

Bulletin d'Information

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"

Numéro 3

Tous les documents du réseau sont publiés en français et anglais

Avril 1995

Editorial

Six ans après l'effondrement du Mur de Berlin, les systèmes politique et d'aide internationaux sefforcent de redéfinir leurs rôles. Le financement et l'organisation du système d'aide subissent des modifications importantes pendant l'ère d'après la Guerre froide. Les budgets globaux d'aide diminuent - au même moment que la proportion de fonds affectés à l'aide d'urgence augmente. Cette modification du financement reflète en partie le nombre croissant de situations d'urgence complexes et l'intervention internationale qui tend à augmenter, ce qui suscite de nouvelles questions et de nouveaux défis pour les organisations d'aide d'urgence et de développement.

Dans ce numéro du **Bulletin du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"**, nous étudions trois thèmes connexes se rapportant à l'organisation et à la gestion de l'aide pour faire face aux situations d'urgence. Comment les organisations d'aide peuvent-elles s'adapter à un contexte d'instabilité? Quelles sont les relations entre le secours et l'aide au développement? Quelles sont les méthodes permettant d'assurer l'efficacité des interventions d'aide lors des situations d'urgence?

Le Dossier Thématique NE 9 prend compte de l'expérience d'un consortium ONG, ACORD, dans quatre pays instables: Angola, Mali, Soudan et Ouganda. Il prétend que le développement représente un processus essentiellement turbulent, susceptible de générer des conflits qui risquent de tourner à la violence. L'enjeu pour ACORD consiste donc à faire face à ces situations instables, et à s'y adapter, d'une façon qui protège les intérêts des pauvres.

Le dossier précise l'impact de l'instabilité sur la mise en oeuvre de projets de développement à long terme et l'influence des programmes de secours de grande envergure menés autour de ceux-ci. Il formule plusieurs recommandations concernant les stratégies ONG dans des situations instables sur le plan de la conception, de la gestion et du financement des programmes. Le document affirme que les programmes à long terme doivent être jugés selon leur capacité de renforcer la résistance des gens lors des crises. Les ONG peuvent contribuer à ce processus grâce à un apport de ressources matérielles, mais également, ce qui est plus important, grâce à des stratégies participatives et communautaires qui renforcent les institutions locales et font appel aux compétences des individus.

Le dossier aborde également quelques dilemmes familiers qui se présentent aux ONG dans des situations instables. A quel moment les organisations doivent-elles se retirer? Quelles sont les compétences requises pour que le personnel - national et expatrié - puisse faire face à des situations de conflit? Quelles dispositions faut-il prendre pour protéger le personnel national? Comment maintenir les communications entre le personnel du siège et les projets isolés par les conflits? Des propositions innovatrices sont formulées dans le but d'améliorer la gestion et les communications dans des situations instables. Les problèmes de financer des projets dans des milieux turbulents sont également mis en lumière.

Dans ce numéro...

Editorial	1
Réactions	2
Actualité	4
Mise à Jour	11
Conférences	16
Publications	17

Rédaction

John Borton
Coordinateur du Réseau

Joanna Macrae
Chercheuse

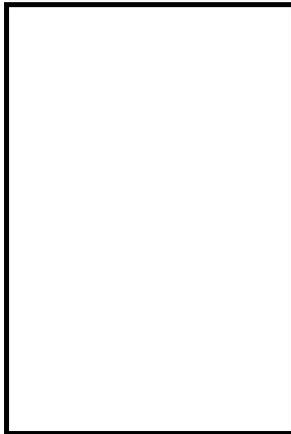
Nathalie Vegezzi
Administratrice du Réseau

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"
Overseas Development Institute
Regent's College, Regent's Park
Inner Circle, London NW1 4NS, UK
Tel: 44 (0) 171 487 7413
Fax: 44 (0) 171 487 7330
E-mail: rrm@odi.org.uk

ISSN: 1353 8721

© Overseas Development Institute 1995

Editorial (continuation)

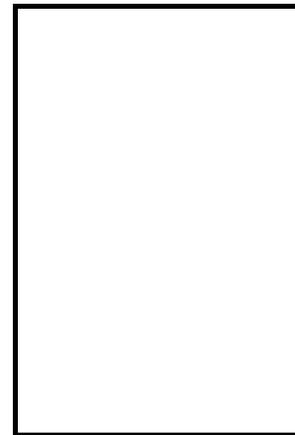


détaillées. Cette opinion est contestée par Patrick Ward et Martin Rimmer, auteurs du **Dossier Thématique N°8**. S'appuyant sur une étude dans le nord de l'Irak, ils examinent le rôle des méthodes formelles d'enquête dans le ciblage efficace de l'aide alimentaire lors d'une situation d'urgence chronique. Ils soulignent la nécessité d'études socio-économiques quantitatives pour compléter les méthodes qualitatives et informelles telles que la méthode accélérée de recherche participative, afin d'obtenir des informations valables et utiles sur les groupes bénéficiaires. Ce dossier illustre la possibilité de mener de telles études à un coût relativement faible et dans un délai bref. Il présente des exemples de questionnaires pouvant servir dans d'autres milieux. Les auteurs précisent, toutefois, que les résultats de telles études ne sont utiles que dans la mesure où il existe des objectifs clairs de politique générale permettant de juger de la réussite ou de l'échec des interventions de secours. Du fait de l'absence d'une telle précision dans un contexte comme l'Irak, il est indispensable d'étudier de près les buts de la politique générale pour évaluer l'efficacité et l'efficace au lieu de s'en tenir aux seuls critères techniques.

Le dossier d'ACORD souligne les raisons importantes sur le plan opérationnel et conceptuel pour lesquelles il faut repenser le rapport entre l'aide d'urgence et le développement. L'inquiétude au sujet du financement des opérations de secours et de développement a également aiguillonné le débat sur le "continuum". La proportion d'aide publique au développement (voir page 4 de ce bulletin) affectée aux opérations de secours continue de s'accroître, ce qui entraîne l'examen encore plus minutieux des dépenses de secours, ainsi qu'un souci croissant d'assurer leur efficacité et leur efficace. Historiquement, l'évaluation des interventions de secours a été mal assurée et ce n'est que rarement que les résultats des programmes de secours ont fait l'objet d'une appréciation systématique.

Compte tenu de l'envergure de la catastrophe humaine au Rwanda et des coûts énormes de la réponse internationale, il convient de remettre l'accent sur l'évaluation des efforts de secours. Le bulletin rend compte d'une évaluation conjointe impliquant des bailleurs de fonds multiples, de l'intervention internationale au Rwanda et présente les questions dont il faut tenir compte en cherchant à améliorer la transparence et l'efficacité des réponses de secours.

On a souvent prétendu que l'urgence des réponses de secours milite contre les recherches et l'évaluation



Les contributions aux dossiers thématiques et au bulletin mettent en lumière une série de défis importants qui se présentent aux professionnels de l'aide d'urgence et du développement. Le besoin d'un débat et d'un échange d'information est plus urgent que jamais. Nous vous prions de nous faire connaître vos opinions et vos expériences de la politique et de la pratique de l'aide d'urgence.

Réactions

Extraits d'une lettre de Koenraad Van Brabant,
OXFAM Sri Lanka

"Je considère que le Bulletin [du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"] représente une initiative excellente. Compte tenu de l'accroissement du nombre de "situations d'urgence", souvent de nature politique, il est urgent de tirer les enseignements de l'expérience et de réfléchir aux

moyens de faire face à ces situations. Il existe d'autres forums de réflexion théorique et je me réjouis de voir un bulletin capable de trouver et maintenir l'équilibre entre les apports de la réflexion et de la pratique sur le terrain."

"[Des articles] tels que ceux sur la campagne pour interdire les mines ou sur le continuum aide d'urgence-développement sont précieux.

Néanmoins, resteront-ils/voulez-vous qu'ils restent de votre seule initiative? La rédaction sera-t-elle seule responsable des articles ou comptez-vous recevoir d'autres contributions au Bulletin? Il est inévitable que la portée de vos connaissances (aussi admirablement vastes qu'elles soient!) et le temps de faire des recherches supplémentaires seront limités."

"La section Mise à jour m'intéresse et j'imagine qu'il en sera de même pour plusieurs autres agents sur le terrain. Le personnel international travaille souvent dans plusieurs pays et se voit souvent privé d'information une fois parti, mais aimerait, j'en suis sûr, garder un peu de contact. Je considère que les mises à jour sont utiles, surtout si vous disposez d'information sur des pays ou des zones qui ne sont pas bien couverts par la presse internationale (*Guardian Weekly, Economist, ...*)."

