

NUMERO II : ENGAGEMENTS POLITIQUES ET CRISES

Revue Crises et Société

L'approche politique des organisations non gouvernementales en période de conflit

*Entretien avec Alice Griffon, membre de la Fondation Crisis
Management Initiative, sur le principe de neutralité.*

Par Julien MONNET et Yaodia SÉNOU-DUMARTIN

Pour citer cet article : MONNET Julien et SÉNOU-DUMARTIN Yaodia,
« L'approche politique des organisations non gouvernementales en période de
conflit, Entretien avec Alice Griffon, membre de la Fondation Crisis Management
Initiative, sur le principe de neutralité– Chronique Conflits [en ligne], *Revue
Crises et Société*, 2 (2023), disponible sur : <https://www.crisesesociete.com>



Plus spécifique que la crise, parce qu'il ne traduit pas nécessairement la défaillance d'un système mais concrétise une opposition entre aux moins deux acteurs, le conflit sera appréhendé de manière large. L'acception revêtira différentes formes, comprenant les oppositions : politiques, sociales, économiques, violentes ou non, etc... Il s'agira dans le cadre de cette chronique d'appréhender à travers les différentes thématiques les interactions entre la société et le conflit. Il pourra être question, de façon attendue, d'analyser la manière dont la société génère du conflit, dont il est appréhendé par elle, ou encore moins classiquement, d'examiner les évolutions que le conflit apporte à la société.

*Par Julien MONNET et Yaodia SÉNOU-DUMARTIN,
Chefs de la chronique Conflits*

L'approche politique des organisations non gouvernementales en période de conflit

Entretien avec Alice Griffon, membre de la Fondation Crisis Management Initiative, sur le principe de neutralité

Chronique Conflits

Les propos de Madame Griffon ne sont que son avis personnel et n'engagent aucunement la Fondation Crisis Management Initiative.

Pourriez-vous vous présenter ainsi que votre parcours ?

Je m'appelle Alice Griffon, j'ai un Master de Droit International, spécialisé dans le droit de la Reconstruction des États en période post-confliktuelle. Je travaille à Bruxelles depuis 2021. Avant cela, j'ai eu différentes expériences à l'étranger, pour des organisations internationales et des organisations locales. Mon but était de rester dans les questions post-confliktuelles et me spécialiser dans les territoires post-soviétiques. En particulier, j'ai travaillé en Ukraine et en Arménie. J'ai également rejoint Human Rights Watch à Genève, dans le cadre de la 39^{ème}

session du Comité des Droits de l'Homme des Nations-Unies. Cela m'a permis d'avoir des perspectives différentes.

En Ukraine, l'organisation s'intéressait principalement au *policy making* [élaboration des politiques publiques] et au *policy development* [développement politique]. Mon rôle était d'effectuer des recherches en droit constitutionnel et en droit comparé. A Genève le travail était différent puisque nous faisons de l'*advocacy* [plaidoyer]. C'était particulièrement intéressant de voir la perspective internationale et l'approche diplomatique. En Arménie, l'organisation faisait du *peacebuilding* [construction de la paix] mais c'était une organisation locale et les travaux étaient très liés à l'aspect militaire. L'Arménie étant en guerre depuis longtemps, le contexte était différent. Nous avions pour objectif de gérer des projets dans les domaines du *peacebuilding*, des Droits de l'Homme et de la justice transitionnelle. Mon départ a été précipité par le COVID. Par la suite le conflit s'est intensifié, et le projet de justice transitionnelle s'est arrêté.

En février 2021 j'ai intégré l'organisation Crisis Management Initiative, devenue CMI – Martti Ahtisaari Peace Foundation en mai 2021. CMI a été créée en 2000 par Martti Ahtisaari, ancien Président finlandais et prix Nobel de la paix 2008. Il a vu qu'il y avait un manque de médiateurs et d'organisations spécialisées dans la médiation. L'organisation a aujourd'hui quatre différents programmes : le programme Eurasie sur lequel je travaille, un programme Asie, un programme Afrique subsaharienne et un programme MENA [Moyen-Orient et Afrique du Nord]. Il y a aussi des programmes transverses.

Le fondateur de CMI a constaté un manque d'initiatives dans un domaine particulier, celui de la médiation. En quoi consiste concrètement le travail de la fondation ?

