permettre un dialogue entre bailleurs et communauté humanitaire sur les inquiétudes et les défis existant au niveau « pays ». Les résultats devraient nourrir les discussions politiques à une échelle mondiale, notamment dans les groupes de travail du IASC – qui pourraient développer des politiques en conséquence.

Inclure les impacts des mesures antiterroristes et des P/LEV dans les discussions actuelles sur la réforme humanitaire

Étant donné les impacts des mesures antiterroristes et des P/LEV sur des aspects clés de la réforme humanitaire, ils devraient prendre une place importante dans les discussions sur le Grand Compromis, le *New Way of Working* et le Nexus urgence-développement (et paix). Plus précisément, les mesures antiterroristes devraient être incluses dans les discussions autour de l'axe de travail « localisation » du Grand Compromis, étant donné leur impact significatif sur le soutien aux porteurs de projet locaux et nationaux. Les ONG impliquées dans les discussions sur le *New Way of Working* devraient s'assurer que les questions de l'antiterrorisme et de la P/LEV soient abordées dans les réunions entre parties prenantes sur le terrain.

Les discussions actuelles sur la collaboration entre les secteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix devraient examiner l'impact des financements pour la P/LEV sur l'aspect « terrain » de l'aide humanitaire. Le groupe de travail sur le Nexus urgence-développement du IASC devrait encourager un dialogue sur la question au sein du *community of practice network*.

AUX BAILLEURS

Offrir aux ONG plus de clarté vis-à-vis de l'application des clauses antiterroristes

Bien que dans certains contextes « l'ambiguïté constructive » soit préférée par les ONG – qui ne souhaitent pas risquer d'obtenir une réponse conservatrice de la part des bailleurs –, en définitive la limpidité et la transparence sur les attentes et exigences sont nécessaires afin de permettre aux ONG de prendre des décisions informées, et de guider leurs équipes sur le terrain. Les bailleurs devraient encourager les porteurs de projet à les contacter pour leurs demandes de clarification sur ces questions, et être prêts à répondre clairement, de manière pertinente.

Explorer des manières innovantes de minimiser l'impact des mesures antiterroristes sur les ONG

Les Etats bailleurs ont souvent une politique de tolérance zéro en matière d'antiterrorisme et de risques associés – comme la corruption et le détournement de l'aide. Ils devraient cependant essayer de combiner cette politique avec une approche de « Bonnes pratiques des donateurs de l'aide humanitaire », au cas par cas, reconnaissant les situations complexes dans lesquelles les ONG opèrent.

Les recherches pour ce rapport suggèrent que l'idée que les bailleurs partagent les risques avec les porteurs de projet commence à faire son chemin, mais de façon limitée. Bailleurs et porteurs de projet devraient explorer un cadre de partage des risques en vue de lutter contre l'asymétrie contractuelle en vertu de laquelle les ONG assument la quasi-totalité des risques associés. Dans un tel cadre, les bailleurs pourraient considérer un partage des surcoûts liés aux risques de détournement de l'aide et autres risques.

Cela ne réduirait nullement les obligations légales des ONG envers les mesures antiterroristes, ni les risques non financiers et ceux liés à la réputation, mais cela contribuerait à assurer que les risques soient répartis plus équitablement. Une telle approche pourrait être un des éléments clés du principe de contrepartie (*quid pro quo*) du Grand Compromis.

Maintenir une séparation claire entre P/LEV et financement humanitaire afin de protéger l'action humanitaire basée sur les principes

Alors que les bailleurs consacrent plus de fonds aux programmes de P/LEV, ils devraient être transparents vis-à-vis de leurs objectifs, et conscients des conséquences pour l'action humanitaire basée sur les principes. Ils devraient aussi s'assurer que toute augmentation des financements de la P/LEV n'implique pas une réduction de leur soutien à l'aide humanitaire, et que les ONG ne soient pas encouragées à développer des programmes de P/LEV pour cause de disponibilité des financements, au détriment de la réponse aux besoins humanitaires.

Dans les situations d'urgence et de développement, et celles impliquant des missions intégrées, les bailleurs devraient engager un dialogue ouvert avec les ONG sur les défis de la P/LEV pour l'action humanitaire basée sur les principes, notamment en matière de perception.