"Néanmoins, ce serait idéal d'établir, au fil du temps, des liens thématiques entre les interventions dans différents pays, tels que le travail de réconciliation dans les pays A, F et P, la réinstallation des personnes déplacées à l'intérieur des pays H et L, les recherches sur les besoins spécifiques des femmes chefs de ménage (époux et pères tués ou disparus lors des conflits) dans les pays M et Y, etc. Là où il existe des consortiums ONG et/ou de l'ONU qui fonctionnent bien, peut-être pourriez-vous inviter à vous expliquer quelles sont actuellement pour eux les quatre priorités stratégiques les plus importantes en ce qui concerne l'aide d'urgence et la réhabilitation dans leur pays d'intervention?"

Réponse de l'éditeur: Nous sommes heureux de recevoir des articles non sollicités de la part des lecteurs sur des thèmes qu'ils jugent importants et intéressants pour d'autres membres du Réseau, ou qui compléteront utilement la section Mise à jour (merci à ceux qui nous ont déjà adressé de telles informations). En ce qui concerne les liens thématiques entre les pays, il y a certainement lieu d'y penser à l'avenir et nous souhaitons recevoir les opinions d'autres membres du réseau quant aux thèmes et aux pays appropriés. Une fois de plus, nous tenons à vous rappeler qu'un réseau sert avant tout à l'échange d'information: le RRN est ouvert à toutes idées, articles et informations. Avos plumes!

Commentaires sur le Dossier Thématique N° 5 (Promouvoir la diplomatie préventive après la Guerre froide: rôles suggérés pour les gouvernements et ONG), de Kumar Rupesinghe) de Richard Covington, Agent de programme, Project Concern International.

"Permettez-moi d'applaudir le contenu et la présentation excellents de votre Dossier Thématique NE 5. A mon avis, les informations sont extrêmement opportunes et vos idées illustrent les pistes de réflexion que nos dirigeants devraient poursuivre. Je suis d'accord que les organismes gouvernementaux et les ONG devraient se concentrer de plus en plus sur les moyens non militaires de prévenir les conflits. Les remarques concernant le ciblage de l'aide (notamment pour le développement économique) dans des zones de conflit potentiel étaient très importantes, cet aspect étant souvent passé sous silence.

Néanmoins, la suggestion d'affecter 10% des budgets d'aide au développement à la prévention des conflits m'inquiète un peu. Etant donné que les budgets d'aide se rétrécissent, quelles rubriques proposez-vous de supprimer afin de faire les économies permettant de couvrir de nouvelles initiatives? Je ne suis pas suffisamment au courant des budgets de tous les gouvernements, mais j'imagine qu'ils suivent l'exemple USAID de "redimensionnement" avec des compressions de personnel et des réductions de programme. Il est peut-être peu réaliste de supposer qu'on pourrait affecter 10%. A propos, comment avez-vous choisi le chiffre de 10% comme cible?"

"En ce qui concerne les petites ONG, les contraintes financières sur le développement de nouvelles initiatives sont encore plus aiguës. Le revenu personnel dans les Etats-Unis a augmenté à un rythme moins rapide que le nombre d'organisations sans but lucratif qui courent après les mêmes dollars des donateurs. Par ailleurs, le gouvernement américain fait preuve d'une nouvelle politique tendant à réduire davantage l'aide au développement à l'étranger. Les ressources nécessaires pour qu'une petite ONG intervienne dans le domaine de la prévention des conflits ne sont tout simplement pas disponibles. Ce serait pas facile de générer de nouveaux dons privés pour un conflit qui n'a pas encore eu lieu. Imaginez une demande de fonds qui dirait: "Veuillez nous aider à empêcher un désastre au Mexique" lorsqu'il n'y a même pas de conflit violent en cours (gardant à l'esprit la situation des populations autochtones à Chiapas comme exemple des possibilités de conflit interne plus intense). Je doute que les susciterait beaucoup d'intérêt, mais il se peut que je me trompe."

"Puisque les fonds privés restent au même niveau ou diminuent, il faut que les ONG comptent sur le financement des organismes gouvernementaux ou des organisations multilatérales. Ceci rejoint mon premier point. Douvendra l'argent? Je n'ai pas de réponse facile (si j'en avais, je ne travaillerais pas ici) et n'ai qu'à insister sur votre remarque concernant les économies réalisées grâce à la fin de la Guerre froide. Il faut que les pays trouvent le moyen d'exploiter ces économies en faisant affecter une partie des fonds de "recyclage" à la formation de formateurs que vous suggérez et à l'établissement de gardiens de la paix civils. Peut-être que des chefs militaires formés à la résolution des conflits bénéficieraient de davantage de crédibilité lors de situations de conflit et seraient plus à même d'empêcher la violence qu'un groupe de représentants gouvernementaux qui se vanouissent à la vue du sang?"

"Votre dossier peint un tableau détaillé aussi bien du besoin d'un financement accru pour la prévention et la résolution des conflits que pour une nouvelle approche par miles diplomates internationaux - n'attendez pas que le barrage cède avant de boucher le trou. Je n'ai qu'à espérer que votre dossier sera lu et compris par ceux qui ont la chance de participer aux négociations appropriées".

L'auteur du Dossier Thématique NE 5 Kumar Rupesinghe, secrétaire général d'International Alert, répond

"Lorsque vous me posez une question sur les 10% à affecter à la prévention, je dois répondre que ce pourcentage provient d'une estimation approximative du

montant total de l'aide au développement et d'une évaluation des sommes éventuellement nécessaires pour se recentrer sur la prévention. Une partie du chiffre a ses origines dans les sommes croissantes affectées à l'aide humanitaire plutôt qu'à l'aide au développement. Vous conviendrez qu'une grande proportion des fonds d'aide au sein des pays OCDE a été orientée vers l'aide humanitaire au fil des ans, mais si vous voulez vraiment savoir comment j'ai abouti à 10%, j'en ai pas de réponse. Présenter un chiffre arrondi avait pour but de susciter un débat et créer un climat où les organisations pourraient se concentrer davantage sur les sujets sur le pourcentage en question."

"Je suis bien d'accord avec vous en ce qui concerne le rôle des ONG et les ressources limitées affectées à leurs activités. C'est en partie à cause de cela que je préconise un rôle accru pour les ONG dans le domaine de la prévention et de la résolution des conflits. L'un des moyens d'obtenir davantage de ressources est d'affirmer que l'affectation d'une certaine somme aux ONG par les gouvernements est plus rentable et plus efficace. Cet argument rejoint celui que je propose pour les organisations humanitaires - qu'elles songent aussi à affecter un certain pourcentage de fonds à ces ONG qui s'occupent de prévenir les conflits".

Actualité

L'avenir de l'aide: l'opinion du CAD

À un mois de février, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques publie son rapport annuel. En plus d'une présentation complète de la distribution et de l'affectation de l'aide au développement des principaux bailleurs de fonds, vous y trouverez un nouveau paradigme du développement que le CAD voudrait voir guider les dépenses d'aide au-delà de l'an 2000. Compte tenu de l'importance du CAD et de son intérêt direct pour les organisations intervenant dans le domaine de l'aide d'urgence et de la réhabilitation, nous résumons ces tendances du financement et de la politique générale et évaluons leurs implications pour les politiques et les pratiques futures.

La sécurité humaine et le développement durable: Nouveaux paradigmes d'aide?

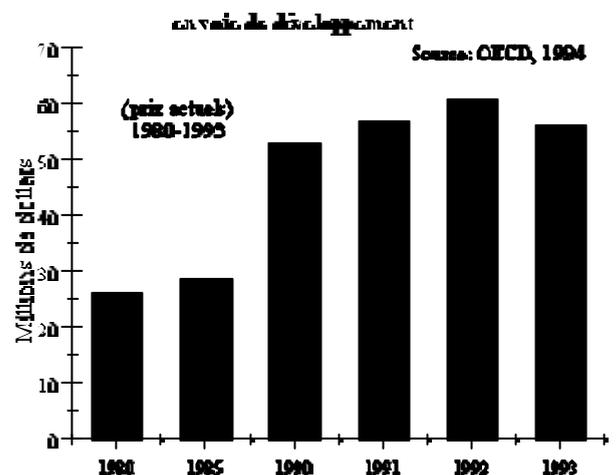
Le rapport CAD identifie l'instabilité, ainsi que la migration qu'elle suscite, comme entrave principale au développement durable. Il affirme la nécessité d'examiner la contribution relative à la sécurité humaine à long terme des interventions d'aide d'urgence et des interventions de développement à plus long terme, au lieu de s'imaginer qu'elles se font concurrence. Dans quelle mesure ces deux types d'intervention pourraient-ils renforcer et renforcent-ils la résistance des gens aux chocs et aux menaces sur le plan écologique, économique et politique? Voilà la question de fond que pose l'approche de sécurité humaine élaborée par le PNUD et promue par la suite par l'OCDE.