A cette époque, il n'y avait effectivement pas, ou très peu, d'organisation spécialisée dans la médiation et personne n'était réellement formé à cela dans le secteur des entités non-gouvernementales. La résolution de conflits regroupe divers acteurs, des politiciens, des organisations humanitaires mais pas de médiateurs en tant que tels.

On entend la médiation au sens large. Le but est de travailler avec tout le monde. Par exemple, en Lybie, nous travaillons avec les partis politiques et l'objectif est de les amener autour de la même table. Nous nous basons sur le principe de *ownership* [propriété] donc nous ne travaillons qu'avec des organisations locales. Il n'y a pas de projet s'il n'y a pas de partenaires locaux et c'est eux qui mettent en place le programme. Nous sommes là pour aiguiller le plus possible, pour aider, mais ce n'est pas nous qui sommes « propriétaires » de l'action. Nous sommes des soutiens et non un acteur principal. Cette approche était un réel souhait de Martti Ahtisaari.

Lorsque j'étais étudiante, je voyais, dans la médiation, la table des négociations. Les parties au conflit ont été réunies autour d'une table et il y a un acteur tiers qui est là pour essayer de mettre en place un dialogue. C'est toujours, pour moi, la base de la médiation, mais cela va au-delà de ce moment en réalité.

La première étape consiste à réunir les participants. C'est une action à part entière qui peut prendre des semaines, des mois, des années, on n'en sait rien. Parfois il y a une fenêtre qui s'ouvre et il faut saisir le moment. L'après négociation est une période aussi importante. Obtenir un cessez-le-feu, par exemple, est une bonne chose, mais pour combien de temps ?

Je travaille actuellement sur le portfolio ukrainien, avec des partenaires ukrainiens, et il est difficile à ce stade d'imaginer réunir les parties au conflit autour d'une table. Il n'y a pas encore le contexte, les bases et aucune n'a envie de négocier. Cela va prendre du temps et c'est notre rôle de préparer un terrain favorable.

Il est essentiel que le processus reste du fait des parties et non de celui d'un tiers. Une signature forcée ou ressentie comme imposée sera plus facilement violée. C'est le problème qu'il y a eu avec le Protocole de Minsk qui cherchait déjà à mettre fin au conflit dans l'Est de l'Ukraine. Si les parties ne s'y retrouvent pas et qu'elles ont l'impression que leurs intérêts n'ont pas été pris en compte, elles ne respecteront pas les engagements. Je pense donc que les participants doivent sentir qu'ils sont les acteurs principaux du processus de négociation. C'est cela qu'on entend par « propriété ».

Concrètement, CMI soutient ses partenaires locaux de la mise en place de projets, ce qui inclut également de promouvoir les initiatives auprès de potentiels donateurs. Nous avons actuellement deux projets sur le sol ukrainien et j'ai été engagée, à l'origine, pour travailler sur l'un d'eux qui est financé par la Commission Européenne. A l'origine le travail devait être fait entre 2019 et 2021 et ciblait la réintégration du Donbass en Ukraine. C'est donc un projet interne à l'Ukraine. Nous travaillons avec une plateforme civique appelée *National Platform* créée par quatre experts, ainsi qu'une organisation ukrainienne locale. Depuis janvier 2022 une seconde phase a commencé, une nouvelle organisation locale nous a rejoint comme partenaire en plus de celle avec qui nous travaillions déjà et les fonds de la Commission Européenne ont été renouvelés. Cependant, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a fait perdre le sens de notre action concernant le Donbass.

La survenance d'un nouveau conflit en Ukraine vous a donc poussé à modifier votre projet. Comment vous êtes-vous adaptés à cette situation ?

En réalité le projet se basait sur un concept développé par les créateurs de la *National Platform*, celui de *secure integration* qui se rapproche des idées de cohésion sociale, de résilience et d'unité nationale. Par conséquent, depuis le début nous travaillions avec des acteurs de toute l'Ukraine, pas seulement dans le Donbass, ce qui nous a permis de sensibiliser des participants variés avant le début de la guerre. En effet, nous travaillons avec des partenaires à différents niveaux : les acteurs politiques, les organisations de la société civile et même directement avec la population. Par exemple, nous faisons des séries d'événements dans les différentes régions en promouvant la *secure integration* et, par la suite, cela nous permet d'avoir des données que nous transmettons aux dirigeants nationaux.