AUX GOUVERNEMENTS

S'assurer que le Bureau des Nations Unies de lutte Contre le Terrorisme inclue les organisations humanitaires dans les discussions

Un dialogue entre l'UNOCT et les ONG est nécessaire afin d'assurer que l'impact sur l'action humanitaire soit pris en compte lors de la révision de la stratégie antiterroriste globale de l'ONU. À ce jour, les efforts en vue d'établir un dialogue ont eu un succès mitigé. Les Etats membres doivent pousser le Bureau à veiller à ce que les discussions ne se limitent pas aux seuls gouvernements.

Inclure des exceptions dans les régimes de sanction et la législation antiterroriste pour réduire leur impact sur l'action humanitaire basée sur les principes

Si elles sont convenablement définies et appliquées, des exemptions peuvent être une manière efficace de limiter les impacts négatifs des

mesures antiterroristes. Des exemptions futures nécessiteraient un champ d'application plus large que celui déployé en Somalie – limité aux agences de l'ONU, leurs partenaires et les ONG ayant le statut d'observateur, et dont les Etats n'ont aucune obligation de l'intégrer dans leur législation. Pour s'assurer que les exemptions sont efficaces et ne limitent pas l'action des ONG, le CSNU, l'UE et les Etats qui imposent des sanctions et promulguent les lois antiterroristes doivent dialoguer avec les ONG et évaluer leur impact potentiel avant de les adopter. Une fois les sanctions imposées, leur impact sur les ONG pourrait être évalué régulièrement.

Faciliter un dialogue régulier entre ONG, banques, autorités financières et autres acteurs gouvernementaux, afin de limiter les effets du « *de-risking* »

D'importants efforts doivent être consentis pour trouver l'équilibre entre la lutte contre le financement du terrorisme, et ses conséquences involontaires sur l'aide humanitaire. Toutes les parties prenantes devraient participer à un dialogue pour répondre aux inquiétudes, clarifier les exigences et se prémunir des effets conflictuels involontaires lors de la conception et de la mise en œuvre de la politique de lutte contre le financement du terrorisme. Les résultats d'un tel dialogue pourraient inclure une liste de vérification des informations requises par les banques pour effectuer les paiements des ONG, et un accord sur les mesures à prendre pour mettre en œuvre la Recommandation 8 révisée du GAFI, qui a supprimé la mention selon laquelle les ONG seraient « particulièrement vulnérables » aux dérives terroristes, et appelle à une approche proportionnelle, basée sur les risques, pour négocier avec elles.

Il faut aussi reconnaître qu'une solution rapide au phénomène du *de-risking* n'est pas nécessairement du ressort des Etats. Etant donné la nature internationale du système bancaire, et le rôle central de l'OFAC – notamment dans les transferts en dollars –, les banques sont susceptibles d'apporter une réponse conservatrice aux problèmes des ONG. Un dialogue multilatéral au niveau international est aussi nécessaire, entre les gouvernements, les institutions financières, la Banque Mondiale et les ONG. Les gouvernements devraient aussi porter le problème auprès du G-20 et du G-7, qui ont un pouvoir d'influence significatif sur ces questions.

Enfin, les Etats bailleurs influents sur le secteur bancaires devraient se coordonner avec les ONG afin de proposer de développer ensemble des

solutions de transfert innovantes. De telles solutions devront solutionner les causes sous-jacentes du *de-risking*, dont l'aversion au risque des banques.

À LA COMMUNAUTÉ HUMANITAIRE

Développer des positions de plaidoyer communes sur l'impact des mesures antiterroristes

Pour sortir de l'impasse actuelle, des preuves actualisées devraient être réunies en vue de soutenir des positions de plaidoyer fortes, par le biais de dialogues multilatéraux comme ceux mentionnés ci-dessus, des forums d'ONGI et des groupes de travail sur l'accès. Ces éléments de preuve devraient être consolidés et développés au niveau mondial par les corps subsidiaires du IASC – tel le groupe de référence pour l'action humanitaire basée sur les principes. Cette question exige aussi un engagement à un niveau supérieur, impliquant notamment le Groupe de travail et le Groupe des directeurs de l'urgence du IASC. L'établissement d'exemptions humanitaires exige un plaidoyer commun fort de la part des ONG, à la hauteur de celui mené en 2010 pour obtenir les exemptions en Somalie.