Cette approche met en question les divisions historiques qui ont séparé l'aide d'urgence des activités de développement. Elle voudrait que l'aide

joue un rôle explicite dans la prévention et la gestion des conflits. Il y a donc lieu de repenser la sécurité: la préoccupation principale n'est plus de prendre le dessus militairement, mais plutôt d'aborder les causes sous-jacentes du conflit, dont la pauvreté, l'inégalité, la dégradation de l'environnement et les tensions ethniques. Le rapport prétend que la fin de la Guerre froide a ouvert de nouvelles possibilités de créer le consensus entre les pays bailleurs de fonds et bénéficiaires sur les buts du développement. C'est le concept du développement durable, réalisable grâce à la promotion d'une sécurité humaine accrue, qui incarne, d'après les auteurs, ce consensus.

Les tendances globales de l'aide publique au développement (APD).

Figure 1: APD totale des membres CAD aux pays



La promotion d'un nouveau paradigme de l'aide intervient au moment où l'APD globale diminue. La Figure 1 présente l'APD totale de 1980 à 1993. Un déclin absolu des ressources, de 5 milliards de \$US environ, apparaît en 1993/94 par rapport à l'année précédente.

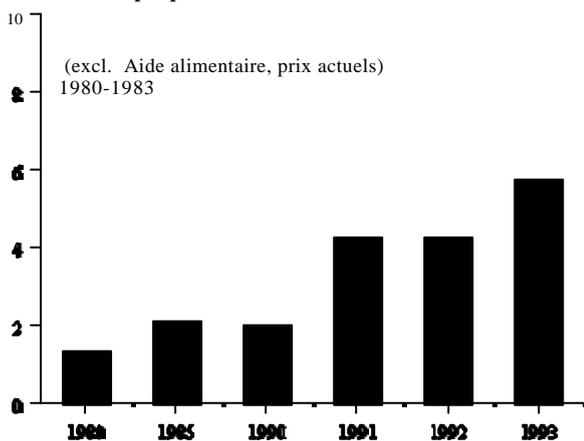
La part relative du budget d'aide affectée au secours augmente (voir Figure 2).

La difficulté de calculer les dépenses de secours reste à résoudre et il convient donc d'interpréter avec circonspection la Figure 2, puisque les définitions des dépenses de secours ne sont pas conséquentes. Il importe de souligner que l'augmentation des dépenses de secours a été financée essentiellement à partir de fonds de réserve et n'a pas forcément eu d'impact sur la disponibilité globale du financement pour le développement. Néanmoins, compte tenu du volume accru de l'aide d'urgence, les pressions pour assurer son efficacité et son efficience s'intensifient à juste titre.

Le volume d'aide alimentaire affecté aux opérations de secours a également augmenté sur la même période, de moins d'un million de tonnes en 1979/80 à presque 4,5 millions de tonnes en 1992/93. La part des ressources de l'ONU affectée aux opérations d'urgence et de l'aide aux

le nombre de personnes touchées par des catastrophes naturelles ou provoquées par l'action humaine est passé de 44 millions environ en 1985 à plus de 175 millions en 1993. Or, d'autres facteurs, tels que le besoin qu'ont les bailleurs de fonds d'assurer la visibilité politique et de faire preuve de sensibilité face aux pressions médiatiques en faveur d'intervention lors de crises particulières, influenceraient également la réaffectation de l'aide internationale. Il importe de souligner que l'augmentation considérable des budgets de secours ne correspond pas à l'accroissement du nombre de personnes touchées par des sinistres naturels ou provoqués par l'action humaine. De ce fait, l'augmentation de la proportion d'aide affectée au secours n'a pas eu lieu principalement au prix de l'aide au développement. Plutôt que d'imaginer que les budgets de secours et de développement se font

Figure 2: Total de l'aide d'urgence et en cas de détresse en proportion de l'APD totale

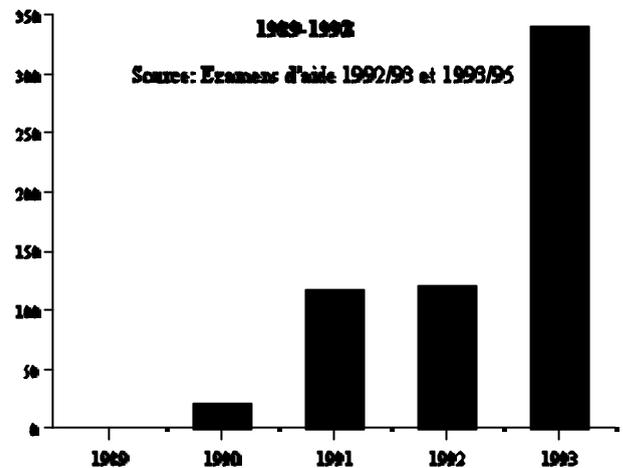


réfugiés est passé de 25% en 1988 à 45% en 1992. La nouvelle orientation vers les situations d'urgence et les opérations de plus en plus longues d'aide aux réfugiés a été encore plus prononcée dans le cas du PAM. En 1986, le PAM a affecté 75% de ses ressources à des activités de développement et le reste au soutien des opérations de secours et d'aide aux réfugiés. En 1993/94, plus de 85% de ces ressources ont été concentrées sur les crises humanitaires et les besoins des réfugiés.

Au sein de l'Union européenne, la tendance des dépenses de secours à augmenter a été encore plus marquée que ne le suggèrent les chiffres globaux (voir Figure 3).

Si différentes sources confirment que le volume d'aide humanitaire tend à augmenter spectaculairement, il est plus difficile de savoir si cette tendance a été impulsée essentiellement par l'accroissement des besoins ou par d'autres facteurs. Le besoin d'aide d'urgence augmente

Figure 3: tendances des déboursments d'aide humanitaire de l'UE 1989-1992



concurrentiellement, il convient d'identifier des moyens de réduire le déficit croissant de l'aide étrangère globale. Ce sera particulièrement important à la lumière des réductions considérables de l'aide et des réorientations de la politique étrangère aux Etats-Unis et dans d'autres pays donateurs importants.

La politique de l'aide en transition

Le rapport CAD soulève plusieurs points importants qui méritent l'attention des professionnels du secours et du développe

Le programme politique d'aide s'élargit au moment où la base de ressources se rétrécit. Les budgets de secours sont utilisés au maximum pour faire face aux exigences contradictoires du nombre sans cesse croissant de communautés touchées par les sinistres. Au même moment, les organisations de développement sont priées d'élargir leurs activités au-delà de l'intervention sociale et économique classique vers un domaine de plus en plus politique, y compris le bon gouvernement et la gestion des conflits. La question se pose donc de savoir si le système d'aide a le mandat et la capacité de mettre en oeuvre ce nouveau programme.

Surmonter les contraintes de ressources dépendra en partie de l'augmentation de l'efficacité et de l'efficience de la réponse d'aide.

Comme l'observe le rapport CAD, ceci implique la amélioration des liens entre le secours et le développement, ainsi que le réexamen des critères utilisés pour guider ces domaines respectifs de la politique de l'aide. On ne sait pas encore si l'rythme actuel de croissance des budgets humanitaires sera maintenu, si c'est qu'il peut être maintenu, mais il est probable que le nombre de personnes ayant besoin d'un tel secours continuera d'augmenter. Ceci indique la nécessité d'une considération méticuleuse des coûts et bénéfices associés aux dépenses de secours, ainsi que le besoin d'investir dans les actions préventives.

Il reste à voir si le système de développement est en mesure de s'adapter aux nouvelles exigences de gestion des conflits. Ce qui est inquiétant c'est que le rapport CAD suppose qu'il existe suffisamment de compréhension de la nature des conflits et que les modèles actuels de développement sont aptes à prévenir les conflits. De nombreux observateurs en sont moins convaincus que le CAD semble l'être. En effet, certains affirment que les processus de développement peuvent entraîner l'intensification des conflits. Il est donc peu probable que réaliser simplement d'autres actions de développement aboutira à une réduction des conflits. Il faut examiner si et comment l'aide internationale promet ou atténue des conflits violents.

Enfin, la discussion et le débat s'imposent quant aux possibilités et aux menaces que présente la modification du milieu financier du système d'aide. L'expansion des budgets de secours encourage les ONG à s'agrandir rapidement, augmentant souvent leur dépendance de l'aide publique pour financer leur propre expansion. Des questions se posent quant à la possibilité de maintenir cette croissance et à ses implications pour l'autonomie ONG. Du point de vue des bailleurs de fonds, surmonter les contraintes imposées par des lignes budgétaires qui séparent le secours de la réhabilitation et la réhabilitation du développement est un défi qu'il faut relever pour assurer une meilleure articulation et une plus grande cohérence. Le rapport CAD soulève des questions de mandat et de capacité pour le système d'aide dans son ensemble. Comment faut-il définir les limites de l'action politique, militaire et humanitaire? Dans quelle mesure le système d'aide en soi pourrait-il ou devrait-il prendre un rôle dans la gestion des conflits? Finalement, sera-t-il capable de jouer ce rôle au moment où les ressources s'amenuisent?