Le projet est organisé selon trois directions : le dialogue multilatéral, diverses recherches et plaidoyers concernant l'élaboration des politiques publiques et, enfin, la communication.

Finalement, lorsque la guerre a éclaté, ces principes de cohésion sociale, de résilience et d'unité nationale étaient toujours extrêmement importants, même si c'était pour d'autres raisons. Les risques de conflits internes, entre ukrainiens, ont augmenté et donc notre travail avait toujours du sens. Nous avons dû passer d'un projet à long terme à des actions à plus court terme mais la promotion du principe de *secure integration* est restée essentielle.

On voit donc, d'après votre expérience, la nécessité de réagir lorsqu'apparaît un conflit. Cependant, cette réaction est limitée j'imagine, et en particulier concernant le positionnement politique. J'aimerais aborder le concept de neutralité avec vous. Pourriez-vous nous donner une définition de ce principe ?

C'est un principe compliqué à appréhender. Il est difficile de distinguer la neutralité de l'impartialité. L'impartialité consiste à ne pas prendre parti, ne pas se positionner en faveur ou contre quelqu'un. La neutralité est un concept proche. C'est le fait que les actions ne doivent pas être dictées par le cœur. Cela implique donc de vraiment prendre en compte tout le monde et donc que les actions ne peuvent pas aller particulièrement dans le sens d'une partie.

La neutralité n'est pas officiellement un principe revendiqué par CMI mais on se l'impose naturellement. Cela semble obligatoire quand on fait de la médiation. Le fait que nous travaillons avec tout le monde n'est pourtant pas toujours accepté par les acteurs. Ils ne comprennent pas forcément car nous sommes leur partenaire et ils nous font confiance. Mais c'est aussi notre rôle de les aiguiller et de les pousser à être raisonnable. C'est essentiel pour mener un projet à long terme et envisager la suite du processus. Si on exclut une partie, ou qu'on donne cette impression, il sera ensuite impossible de continuer la médiation.

Comment s'applique concrètement cette neutralité ? Est-ce que cela s'illustre par une limitation de la communication dans le domaine public ? La neutralité est-elle différente dans les relations privées avec les partenaires ?

Je ne sais pas comment cela se passe dans les autres projets mais, pour nous, la neutralité n'est pas évidente à trouver en raison de l'origine des différents employés. Nous n'avions pas ce problème avant car le projet était interne à l'Ukraine. Avec l'invasion par la Russie, il y a une dimension internationale qui peut biaiser l'avis de certains membres de CMI. Ces origines peuvent être un atout et un inconvénient. Cela permet déjà d'avoir des échanges dans la langue des acteurs, de créer un réseau plus facilement et également d'avoir une meilleure compréhension de l'histoire et de la culture de nos partenaires. D'un autre côté, la nationalité de certains médiateurs fait d'eux une partie au conflit et c'est difficile de les voir s'asseoir à la table des négociations en tant que tiers neutre.

Dans l'espace public, nous sommes absolument neutres et nous évitons les grands discours. Nous, employés, avons demandé des points précis de la part de l'organisation pour savoir

comment répondre aux différentes questions. Il n'est pas toujours évident de prendre le recul nécessaire pour être neutre lorsque nous sommes impliqués dans un pays.

Il n'y a pas vraiment d'absence de communication mais c'est vrai qu'on ne fait pas vraiment de post sur twitter ou de déclaration de presse. Cependant nous faisons de nombreux événements publics, mais plus d'un point de vue méta. On utilise tout de même le terme « invasion russe » mais le but n'est pas de se positionner. Ce sont des réflexions plus globales sur l'impact qu'un conflit peut avoir sur l'environnement global ou sur la médiation par exemple. Notre discours va aussi être adapté aux acteurs qui travaillent avec nous. Il y a parfois un décalage entre les dirigeants de l'organisation et ceux qui travaillent sur les projets directement et il faut faire attention à cela. Il doit y avoir une responsabilité individuelle de chacun des membres de l'organisation et notamment des leaders. On ne sait pas forcément ce qui se dit dans les réunions et il y a naturellement des réflexions personnelles. Ce n'est pas possible de contrôler tout ce qui se dit.