Explorer des alternatives aux restrictions financières actuelles

Les ONG devraient continuer à dialoguer entre elles et avec les autres acteurs – dont les représentants des gouvernements, les régulateurs financiers, les banques, le GAFI et la Banque Mondiale – sur la question du *de-risking*. La Coalition des Organismes Sans But Lucratif autour du GAFI est un forum clé pour partager l'information liée à l'accès aux services financiers, mais il faudrait une plus grande participation des ONG.

La poursuite du dialogue au sein de la communauté humanitaire devrait se concentrer sur le partage de preuves et d'informations sur l'impact du *de-risking* et sur les coûts liés aux exigences des banques, en vue de mener un plaidoyer commun sur ces questions. Les ONG devraient aussi explorer des méthodes alternatives pour transférer des fonds de manière sûre, en lien avec des Etats bailleurs coopératifs.

Développer des lignes directrices pratiques, adaptées au contexte pour s'assurer que les équipes disposent de l'information nécessaire pour mener à bien leur mission

Les sièges des ONG devraient œuvrer pour offrir à leurs équipes les lignes directrices nécessaires.

La Boîte à Outils de Gestion des Risques Liés aux Mesures Antiterroristes de NRC s'est montrée utile pour orienter les équipes face aux mesures de conformité et de vérification. Il conviendrait de l'utiliser pour développer une orientation supplémentaire pour les équipes sur le terrain ; il faudrait aussi l'adapter aux situations particulières en vue de prévenir l'aversion au risque, conséquence de la confusion et de l'approche « ne cherchez pas à savoir ». De futures versions pourraient être adaptées à des situations diverses, reflétant les bonnes pratiques en matière de sanctions et de licences lorsque cela est pertinent. Etant donné la croissance du phénomène de *de-risking* bancaire, il faudrait aussi inclure des orientations sur la manière de gérer ces questions dans des zones considérées comme à risque en termes de financement du terrorisme. En partant de la boîte à outils, les ONG pourraient dissiper les inquiétudes légitimes des bailleurs, tout en minimisant l'impact des mesures antiterroristes sur l'action humanitaire basée sur les principes.

Différentes ONG peuvent avoir des positions variées concernant l'acceptation des financements de P/LEV, et ceux-ci peuvent également varier d'un contexte à l'autre, mais plus de clarté, dans la mesure du possible, assurerait que les ONG ne se contentent pas d'adapter leurs projets en vue de soutenir des objectifs politiques ou sécuritaires – de manière consciente ou non –, plutôt que de se concentrer sur les besoins.

Des orientations et outils pratiques devraient être développés et publiés en proche collaboration avec le terrain, et devraient se concentrer sur les éléments suivants :

- La conformité avec les mesures antiterroristes à tous les niveaux, notamment les lois et exigences des bailleurs locales. Une section spécifique aux exigences antiterroristes pourrait être incluse dans des modules de formation à des mesures comme la lutte contre la corruption et l'extorsion – déjà obligatoires dans de nombreuses ONG.
- Le dialogue avec les GANE, désignés ou non comme terroristes.
- Le recours aux exemptions humanitaires et aux licences, avec une attention sur la clarification des paramètres légaux et les processus de candidature.
- Une analyse des risques basée sur des preuves, en vue d'assurer une prise de décision informée plutôt qu'une aversion au risque sur le terrain.
- L'acceptation des financements de P/LEV