Le rapport CAD 1994, *La coopération au développement*, est publié par l'Organisation de coopération et de développement économiques à Paris. Des informations supplémentaires ont été tirées d'un article de P. Webb: "A Time of Plenty, a World of Need: The Role of Food Aid in 2020", *2000 Brief*, International Food Policy Research Institute, février 1995.

dépense de centaines de millions de dollars tous les ans à titre de aide d'urgence et les coûts augmentent. Troisièmement, les évaluations peuvent, du moins théoriquement, servir à rendre des comptes. Contrairement aux procédures justificatives de l'emploi des fonds, qui sont actuellement relativement bien développées au sein des organismes bailleurs de fonds et des organisations d'aide, les mécanismes de rendre des comptes à la population desservies sont peu développés.

Il y a dix ans à peine, l'attitude prédominante chez les organisations d'aide d'urgence était que les évaluations de l'efficacité et de l'impact des programmes d'aide d'urgence étaient inutiles, voire fâcheuses. Si l'était exprimé ouvertement, le sentiment était effectivement: "Nos motivations étaient bien intentionnées, nous avons fait notre mieux dans des conditions difficiles, pourquoi nous soumettre maintenant à un examen critique?". Heureusement, de telles attitudes sont actuellement moins courantes.

Néanmoins, la situation n'est pas du tout satisfaisante. Des facteurs puissants empêchent ou entravent l'évaluation des programmes d'aide d'urgence et limitent la capacité des évaluations qui sont réalisées d'apprécier correctement l'efficacité et l'impact de l'aide fournie. Une grande partie de ces facteurs tiennent à la nature des programmes d'urgence et aux difficultés que cela crée pour les évaluateurs sur le plan organisationnel, technique, méthodologique et politique.

Les méthodes et approches utilisées pour évaluer l'aide au développement ont souvent été transposées sur des projets d'aide d'urgence. Une étude de l'expérience des évaluations de l'aide au développement suscite quelques remarques. Premièrement, la méthode adoptée par l'approche dominante d'évaluation de l'aide au développement, du moins jusqu'à récemment, exigeait que les rendements du projet soient faciles à identifier, à mesurer et à apprécier. Deuxièmement, les approches adoptées pour mesurer l'efficacité et l'impact exigeaient des investissements considérables dans une procédure longue de collecte et d'analyse de données afin de produire des résultats valables sur le plan statistique. Finalement, le fonds de connaissance qui existe au sujet de l'évaluation de l'assistance au développement subit des modifications en ce moment. Plusieurs techniques "nouvelles", telles que la méthode accélérée de recherche rurale, ont été mises au point pendant la dernière décennie afin de tenir compte des changements de la nature et des objectifs des projets de développement. Les ONG jouent un rôle croissant dans le domaine du développement et les opinions des populations desservies sont de plus en plus prises en compte. L'utilisation de techniques participatives dans l'évaluation de programmes d'aide d'urgence n'est qu'à ses débuts, mais celles-ci semblent représenter une riche source de métho

Justifier la réponse en cas de sinistre: évaluer l'impact et l'efficacité de l'aide d'urgence

L'évaluation régulière de l'efficacité et de l'impact des programmes d'aide d'urgence est indispensable pour trois raisons puissantes. Premièrement, puisqu'ils visent à sauver des vies et à réduire les souffrances, leur efficacité est d'une importance capitale pour la population touchée. Deuxièmement, la communauté internationale

Évaluer l'aide d'urgence: définir les difficultés

Transposer les critères d'évaluation des programmes de développement sur l'évaluation des interventions d'aide d'urgence présente plusieurs difficultés.

Tout d'abord, il y a la question de terminologie. Strictement, les études qui n'abordent pas tous les cinq aspects de l'évaluation - pertinence, efficacité, impact et durabilité - ne sont pas des "évaluations".

Elles sont, à proprement parler, des examens ou des audits et ces sont ces catégories qui prédominent parmi les appréciations de l'impact des programmes d'aide d'urgence.

Un deuxième problème crucial qui se présente pour tous les évaluateurs de programmes d'aide d'urgence est l'absence de données appropriées, due principalement aux contraintes de temps caractéristiques de pratiquement tous les programmes d'aide d'urgence. Il semble également que certains types d'information nécessaires aux évaluations ne sont pas rassemblés parce qu'on ne réfléchit pas suffisamment au genre d'information qui permettrait d'apprécier l'impact et l'issue. Ce manque d'une stratégie d'information est un péché par omission et par action. L'absence totale de données fondamentales telles que les taux d'utilisation des véhicules ou la chronologie des distributions de semences n'est pas rare. De la même façon, lorsque des informations sont rassemblées, par exemple grâce à des enquêtes, les méthodes ne sont souvent pas les mêmes d'une enquête à l'autre, privant les évaluateurs de la possibilité de construire un tableau longitudinal valable. Des considérations éthiques limitent également l'application de critères et de méthodes classiques d'évaluation. À titre d'exemple, l'utilisation d'analyses coût-avantage pour mesurer l'efficacité des interventions médicales d'urgence déplaît à de nombreuses personnes. Il est connu que le coût par bénéficiaire de l'alimentation intensive de enfants souffrant de malnutrition aiguë est beaucoup plus élevé que le coût d'une alimentation supplémentaire moins intensive. De tels programmes exigent un apport important de la part du personnel spécialiste qui pourrait éventuellement s'occuper plus utilement de programmes qui profiteraient à un nombre beaucoup plus important de enfants et leurs sauveraient peut-être la vie. Néanmoins, la possibilité d'aider des enfants proches de la mort sert fréquemment à justifier l'inclusion de volets d'alimentation intensive dans la plupart des programmes d'aide d'urgence. Lorsque les décisions sont prises à partir d'éléments non économiques, les techniques d'évaluation développées dans un cadre économique sont, sinon superflues, difficiles à utiliser.

Le milieu de changement et d'incertitude qui caractérise les interventions d'aide d'urgence présente également des difficultés en termes d'évaluation. En particulier, l'établissement des objectifs qui permettront de mesurer la performance pose de immenses problèmes, puisqu'il faut constamment modifier les objectifs en chemin. À titre d'exemple, l'arrivée tardive d'aide alimentaire destinée à des distributions de rations générales pourrait inciter une organisation à établir un programme d'alimentation supplémentaire ciblé afin d'empêcher la détérioration de l'état nutritionnel des enfants et d'autres groupes "vulnérables" sur le plan physiologique. Face à de telles incertitudes, de nombreuses organisations d'aide d'urgence décrivent leurs objectifs en termes très généraux. Du fait de ce manque de spécificité et d'identification des indicateurs de performance, il est impossible de transférer les techniques classiques d'évaluation telles que celles.

Par contraste aux programmes de développement qui impliquent en général un nombre limité d'organisations, un programme d'aide d'urgence compte typiquement sur un nombre important d'organisations différentes. Des accords et des engagements formels

existent normalement entre les organisations donatrices de ressources et les organisations chargées de recevoir et de distribuer l'aide. Contrairement à ces relations "verticales", les relations "horizontales" entre les organisations sont souvent informelles et, selon le contexte, la nature des organisations concernées et les personnalités des individus de l'ensemble des différentes organisations sont parfois caractérisés par les malentendus et les rivalités. L'absence d'accords formels entre les différents intervenants réduit le nombre de "points de référence" disponibles aux évaluateurs pour comparer la performance aux rôles et responsabilités prévus qui ont été convenus et documentés.

Dans un tel contexte, l'utilité d'évaluations se concentrant uniquement sur les activités de certains intervenants est évidemment limitée. L'expérience en Afrique Australe pendant 1993-1994, lorsque plus d'une dizaine d'organisations ont mené des évaluations indépendantes de leur réponse à la sécheresse de 1991-92, illustre parfaitement l'intérêt d'évaluations menées au nom de plusieurs bailleurs de fonds et organisations d'aide d'urgence. Une évaluation globale de l'intervention de différentes organisations, associée à des études de cas centrées sur des organisations spécifiques, aurait probablement été plus efficace par rapport à son coût et cette approche aurait permis de tirer davantage d'enseignements pour le système d'aide d'urgence international dans son ensemble. L'évaluation actuelle des réponses internationales à la crise au Rwanda, dont une description plus détaillée figure ci-dessous, tient compte de ce point de vue

La grande visibilité des interventions d'aide d'urgence sur le plan politique et médiatique représente la dernière difficulté qui a peut-être le caractère le plus intrinsèque, que ren contre l'évaluation de celles-ci. Les programmes d'aide d'urgence menés en zone de conflit exigent des organismes donateurs qui tiennent compte de facteurs tels que la souveraineté, le droit international, "l'équilibre" convenable de la distribution d'aide entre les parties en conflit et peut-être aussi les intérêts de la politique étrangère nationale - autant de facteurs n'entrant généralement pas en jeu lorsqu'il s'agit de répondre à une catastrophe naturelle dans un pays autrement paisible. Évaluer de telles réponses exige donc des évaluateurs qui se penchent sur des thèmes qui seraient normalement tenus à l'écart du domaine politique et nécessitent différentes compétences et méthodes anal

La plupart des programmes d'aide d'urgence, qu'ils répondent aux catastrophes naturelles ou provoquées par les conflits, sont très en vue dans les médias, ce qui peut également influencer les décisions quant au moment d'intervention, à l'envergure et à la nature de la réponse. En règle générale, les évaluations de ces programmes auront aussi la vedette. Considérés conjointement, l'intérêt des médias et les questions politiques et juridiques, qui se posent fréquemment lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins de secours dans des zones de conflit, ont pour conséquence de rendre le processus d'évaluation d'un programme d'aide d'urgence beaucoup plus sensible que dans le cas de la plupart des programmes de développement.