Le fait de ne pas avoir de formation sur la neutralité complexifie donc notre approche. C'est la différence avec une organisation comme la Croix Rouge qui guide rigoureusement ses membres parce que c'est un principe affirmé. Nous travaillons dans des contextes différents et il peut y avoir des divergences sur les façons dont les personnes s'imposent ce principe de neutralité. Ce qui nous guide c'est le principe d'*ownership* et la volonté d'inclure tout le monde. Or, pour ce dernier point la neutralité est nécessaire.

La neutralité était-elle déjà un principe auquel vous croyiez avant de rentrer dans cette organisation ? Quels sont pour vous les avantages et inconvénients de ce principe ?

Le premier avantage selon moi est le fait de pouvoir intégrer tout le monde au processus. Lorsque j'étudiais les Droits de l'Homme, le Droit International ou la justice transitionnelle, qui est un mécanisme pour lequel j'ai un grand intérêt, cela a soulevé cette question et j'ai assez rapidement été convaincue.

Ce n'est jamais évident d'être neutre, notamment dans la vie quotidienne. J'ai forcément mon avis personnel et il y a des propos que je ne peux pas accepter. Cependant, en tant qu'étrangère, cela reste plus simple de prendre du recul. C'est aussi l'intérêt d'être un acteur externe, tu es le plus à même d'être neutre. Je ne suis pas certaine de pouvoir respecter ce principe dans une situation qui impliquerait la France. Mais c'est aussi un inconvénient. C'est plus difficile d'être accepté dans le processus de médiation. En étant externe la population et les différents acteurs peuvent se demander ce que tu viens faire ici. Même si tu es médiateur et que tu ne t'impliques pas directement dans le conflit, tu es obligé d'en parler à un moment pour pouvoir le résoudre. Tu donnes forcément une opinion à un moment, même si elle est neutre et impartiale. Dans ce cas la neutralité n'est pas acceptée par tout le monde, on peut te reprocher aussi de ne pas prendre position. Il y a les deux facettes d'une même pièce : d'un côté la neutralité est ce qui te permet d'être accepté dans le processus en tant qu'acteur extérieur. Mais le souci d'être externe est que tu n'as pas forcément la confiance unanime des acteurs locaux. Si on prend l'exemple de Nelson Mandela et Desmond Tutu en Afrique du Sud, ils sont devenus des figures

de la justice transitionnelle car ils ont vécu l'apartheid, ils comprenaient et étaient compris. Cela étant dit, c'est peut-être plus simple de comprendre toutes les parties dans un conflit interne.

Je me suis toujours vu plus dans une entité qui est neutre. D'un autre côté, à Human Rights Watch, qui n'est pas forcément neutre, l'expérience était intéressante car c'était pour une grande cause – celle des Droits de l'Homme. L'organisation fait de l'*advocacy*, du lobbying pour la défense des droits. En particulier, lorsque j'y étais et que j'assistais à la 39^{ème} session du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies, on parlait et s'intéressait à la condition des ouïghours et des rohingyas. Mon travail quotidien était d'aller aux Nations Unies, assister à des réunions et prendre des notes. Il y avait des interventions qui n'étaient pas neutres et impartiales mais cela a fait du bien pour réveiller les consciences. J'avais le sentiment que ça bougeait vraiment. Mais c'était dans un autre contexte. Pour la médiation, la neutralité est primordiale mais dans d'autres domaines, notamment pour la protection des Droits de l'Homme, lorsqu'il est nécessaire de stopper les actions d'un État, il n'y a pas d'autres possibilités que la condamnation.

On voit qu'il y a un clivage dans les différentes ONG, entre les partisans d'une neutralité absolue et ceux qui pensent que le militantisme est nécessaire. Pensez-vous que ce débat est pertinent ?

Je pense vraiment que les deux sont nécessaires. Par exemple, au début du conflit en Ukraine, il y avait une intervention du Comité International de la Croix Rouge (CICR) qui fournissait de l'aide humanitaire, notamment, aux russes. Une de mes collègues, ukrainienne, qui avait fui son pays s'indignait de ces certaines actions du CICR malgré le fait qu'elle connaissait l'intérêt du principe de neutralité défendu par la Croix Rouge. Cela restait dur à accepter. La neutralité est évidemment nécessaire, tout comme le militantisme, cela dépend du but poursuivi.

Je ne sais pas si je comprends le clivage entre les deux positions, le côté accusateur que les uns peuvent avoir envers les autres. Tout ce que je peux dire c'est que je ne trouve pas cela constructif. Selon l'objectif fixé l'une ou l'autre approche sera la plus adaptée.