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Burniske, J.S. et Modirzadeh, N.K. (2017).** *Pilot Empirical Survey Study on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action.* The Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict. Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2JoT3UJ>
- Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project. (2014).** *An Analysis of Contemporary Counterterrorism-related Clauses in Humanitarian Grant and Partnership Agreement Contracts.* Research and Policy Paper, Harvard Law School. Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2sHK6zv>
- Dean, R. (2015).** *Remittances to Syria : What Works, Where and How.* Norwegian Refugee Council. Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2sQWnkv>
- Eckert, S.E., Guinane, K. et Hall, A. (2017).** *Financial Access for US Non-Profits.* Charity & Security Network. Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2Jr0z1i>
- Egeland, J., Harmer, A. et Stoddard, A. (2011).** *To Stay and Deliver: Good practice for humanitarians in complex security environments.* Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA). Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2sQ97aT>
- Gillard, E-C. (2017).** *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action.* Chatham House. Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2LANZNV>
- High Level Panel on Humanitarian Financing, (2016).** *Too Important to Fail – Addressing the Humanitarian Financing Gap : Rapport au Secrétaire général.* Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2LzNm73>
- HM Government et Beechwood International (2013).** *Safer Corridors : Rapid Assessment. Case Study : Somalia and UK banking.* Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2xU115G> [Accessed 14 May 2018].
- Human Security Collective and European Center for Not-for-Profit Law. (2018)** *At the Intersection of Security and Regulation : Understanding the Drivers of 'De-Risking' and the Impact on Civil Society Organizations.* Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2MbnArO>
- CICR, (2017).** « Prévenir et combattre l'extrémisme violent » : note d'orientation à l'intention des Sociétés nationales. Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2M8xlpN>
- Keatinge, T. and Keen, F. (2017).** *Humanitarian Action and Non-state Armed Groups : The Impact of Banking Restrictions on UK NGOs.* Chatham House. Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2JvFAu8>
- King, K., Modirzadeh, M. et Lewis, D.A. (2016).** *Understanding Humanitarian Exemptions : UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action.* Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project. Harvard Law School. Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2Htibrv> [Accessed 14 May 2018].
- Macdonald, I. et Valenza, A. (2012).** *Tools for the Job : Supporting Principled Humanitarian Action.* Norwegian Refugee Council et Humanitarian Policy Group of the Overseas Development Institute. Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2Jj2TLX>
- Mackintosh, K. et Duplat, P. (2013).** *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action.* OCHA et NRC. Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2JqxIQ5>
- Mercy Corps, (2016).** *Critical Choices : Assessing the Effects of Education and Civic Engagement on Somali Youths' Propensity Towards Violence.* Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2gcehcH> [Accessed 14 May 2018].
- OCHA et NRC, (2017).** *Presence and Proximity, To Stay and Deliver Five Years On.* Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2A96DHj>
- NRC, (2017).** *Countering Violent Extremism and Humanitarian Action : Position Paper.* Disponible en ligne à : <https://bit.ly/2M8qxZs>
- NRC, (2015).** Boîte à Outils de Gestion des Risques Liés aux Mesures Antiterroristes. Disponible à l'adresse : <https://bit.ly/2Jo39Fk> [Accessed 14 May 2018].
- Assemblée Générale de l'ONU (2015).** *Plan of Action to Prevent Violent Extremism. Rapport au Secrétaire général. A/70/674.* 24 décembre 2015. Disponible à l'adresse : <https://bit.ly/1n0F1wu>
- Conseil de Sécurité de l'ONU (2001).** *Résolution 1373 (2001).* S/RES/1373. 28 septembre 2001. Disponible à l'adresse : <https://bit.ly/2JIB1H4>
- Conseil de Sécurité de l'ONU (2010).** *Résolution 1916 (2010).* S/RES/1916. 19 mars 2010. Disponible à l'adresse : <https://bit.ly/2JDsoa4>
- Conseil de Sécurité de l'ONU (2014).** *Résolution 2178 (2014).* S/RES/2178. 24 septembre 2014. Disponible à l'adresse : <https://bit.ly/1w1iznC>