Vers une amélioration de l'évaluation

Comment tenir de toutes ces difficultés, quid de la pratique d'évaluation par rapport aux programmes d'aide d'urgence ?

Le point de départ doit être de reconnaître que les évaluations sont indispensables au processus de tirer les enseignements de l'expérience et d'apporter des améliorations à la performance antérieure. Une plus grande priorité doit être accordée au processus d'évaluation et aux informations nécessaires pour que les évaluations soient efficaces. Si les organisations s'occupant d'opérations d'aide d'urgence s'intéressent vraiment à améliorer leur performance, les évaluations doivent être menées plus fréquemment et dotées des ressources appropriées.

Il faut que les bailleurs de fonds et les intervenants se mettent d'accord sur les critères à utiliser pour mesurer "la réussite" de interventions d'aide d'urgence lors des conflits et des catastrophes provoquées par les activités humaines. Ces critères pourraient servir de guide à la planification, à la mise en oeuvre et à l'évaluation, d'un côté, et à faciliter les comparaisons entre les organisations.

Cesera également important pour les évaluateurs de demander l'opinion de la population dans la zone touchée. Dans la plupart des évaluations, il n'est pas possible de mener des enquêtes de grande envergure capables de produire des résultats valables sur le plan statistique. La méthode accélérée de recherches rurales et des techniques d'échantillonnage simples permettraient de sonder des échantillons réduits, mais plus ou moins représentatifs, de la population concernant l'adaptation, l'efficacité et l'opportunité de l'aide d'urgence, ainsi que son impact sur les stratégies d'adaptation et l'organisation communautaire existante.

L'amélioration de la procédure justificative des interventions d'aide d'urgence passera donc par le développement de critères et de méthodes appropriés pour mesurer la "réussite". Or, et c'est peut-être plus important, elle dépendra également de la création d'une culture de gestion qui exige une grande responsabilité à l'égard des communautés bénéficiaires de la part des bailleurs de fonds et des intervenants.

Cet article s'inspire d'un chapitre rédigé par John Borton dans le *World Disaster Report 1995* qui sera publié sous peu par la Fédération internationale des sociétés de la Croix rouge et du Croissant Rouge.

Le Rwanda: modèle d'une évaluation par des donateurs multiples ?

L'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda représente une tentative sans précédent de la part de la communauté internationale de tirer les enseignements de l'expérience récente des efforts d'aide humanitaire au Rwanda et dans les pays environnants. Cette évaluation, qui examine les rôles joués par tous les groupes et organisations concernés par l'opération d'aide d'urgence, est financée par 20 bailleurs de fonds et organes de l'ONU. Le Ministère danois des affaires étrangères assure la coordination.

L'évaluation comprend quatre études discrètes, gérées par les services d'aide au développement de la Suède, de la Norvège, du Royaume-Uni et des Etats-Unis respectivement. L'étude I couvre les antécédents historiques du conflit dans la société rwandaise; l'étude II se concentre sur la prévention des conflits; l'étude III concerne l'efficacité de l'aide

d'urgence au Rwanda et dans les pays voisins; l'étude IV aborde l'efficacité des efforts de rapatriement, de réhabilitation et de reconstruction. L'évaluation a démarré en janvier 1995 et les rapports préliminaires des quatre études seront mis au point d'ici le début du mois de décembre 1995.

Cette évaluation est importante non seulement à cause de l'envergure de la réponse internationale à la crise au Rwanda, mais également parce qu'elle représente éventuellement le début d'une approche coordonnée à l'évaluation lors des situations d'urgence complexes. L'ODI s'est chargé de l'étude III et nous espérons donc disséminer quelques-unes des conclusions de l'évaluation dans les prochains envois du Réseau.

L'humanitarisme militaire: les forfaits de service - un chemin à suivre ?

La situation d'urgence en Bosnie a créé de nombreux précédents en termes de réponses d'aide d'urgence internationale. Le rôle unique des militaires dans les opérations humanitaires a été particulièrement remarquable. En dehors de leur rôle de maintien de la paix et de protection, les militaires ont contribué à assurer les ponts aériens et l'appui logistique. Des gouvernements ont fourni ces ressources à l'opération humanitaire dans le cadre de la coordination assurée par le HCR.

En 1994, l'afflux de réfugiés rwandais vers la Tanzanie et le Zaïre a été d'une envergure et d'une rapidité accablantes. Le HCR a vite reconnu le besoin d'élargir sa capacité de réponse. C'est dans ce contexte que le HCR a élaboré le concept de "forfaits de service", au moyen desquels les gouvernements donateurs fourniraient des équipements et des services indépendants grâce essentiellement, mais pas exclusivement, à leurs forces armées. Le HCR a proposé huit trains discrets de mesures visant à faire face aux besoins des réfugiés, allant de la fourniture de services d'aéroport à la préparation des sites et à l'approvisionnement en carburant domestique. Chose importante, le HCR a proposé que les donateurs se chargent de la gestion et de l'administration de leurs propres forfaits.

À la lumière de l'expérience acquise lors de la crise au Rwanda, le Comité exécutif du HCR a demandé au Commissaire de peaufiner le concept de forfaits de service. Ce sera bientôt chose faite. Des consultations informelles entre le HCR et d'autres acteurs clés du système d'aide d'urgence sont en cours afin de élaborer le concept. La proposition vise à améliorer l'anticipation des situations d'urgence de grande envergure, grâce à une capacité accrue de mobilisation de ressources. Il n'y a pas de supposition que de telles ressources seront limitées aux militaires et il est possible que ce cadre permette la sous-traitance à des ONG. Néanmoins, les militaires constitueront vraisemblablement la source la plus importante d'appui logistique et de personnel pour agrandir la capacité de réponse rapide, sans avoir de rôle direct dans la livraison d'aide aux réfugiés.

Il s'agit apparemment d'une innovation importante de l'ONU, qui

suscite certainement des questions de détail au sujet du rôle changeant des militaires dans des réponses d'aide humanitaire. Il ne faut pas oublier non plus les trois questions principales : coordination, coût, avantages comparatifs.

En ce qui concerne la coordination, le mandat de préciser et gérer les forfaits de service pourrait susciter des controverses. Il est important de noter que les propositions du HCR mettent l'accent sur la réponse aux problèmes des réfugiés. On ne sait pas trop qui aurait la responsabilité de concevoir et de livrer de l'aide dans des situations d'urgence qui ne concernent pas des réfugiés. Ceci soulève à son tour des questions quant aux rôles respectifs du HCR et du BAH dans la définition et la coordination de ces forfaits.

En ce qui concerne les coûts, l'idée maîtresse des propositions est de faciliter les réponses urgentes à des crises aiguës. Comme le signale un document d'information du HCR, l'idée des forfaits de service a été développée comme solution intérimaire pour Sarajevo et ne doit durer que quelques semaines. La crise en Bosnie dure depuis trois ans déjà. Il importe donc d'examiner les coûts d'opportunité de telles stratégies lors des crises prolongées qui ne sont pas dotées des ressources relativement abondantes affectées à la Bosnie.

Finalement, la question d'avantages comparatifs se pose. La délégation de ces rôles à des acteurs militaires des pays donateurs met en question la capacité opérationnelle et administrative des institutions d'aide bilatérale. Par ailleurs, les mécanismes non militaires et non bilatéraux présentent un avantage important en termes de neutralité. L'ONU et le CICR peuvent se prévaloir d'un mandat qui spécifie leur neutralité et leur impartialité d'une façon qui est impossible pour les organismes bilatéraux. Il faudra donc définir précisément l'articulation des acteurs militaires avec le système, surtout dans des contextes où des opérations parallèles de maintien de la paix sont en cours.