La preuve de neutralité est une source de crédibilité, puisqu'une organisation totalement partielle, pourra être accusée de propagande. C'est particulièrement vrai en temps de guerre où il est impossible, ou quasi impossible d'être parfait. Il y a presque systématiquement des violations, soit du droit international humanitaire, soit des droits fondamentaux. Une organisation qui ne dénoncerait que les infractions d'une partie serait vue comme partielle et donc non crédible. Les acteurs auraient du mal à lui faire confiance. Dans le cadre du conflit entre l'Ukraine et la Russie, une organisation a récemment condamné des exactions commises par l'Ukraine, ce qui a provoqué une polémique. Pourtant on avait ici la preuve de sa neutralité et donc de sa volonté de mettre fin aux violations.

Justement, l'éclatement d'un conflit change-t-elle l'application du principe de neutralité ?

Oui, je pense que c'est plus compliqué. L'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie le 24 février n'est pas niable. Les fosses communes sont un fait, ainsi que les traces de torture commises par l'armée russe. Je ne sais pas à quel point cela met en jeu notre neutralité de ne pas nier ce genre de choses. Par exemple, on va faire un évènement sur la mise en place d'un tribunal spécial contre le crime d'agression de la Russie. Le but est d'essayer de voir comment cela pourrait être mis en place, comment il pourrait être pensé. On va recueillir divers acteurs ukrainiens et internationaux, mais clairement, ici, on a un pris pour acquis des méfaits de la Russie. Donc je ne pense pas que ce soit être pas être partial que de considérer ces faits comme admis mais je ne sais pas dans quelle mesure notre neutralité peut être remise en cause.

C'est donc plus compliqué d'être neutre, c'est sûr. Nos partenaires savent que nous cherchons à être neutre et que notre but ultime est la négociation mais il est toujours complexe d'accepter le fait que l'on travaille avec les autres parties au conflit. En se mettant à leur place, je ne sais pas si je souhaiterais traiter avec quelqu'un de neutre ou avec quelqu'un qui, secrètement, serait de mon côté mais qui me permet d'être à la table des négociations.

En dehors du contexte ukrainien, la situation est parfois différente. Les collègues du Caucase travaillent autant avec l'Azerbaïdjan que l'Arménie. C'est de notoriété publique. Ils sont donc vus comme neutre. Tous les partenaires savent que l'autre partie travaille avec la même organisation. Il n'y a donc pas de suspicion.

Comment est-il possible de prouver votre neutralité ?

C'est quelque chose de compliqué. Cela vient du projet mis en place et des communications, on évite les déclarations sensationnelles. Déjà, le simple fait d'essayer de travailler avec tout le monde est une preuve. C'est aussi quelque chose qui paraît naturel lorsque nous proposons de la médiation. La fondation a aussi acquis une certaine notoriété qui permet aux partenaires de nous faire confiance sur ce point. C'est donc un travail de longue haleine.

Est-ce qu'une organisation qui applique le principe de neutralité doit le maintenir à tout prix ?

La question à se poser est « est ce qu'abandonner le principe de neutralité, même de façon temporaire, permet d'atteindre son but ? ». Je n'ai pas vraiment de réponse à donner à cela. Il est clair que ce principe ne peut être délaissé uniquement par lassitude ou exaspération Mais c'est envisageable si une limite a été franchie. En Ukraine par exemple, j'imagine que l'utilisation de l'arme nucléaire serait un point de non-retour. Dans ce cas, les médiateurs et acteurs internationaux impliqués ne pourraient plus traiter de la même façon avec les acteurs russes, et cela ferait peut-être réagir ces derniers. Peut-être que le principe de neutralité peut

être utilisé comme un levier dans le processus des négociations, comme un outil pour parvenir à la résolution d'un conflit qui est le but ultime.

C'est un principe qui reste compliqué à aborder. C'est difficile, même en travaillant pour une organisation qui est neutre, de savoir comment comprendre et appliquer la neutralité. C'est une notion censée guider nos actions mais chacun en a une vision différente. Cela reste un principe et on voit concrètement la différence entre la pratique et la théorie.

Par Julien MONNET

Doctorant en droit public

Université de Bordeaux – CERCCLE

Yaodia SÉNOU-DUMARTIN

Doctorante en droit public et en économie

Université de Bordeaux – CERCCLE et GRETHA