ENDNOTES

- ¹ Jan Egeland, Adele Harmer et Abby Stoddard, *To Stay and Deliver Good practice for humanitarians in complex security environments*, 2011 et Kate Mackintosh et Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, juillet 2013.
- ² NRC, *Boîte à Outils de Gestion des Risques Liés aux Mesures Antiterroristes*, 2015.
- ³ Voir, par exemple, Charity and Security Network, *Financial Access for U.S. Nonprofits*, février 2017, Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions*, août 2017, et Jessica S. Burniske et Naz K. Modirzadeh, *Pilot empirical survey on the impact of counterterrorism measures on humanitarian action*, mars 2017.
- ⁴ CICR, *Prévenir et combattre l'extrémisme violent : note d'orientation à l'intention des Sociétés nationales*, juillet 2017, p.4.
- ⁵ Emanuela-Chiara Gillard, *Expert Opinion Relating to the Application of Counter Terrorism Legislation and Related Measures to Humanitarian Operations in Gaza*, juin 2017, p.6.
- ⁶ *Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, An Analysis of Contemporary Counterterrorism-related Clauses in Humanitarian Grant and Partnership Agreement Contracts*, 2014, p.15.
- ⁷ *Ibid.*
- ⁸ *Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, An Analysis of Contemporary Counterterrorism-related Clauses in Humanitarian Grant and Partnership Agreement Contracts*, 2014, p.4.
- ⁹ Jan Egeland, Adele Harmer, et Abby Stoddard. *To Stay and Deliver*, 2011, p.4.
- ¹⁰ Jessica S. Burniske et Naz K. Modirzadeh, *Pilot Empirical Survey on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action*, mars 2017, p.7.
- ¹¹ *Ibid.*
- ¹² NRC, *Boîte à Outils de Gestion des Risques Liés aux Mesures Antiterroristes*, 2015, p.4.
- ¹³ Résolution 1373 du CSNU, 2001 et Résolution 2178 du CSNU, 2014.
- ¹⁴ Emanuela-Chiara Gillard, *Expert Opinion Relating to the Application of Counter Terrorism Legislation and Related Measures to Humanitarian Operations in Gaza*, juin 2017, p.6.
- ¹⁵ *Ibid.*
- ¹⁶ Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action*, 2017, p.15.
- ¹⁷ CICR, *Le Droit Humanitaire et les Défis posés par les Conflits Armés Contemporains*, octobre 2015, p.17. 17.
- ¹⁸ NRC, *Boîte à Outils de Gestion des Risques Liés aux Mesures Antiterroristes*, 2015, p.13.
- ¹⁹ Résolution 1916 du CSNU, 2010.
- ²⁰ ODI, *Counter-terrorism and Humanitarian Action Tensions, Impact and Ways Forward*, octobre 2011, p.9.
- ²¹ Parlement européen et Conseil de l'UE, Directive 2017/541, mars 2017
- ²² Criminal Code Act australien, Division 102.8 et Terrorism Suppression Act néo-zélandais, 2002.
- ²³ ONU, *Stratégie de l'ONU de lutte contre le terrorisme*, 2006.
- ²⁴ ONU, *L'Assemblée Générale approuve la Création d'un Nouveau Bureau de Lutte contre le Terrorisme*, juin 2017.
- ²⁵ Brookings Institute, *Where Is Civil Society in the U.N.'S Counterterrorism Efforts?*, mai 2018.
- ²⁶ Charity and Security Network, *Financial Access for U.S. Nonprofits*, février 2017, p.5. 5.
- ²⁷ Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, *Intersections Between State Responses to Terrorism and to Humanitarian Emergencies in Armed Conflict*, septembre 2015, p.4.
- ²⁸ USAID, *Certifications, Assurances and Other Statements of the Recipient*, 2013.
- ²⁹ Mackintosh, K. et Duplat, P., *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, juillet 2013, p.11.
- ³⁰ The Guardian, *Israel Accuses World Vision's Gaza Director of Diverting Cash to Hamas*, août 2016.
- ³¹ The Guardian, *Australia Suspends World Vision's Palestine Aid after Allegations Funds Were Diverted*, août 2016.
- ³² Agence France-Presse, *Inquiry Clears World Vision Gaza of Diverting Funds to Hamas*, mars 2017.
- ³³ Kevin Jenkins, *World Vision Gaza manager pleads not guilty to all charges*, février 2017.
- ³⁴ US Department of Justice, citing Manhattan U.S. ttorney Announces Settlement with American University of Beirut, *Resolving Claims It Provided Material Support To Three Entities Designated Prohibited Parties Under U.S. Law*, mars 2017.
- ³⁵ Norwegian People's Aid, *Norwegian People's Aid Reaches a Settlement with the U.S. Government*, April 2018.
- ³⁶ *Ibid.*
- ³⁷ CICR, *Prévenir et combattre l'extrémisme violent : note d'orientation à l'intention des Sociétés nationales*, juin 2017, p.7-8.
- ³⁸ NRC, *Countering Violent Extremism and Humanitarian Action : Position Paper*, 2017, p.1.
- ³⁹ Voir, par exemple, NRC, *Countering Violent Extremism and Humanitarian Action*, août 2017.
- ⁴⁰ ONU, Résolution de l'AG A/70/674, *Plan of Action to Prevent Violent Extremism, Report of the Secretary-General*, December 2015.
- ⁴¹ Département Fédéral des Affaires Etrangères (DFAE), *Switzerland's Foreign Policy Action Plan on Preventing Violent Extremism*, 2016, p.6.