L'UE veut mettre l'aide humanitaire en vedette

L'Union européenne cherche à sensibiliser le public aux activités de l'OHCE. Un sondage d'opinion publique dans tous les Etats membres a révélé que les gens étaient généralement au courant des efforts humanitaires de l'UE, mais étaient très peu nombreux à être informés de la création de l'OHCE. Les personnes interrogées souhaitent recevoir davantage d'informations au sujet des interventions d'aide d'urgence de l'UE et presque 50% étaient en faveur d'une augmentation des dépenses d'aide humanitaire, seulement 5,1% et 22% respectivement étant davis qu'elles devraient être réduites ou supprimées. Chose intéressante, 60% des sondés considéraient que l'Union devrait s'occuper directement de la distribution d'aide humanitaire, plutôt que de déléguer la mise en œuvre à des ONG et à l'ONU. Ceci semble indiquer qu'une expansion de la capacité de l'OHCE s'impose, ainsi d'un examen méticuleux de l'avantage comparatif que présente l'UE sur le plan opérationnel et financier.

De nombreux sondés (41,3%) considèrent que l'UE représente la filière la plus désirable d'aide humanitaire bilatérale, 15% seulement étant davis

que les Etats membres individuels seraient plus efficaces. En dépit des préférences exprimées par le public européen, il reste à voir si les donateurs bilatéraux seront disposés à réduire la visibilité de leurs propres programmes et à remettre à l'UE une plus grande part des récompenses politiques de l'action humanitaire.

Le FED risque de réduire le financement accordé à l'Afrique

De nombreux pays africains ont amorcé un processus de reconstruction et de démocratisation à la suite de conflits. La fin du régime d'apartheid en Afrique du Sud, les élections au Mozambique et au Malawi, ainsi que la paix en Erythrée et en Ethiopie, ouvrent de nouvelles possibilités de développement. Ces situations exigent des ressources considérables pour financer le coût de la reconstruction et redresser les inégalités historiques entre les différentes ethnies et races.

A cause du désaccord entre les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et les Etats membres de l'UE, lors de l'examen à mi-parcours de Lomé en février 1995, il a fallu différer la décision concernant l'augmentation du financement FED. En avril 1995, si l'UE semble être sur le point d'autoriser un total pour le FED de 13,34 milliards d'ECU, ceci ne représente pas d'augmentation en termes réels par rapport au total précédent de 10,8 milliards d'ECU, en dépit de l'adhésion à l'UE de trois nouveaux membres - Suède, Autriche, Finlande. L'absence apparente d'une augmentation du financement pour les pays ACP à travers le FED coïncide avec une expansion des activités de l'UE en Europe de l'Est et dans les pays méditerranéens et risque d'avoir des conséquences particulièrement négatives pour l'Afrique. Partout en Europe, les ONG exercent des pressions rigoureuses en faveur d'un niveau soutenu et accru de financement à travers le FED afin d'obtenir un meilleur résultat lors des négociations en avril, mais les perspectives ne sont pas brillantes.

Projet de convention sur la sécurité du personnel de l'ONU ou qui s'y rattache

La sécurité du personnel intervenant auprès de communautés déchirées par la guerre est devenue un thème important et controversé. En six ans à compter de 1989, davantage de membres des forces de maintien de la paix sont morts que pendant les quatre décennies précédentes. De nombreux membres du personnel de l'ONU et des organismes qui s'y rattachent ont été tués, pris en otage ou maltraités d'une manière ou d'une autre. La sécurité en Bosnie a posé des problèmes pour les militaires aussi bien que les civils. Le HCR a émis des lignes directrices concernant les procédures et les équipements de

sécurité à l'intention du personnel civil. Lors des situations d'urgence complexes, notamment dans des zones où l'autorité gouvernementale s'est effondrée, le personnel non-ONU au service des ONG a également perdu de son innocence. Dans des pays tels que la Somalie, certaines organisations ont embauché des bandits armés ou ont payé des "impôts" à des milices, ou ont demandé la protection des soldats de la paix de l'ONU.

Piquée au vif par les attaques contre le personnel de l'ONU ou rattaché à l'ONU en Somalie et au Cambodge, l'Assemblée générale de l'ONU a voté une résolution en décembre 1993 demandant une réponse juridique. En novembre 1994, le sixième comité (juridique) de l'ONU a présenté une convention, à l'initiative de environ 40 Etats (dont la Fédération russe et les Etats-Unis) qui a été adoptée sans vote. La convention sur la sécurité du personnel de l'ONU et des organismes qui s'y rattachent oblige les gouvernements d'accueil à garantir la sécurité du personnel et de son équipement, à faciliter la libération rapide, dès l'identification, de personnel capturé et détenu; criminaliser les attaques ou les menaces d'attaque contre le personnel; et exiger l'échange d'informations afin d'empêcher et prendre acte des crimes. Finalement, elle introduit le principe de poursuite judiciaire ou extradition à l'égard de délinquants présumés.

Néanmoins, la Convention se distingue par les limites de sa portée et de sa mise en application. Premièrement, elle s'applique uniquement au personnel, civil, militaire ou de la police, qui participe à une opération sous le contrôle de l'ONU pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationale, ou lorsque le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale ont déclaré qu'il existe un "risque exceptionnel" pour la sécurité du personnel concerné. Elle couvre effectivement le personnel ayant reçu un mandat du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale ou du Secrétariat. A la grande déception des organisations bénévoles et du personnel en dehors de l'ONU, elle exclut les ONG et les organismes tels que le CICR, en règle générale, à moins qu'ils ne soient déployés dans le cadre d'un accord avec le Secrétaire général de l'ONU ou une institution spécialisée de l'ONU. Elle ne couvre pas non plus le personnel intervenant dans des situations qui ne font pas partie d'opérations de "risque exceptionnel" ou de "paix et sécurité". Deuxièmement, l'obligation juridique de respecter les dispositions incombe fermement aux Etats.

En effet, il faut que les crimes spécifiés soient intégrés dans les lois nationales. Les crimes relèvent de la juridiction des Etats, le droit des Etats à empêcher l'entrée dans leur territoire est protégé, le principe du consentement du pays d'accueil à l'immunité du personnel de l'ONU et des organismes qui s'y rattachent est souligné.

Il est probable que la Convention sera ratifiée par au moins 22 Etats, le nombre requis pour qu'elle entre en vigueur. L'impact de la Convention sur la sécurité du personnel ONG reste à voir. Débouchera-t-elle sur l'arrestation et la poursuite judiciaire de ceux qui attaquent des convois d'aide protégés par des forces de maintien de la paix? Est-ce qu'il y aura ainsi un risque d'escalade de la violence à plus long terme en provoquant des attaques revanches contre le personnel des organisations d'aide? Là encore, il est difficile de juger de l'exactitude et de la pertinence de l'analyse de l'ONU de la dynamique de la violence lors des situations d'urgence complexes. Par ailleurs, l'échappatoire de la sélectivité a été intégré, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale pouvant décider où, quand et à quel instrument s'applique. A la lumière de ces restrictions et de celles décrites ci-dessus, les ONG auraient raison de se douter que cette nouvelle convention n'aura pas d'influence profonde sur la sécurité de leurs opérations.

Pour des renseignements ultérieurs, adressez-vous à:
Michael Pugh
Department of Politics & International Relations
University of Plymouth
Drake Circus
Plymouth PL4 8AA - Royaume-Uni
Tel: +44 (0) 1752 233227
Fax: +44 (0) 1752 233194

Mise à jour

Ce chapitre vise à fournir des informations sommaires concernant les urgences humanitaires actuelles et éventuelles afin que les membres du RRN soient au courant de la situation dans des pays autres que ceux où ils interviennent/qui les concernent directement. Les sources d'information utilisées ne couvrent pas toujours la situation dans son ensemble et certaines urgences humanitaires ne sont pas décrites ici.

Afrique Australe

Angola - Le Protocole de Lusaka a été signé le 20 novembre 1994 par le gouvernement de l'Angola et l'UNITA à la suite de plus de 12 mois de négociations. Le Protocole représente un cadre d'ensemble pour la restauration de la paix suivant les accords de Bicesse de mai 1991 et les résolutions successives du Conseil de sécurité de l'ONU à c

Dans son premier rapport sur la mission des Nations Unies de vérification en Angola (MINUVA III), le Docteur Boutros-Ghali note que le Conseil de sécurité a adopté une nouvelle approche à cause du conflit angolais et de l'expérience de l'ONU du maintien de la paix dans le pays.

Il affirme qu'il serait difficile de justifier le déploiement de fantassins si des tâches initiales indispensables n'étaient pas réalisées. Il s'agit d'un cessez-le-feu efficace, du désengagement total des forces du gouvernement et de l'UNITA et de l'établissement de mécanismes de vérification, d'un réseau de communication fiable entre les éléments de la MINUVA et du commencement rapide du déminage. Des dispositions réalistes et pratiques pour l'intégration des troupes de l'UNITA dans l'armée nationale sont également prioritaires.

Lonestime à 32 millions le nombre de personnes ayant besoin d'aide humanitaire. L'Angola n'est apparemment pas touché par la sécheresse dans la région et il est prévu que la campagne agricole sera l'une des meilleures de ces dernières années. L'amélioration de la sécurité a facilité le suivi de la situation de la nutrition et de la sécurité alimentaire dans le pays et l'aide humanitaire a pu toucher des zones autrefois inaccessibles. Un accès de choléra a été signalé à Cubal où les 100 cas identifiés au début de janvier 1995 sont devenus 700 à la fin du mois. La population reste exposée à un risque modéré d'insécurité alimentaire à cause de la forte dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire de l'extérieur.

Mozambique - Des élections ont eu lieu au Mozambique en décembre 1994. L'opération spéciale de l'ONU au Mozambique a accompli son mandat et retire ses troupes. Dès le mois de décembre, le retour de 15 millions de réfugiés au Mozambique a été signalé et les derniers rapatriements de Zambie, Swaziland, Zimbabwe et Tanzanie ont eu lieu. 90.000 réfugiés restent au Malawi.

La sécheresse suscite de l'inquiétude, notamment dans le centre et le sud du pays. Une aide alimentaire d'urgence sera nécessaire en 1995/96 à cause de la perte prévue des récoltes, mais le vergure des besoins ne sera pas connue avant la fin de la période de pousse (avril). La perte des récoltes pourrait compromettre la poursuite du rapatriement et de la réinstallation des réfugiés et personnes déplacées. En dépit d'une amélioration globale de la situation de sécurité, des incidents isolés de banditisme et de détournement d'aide alimentaire sont tout de même signalés.

La Région des Grands Lacs: Burundi, Rwanda, Tanzanie, Zaïre - 3 millions de personnes seraient touchés par la crise dans la région des Grands Lacs. L'association de l'aide de l'extérieur, d'une opération de ré-enregistrement, du rapatriement et des récoltes raisonnables au Burundi et au Rwanda a permis de réduire le nombre de personnes qui auraient besoin d'aide. La santé et l'état de nutrition de la population restante de personnes déplacées et de réfugiés à l'intérieur du Rwanda et dans les pays voisins sont généralement satisfaisants. Néanmoins, du fait du massacre au camp de Kibeho le 22 avril, suivi de la fuite et de l'évacuation forcée de milliers de réfugiés du camp vers Butare et la zone environnante, de nombreuses personnes sont épuisées et affaiblies par le manque de nourriture et de eau. Le PAM met en garde depuis janvier 1995 contre une crise grave de disponibilité alimentaire dans laquelle la sous-région toute entière sombrerait dès le mois de mars 1995 en l'absence d'une intervention urgente de la part des donateurs. Il a fallu que le PAM prenne des dispositions d'urgence ces dernières semaines pour continuer l'approvisionnement en vivres. Les stocks actuels ne sont pas encore épuisés, mais ne répondront

qu'aux besoins les plus immédiats pendant les prochaines semaines et, en l'absence de ré-approvisionnement, la capacité du PAM de faire face aux besoins urgents ailleurs sera gravement entamée.

L'insécurité croissante dans le nord du **Burundi** et dans les camps de réfugiés au **Zaïre** et en Tanzanie présente un obstacle constant et important pour les actions d'aide d'urgence. Le nombre d'incidents augmente dans la région: le banditisme, les vols armés et les menaces de prise d'otages ont été signalés au Burundi et dans les camps au Zaïre, tandis que la situation de sécurité dans les camps tanzaniens serait tendue. Suite aux événements récents au Rwanda, il est évident que la réinstallation forcée de personnes déplacées et la fermeture de camps par le gouvernement et l'APR retardera encore le retour volontaire de plusieurs milliers de réfugiés.

Au Burundi, lonestime à 740.000 le nombre de personnes ayant besoin d'aide alimentaire. En dépit d'une meilleure récolte, l'approvisionnement global en vivres reste extrêmement limité avec des variations importantes d'une province à l'autre: Kayanza est particulièrement touché.

Au Zaïre, le rapatriement volontaire se poursuit lentement, un total de 239.000 réfugiés ayant été rapatriés depuis le mois d'août 1994. L'approvisionnement en vivres des réfugiés dans la zone de Gomaa été bouleversé, essentiellement à cause de la fermeture de la frontière avec le Rwanda en décembre 1994 qui a mis fin à toutes les livraisons de vivres à travers la frontière. Comme dans d'autres parties de la région, des goulets de étranglement dans la voie de ravitaillement et l'insécurité affectent la livraison d'aide humanitaire.

La Corne de l'Afrique

Ethiopie - En décembre 1994, la nouvelle Constitution éthiopienne a été ratifiée. La disposition la plus controversée concerne la sécession des régions nouvellement créées. En dépit de l'opposition vigoureuse à l'intérieur du pays, les bailleurs de fonds continuent, en gros, à soutenir le gouvernement.

Il semblerait que l'opposition oromose consolide et se réorganise. Trois mouvements oromo - le FLPO (Front de libération du peuple oromo), le Front uni de libération du peuple oromo (FULPO) et l'Organisation de libération du peuple oromo - se sont réunis à Nairobi en décembre afin de consolider leur organisation et leur stratégie. Le FULPO s'est également mis d'accord avec le Front islamique de libération de l'Oromie sur la création d'un nouveau Front uni de libération oromo. Le FULO rejette la nouvelle constitution et refuse de participer aux élections du mois de mai. Il est probable que l'instabilité s'accroîtra pendant la période électorale.

3400 fonctionnaires du régime précédent ont été inculpés de crimes de guerre y compris le génocide. Exceptionnellement, le gouvernement de Mengistu Haile Mariam est accusé d'avoir refusé et manipulé l'aide alimentaire pendant l'une des sécheresses périodiques en Ethiopie afin de supprimer la dissidence. Les Ethiopiens espèrent que ces procès créeront un précédent pour d'autres pays qui ont connu des abus extrêmes des droits de l'homme et où la nourriture a été utilisée comme arme de guerre.

S'il est vrai que la production globale de la saison meher (principale) 1994/95 dépasse celle de l'année précédente, la production part tète a globalement baissé du fait de la croissance démographique. Il existe des besoins alimentaires un peu partout en Ethiopie, mais les problèmes les plus urgents concernent le Sud Wollo et Wolayita. Le nombre de réfugiés/rapatriés dans le pays a atteint 379.000, essentiellement à cause d'un afflux de réfugiés somaliens vers l'Ethiopie orientale et de l'afflux de réfugiés soudanais qui se poursuit à l'ouest. Les combats à Hargeysa au Somaliland ont provoqué un afflux de 74.000 personnes et des distributions alimentaires à l'intention des nouveaux venus ont eu lieu en janvier 1995. Dans l'ensemble, la population de réfugiés à l'est du pays ne coure apparemment pas de risque accru pour la nutrition, en dépit de l'afflux. Néanmoins, la situation de la population de rapatriés en Ogaden (Gode) reste critique et la population de réfugiés dans le sud de l'Ethiopie est exposée à des risques modérés et souffre d'un niveau élevé d'émaciation.

Erythrée - La rupture spectaculaire par Asmara de ses relations diplomatiques avec Khartoum en décembre a de plus en plus l'air de faire partie d'une stratégie régionale concertée pour isoler le gouvernement FNI, puisqu'elle a fait suite à une série d'accusations contre le gouvernement soudanais en provenance du Caire et de Kampala. Le président erythréen Aferworki accuse Khartoum de financer et de former les terroristes intégristes opérant en Erythrée.

Dans le cadre d'une nouvelle politique générale, les organismes d'aide étrangère n'ont pas le droit d'être opérationnels, rôle réservé entièrement aux Erythréens. Les organismes donateurs sont également tenus de limiter le salaire du personnel erythréen aux taux de salaire courants dans le pays afin de les empêcher de prélever le personnel compétent des services gouvernementaux. Les intervenants doivent rendre compte de tous les fonds dépensés en Erythrée et les frais généraux de bureau ne doivent pas dépasser 10%.

En décembre 1994, la première réunion consultative sur l'Erythrée a eu lieu à Paris. Les bailleurs de fonds ont affecté 250 millions \$US d'aide internationale pour 1995 et le pays fait partie désormais de la liste de membres du FMI.

Soudan - La SPLA et le parti Umma ont signé un accord formel le 12 décembre 1994, s'engageant à coopérer sur le plan politique et reconnaissant le droit du Sud à l'autodétermination. Cet accord de haut niveau entre des partis d'opposition a augmenté sensiblement les pressions sur le gouvernement FNI et reflète l'hostilité régionale croissante à l'égard de Khartoum. La "Déclaration d'accord politique" entre les deux partis aurait été rédigée par le président erythréen Isayas Aferworki. Les rivaux de Garang n'y étaient pourtant pas. Les Etats-Unis auraient fourni une aide militaire considérable à la SPLA qui a récemment reçu des envois importants de munitions. Chose intéressante, en dépit de cette intensification des pressions internationales, le FMI serait en train de discuter d'une collaboration future avec le gouvernement soudanais.