- ⁴² NRC, *Countering Violent Extremism and Humanitarian Action : Position Paper*, 2017, p.4.
- ⁴³ ONU, communiqué de presse pour la parution du Plan d'action de prévention de l'extrémisme violent, janvier 2016.
- ⁴⁴ Secrétaire général de l'ONU, *Remarques lors de la présentation à l'AG du Plan d'action de prévention de l'extrémisme violent*, janvier 2016.
- ⁴⁵ NRC, *Humanitarian Policy Group, Tools for the Job: Supporting Principled Humanitarian Action*, 2012, p.23.
- ⁴⁶ Département Fédéral des Affaires Etrangères (DFAE), *Switzerland's Foreign Policy Action Plan on Preventing Violent Extremism*, 2016, p.14.
- ⁴⁷ *Ibid*, p.24.
- ⁴⁸ Pour plus d'informations, voir ICVA, *The New Way of Working Examined, An ICVA briefing paper, septembre 2017* et ICVA, *Demystifying the Humanitarian, Development and Peace Nexus webinar series*, 2018.
- ⁴⁹ Mackintosh, K. et Duplat, P., *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, juillet 2013, p.14-17.
- ⁵⁰ *Ibid*.
- ⁵¹ Département de la défense américain, *Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, juin 2017.
- ⁵² CICR, *Prévenir et combattre l'extrémisme violent : note d'orientation à l'intention des Sociétés nationales*, juillet 2017, p.4.
- ⁵³ High Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General, *Too Important to Fail – Addressing the Humanitarian Financing Gap*, janvier 2016, p.2.
- ⁵⁴ Mercy Corps, *Critical Choices : Assessing the Effects of Education and Civic Engagement on Somali Youths' Propensity Towards Violence*, novembre 2016, p.2.
- ⁵⁵ CICR, *Prévenir et combattre l'extrémisme violent : note d'orientation à l'intention des Sociétés nationales*, juin 2017, p.9.
- ⁵⁶ Mackintosh, K. et Duplat, P., *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, juillet 2013, p.116.
- ⁵⁷ Mackintosh, K. et Duplat, P., *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, juillet 2013, p.100.
- ⁵⁸ Assumés par le Donor Conditionalities Project de NRC/ BCG, 2017.
- ⁵⁹ Sophie Edwards, *Dispute over Grand Bargain localization commitments boils over*, juillet 2017.
- ⁶⁰ Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action*, août 2017, p.7.
- ⁶¹ Mackintosh, K. et Duplat, P., *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, juillet 2013, p.111.
- ⁶² NRC, OCHA et JSIA, *Presence and Proximity: to Stay and Deliver Five Years On*, mars 2017, p.15.
- ⁶³ CICR, *From Face-to-Face to Face-To Screen: Remote Management, Effectiveness and Accountability of Humanitarian Action in Insecure Environments*, 2013, p.385.
- ⁶⁴ NRC, *Humanitarian Policy Group, Tools for the Job: Supporting Principled Humanitarian Action*, 2012, p.23.
- ⁶⁵ NRC, OCHA et JSIA, *Presence and Proximity: To Stay and Deliver Five Years On*, mars 2017, p.34.
- ⁶⁶ *Ibid*, p.56.
- ⁶⁷ Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action*, août 2017, p.6.
- ⁶⁸ Watson Institute for International and Public Affairs and Compliance and Capacity Skills International, *Compendium: High Level Review of United Nations Sanctions*, novembre 2015, p.34.
- ⁶⁹ Emanuela-Chiara Gillard, *Recommendations for Reducing Tensions in the Interplay Between Sanctions, Counterterrorism Measures and Humanitarian Action*, août 2017, p.7.
- ⁷⁰ Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project, *Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action*, avril 2016, p.9.
- ⁷¹ NRC, *Remittances to Syria: What Works, Where and How*, juillet 2015, p.4.
- ⁷² Pour plus d'informations, voir Richard Deacon, *Safer Corridors Rapid Assessment, Case Study: Somalia and UK Banking*, septembre 2013.
- ⁷³ NRC, *Remittances to Syria: What Works, Where and How*, juillet 2015, p.25.
- ⁷⁴ Human Security Collective and European Center for Not-for-Profit Law, *At the Intersection of Security and Regulation: Understanding the Drivers of 'De-Risking' and the Impact on Civil Society Organizations*, mars 2018.



CONSEIL NORVÉGIEN
POUR LES RÉFUGIÉS