Operation Lifeline Sudan (OLS) a signalé dans une déclaration le retrait temporaire par les organisations d'aide d'urgence de certains membres de leur personnel de Nimule sur la frontière soudano-ougandaise.

L'insécurité continue à bouleverser les activités d'aide d'urgence dans le nord de Bahrel Ghazal. 500 réfugiés par jour seraient en train d'arriver dans le nord de l'Ouganda à cause de nouveaux combats au Soudan; pendant la même période en 1994, l'arrivée de 200 personnes par jour a été signalée.

L'ONU a lancé un appel de 10 millions \$US pour faire face aux besoins 1995 des groupes vulnérables au Soudan déchiré par la guerre. FAO/PAM avait prévu que la production globale de sorgho et de mil en 1994 dépasserait de 85% le chiffre record, la production de l'année précédente. La mission signale aussi que l'amélioration de la sécurité dans le sud du Soudan l'a permis d'amorcer prudemment des activités de réhabilitation plutôt que de secours. Néanmoins, elle prévient qu'il faut s'attendre à une intensification éventuelle des combats et mettre en place des plans d'urgence.

Somalie - Le 3 mars, le Sous-secrétaire général des Nations Unies pour les affaires humanitaires, Peter Hansen, dit que les organes de l'ONU et les ONG internationales resteront en Somalie, en dépit du retrait des 1200 derniers effectifs militaires du pays. La fin de la mission militaire de l'ONU intervient au moment d'une bonne récolte, mais la nourriture pourrait, à cause des combats, se faire aussi rare pendant les prochains mois qu'elle l'était il y a deux ans.

L'ONU a lancé un appel de 70,3 millions de \$US pour les secours d'urgence et la réhabilitation pendant les six mois à venir. Le PAM doit fournir davantage d'aide alimentaire à la Somalie en 1995 - bien que la récolte d'août 1994 ait été très encourageante, atteignant en moyenne 90% du niveau d'avant la guerre. S'il y a maintenant une plus grande disponibilité de vivres en Somalie que pendant les trois années précédentes, de nombreuses personnes n'ont pas d'emploi ni de revenus suffisants pour subvenir aux besoins de leur famille. On estime à 600.000 le nombre de personnes ayant besoin d'aide humanitaire en 1995. Le PAM a déclaré qu'il aura besoin de 115.270 tonnes de vivres pour ses programmes d'aide en Somalie en 1995; il a déjà procuré 49.000 tonnes à partir des engagements et des stocks reportés d

Somaliland - Le Président du "pays" a déclaré l'état d'urgence en décembre au milieu des combats acharnés à Hargeysa. Les factions se disputaient le terrain d'aviation de Hargeysa, contrôlé depuis 18 mois par la milice d'Eidagella, qui faisait payer un péage à tous les passagers. La situation est redevenue relativement stable et les organisations internationales ont été invitées à regagner Hargeysa.

GTZ, USAID et l'UE ont établi des bureaux ces derniers mois et le PNUD a affecté 29 m\$US à l'aménagement des installations portuaires de Berbera. Une banque nationale a été créée et la nouvelle monnaie introduite en novembre 1994, au taux de 50 shillings: 1\$US, gagnant de l'acceptabilité et aurait été utilisée avec succès au Kenya et à Djibouti. Chaque ministère dispose maintenant de son propre budget; l'élaboration de budgets pour les régions et districts est p

Afrique de l'Ouest

Libéria - En décembre 1994, un accord de paix a été signé à Accra, Ghana. L'amélioration de la sécurité suite à la mise en oeuvre des accords de paix et le respect du cessez-le-jeu ont facilité l'accès de l'aide

humanitaire, les convois alimentaires ont pu gagner le district de Nimba à partir de la Côte d'Ivoire. D'autres convois sont censés traverser la frontière guinéenne à destination des Libériens déplacés à l'intérieur du pays et de ceux qui fuient le conflit au Sierra Leone.

Le mandat de la mission d'observation des Nations Unies au Libéria (MINUOL) a pris fin le 13 avril 1995. Le Secrétaire général de l'ONU a déclaré qu'une prorogation de la MINUOL pourrait intervenir si toutes les parties en guerre faisaient preuve d'un engagement politique clair en faveur du processus de paix.

Il est estimé à 18 millions le nombre de personnes ayant encore besoin d'aide humanitaire, dont 500.000 à l'extérieur des zones contrôlées par le groupe de suivi du cessez-le-feu de la CEDEAO, qui ne reçoivent qu'une aide sporadique. Les événements au Sierra Leone (voir ci-dessous) ayant provoqué des mouvements importants de réfugiés vers le Libéria, un accroissement ultérieur de l'aide humanitaire s'impose pour ce pays. Le PAM signale la faiblesse de la voie de ravitaillement et le besoin d'un apport rapide d'argent pour couvrir les frais de personnel et de logistique afin d'assurer convenablement la distribution, le suivi et la coordination.

Sierra Leone - La guerre civile au Sierra Leone a déplacé plus d'un million de personnes depuis 1991. Les attaques de forces rebelles contre plusieurs grandes villes dans le pays entier ont provoqué des déplacements massifs à la fin de décembre 1994. Le personnel expatrié de l'ONU et des ONG a été rappelé à Freetown. La détérioration de la situation de sécurité dissuade les camionneurs privés de transporter l'aide alimentaire aux provinces septentrionale, australe et orientale en l'absence d'une escorte de l'armée. L'arrivée en Côte d'Ivoire d'environ 85.000-125.000 réfugiés du Sierra Leone était prévue pendant le mois de février; il est estimé à 120.000 le nombre de réfugiés du Libéria et du Sierra Leone en Guinée.

Asie

Afghanistan - L'émergence d'une nouvelle force militaire - les Taleban - a eu un grand impact sur l'évolution du conflit afghan. Le mot taleban veut dire "ceux qui cherchent" et s'applique généralement aux étudiants de la théologie islamique. Certains sont des combattants entraînés, qui se sont battus contre l'armée soviétique aux côtés des moudjahidin. Ils auraient été désabusés quant aux chefs des moudjahidin après le retrait des Soviétiques. Les Taleban ont été repoussés vers le Sud de Kaboul à Mohammed Aga et Maidan Char après avoir perdu le contrôle de Charasyab. Néanmoins, dans l'ouest de l'Afghanistan, les milices se sont apparemment emparées de la province de Nimroz et de la plus grande partie de Farah. Le processus de paix à l'initiative de l'ONU suit son cours, mais l'ancienne date limite de remise du pouvoir par le Président Rabbani à un conseil intérimaire a été reportée.

Le gouvernement iranien a annoncé qu'il ne renouvellera pas les permis de séjour temporaire de 500.000 réfugiés afghans en Iran. Ils auront le choix de rentrer en Afghanistan ou gagner des camps en Iran. Le gouvernement iranien ayant ajouté qu'il n'accepterait qu'exceptionnellement de nouveaux réfugiés, les gens ne pourraient vraisemblablement pas compter sur l'Iran comme refuge en cas

d'intensification des combats. D'après le HCR, la sympathie pour les Afghans aurait diminué à cause de la détérioration de la conjoncture en Iran.

La situation de la population de Kaboul sur le plan de la santé et de la nutrition est jugée critique. Des taux élevés de malnutrition et une sécurité alimentaire restreintes sont signalés dans la ville. Les habitants de camps à Jalalabad courent un risque modéré du fait de l'approvisionnement irrégulier en rations générales et du faible taux d'immunisation.

Sri Lanka - La trêve temporaire a l'air de durer depuis janvier 1995, mais les relations entre le gouvernement et les Tamouls restent tendues, les deux côtés s'accusant mutuellement d'usage de faux-fuyants. Plusieurs différends restent à régler avant de pouvoir amorcer un nouveau cycle de pourparlers. En dépit de l'annonce par le gouvernement de la mise au point d'un train de mesures politiques dont, éventuellement, une délégation considérable de pouvoirs, les progrès sont souvent lents à cause de la mainmise du président Kumaratunga sur tous les secteurs gouvernementaux concernés - finances, défense, affaires ethniques, intégration, planification de l'action gouvernementale. Pour la LTTE, les retards sont le résultat de faux-fuyants du gouvernement. Si les Tamouls prennent la confusion pour un manque de sincérité, l'espoir international au sujet du prochain cycle de négociations de paix pourrait être anéanti, avec des conséquences graves pour les réfugiés à Tamil Nadu.

Une mission spéciale de réhabilitation et de construction vient d'être créée par le gouvernement. Les coûts de la réhabilitation se monteraient à un total de 65 milliards de roupies. Fin février, la LTTE a fait connaître son désir d'intégrer la Mission spéciale et d'autres organismes semblables. En l'absence de nouvelles possibilités d'aide internationale ou d'accès amélioré pour les ONG ou le HCR à des zones disputées, la situation des réfugiés reste extrêmement pré

Communauté des Etats Indépendants

L'ONU a lancé son Appel consolidé inter-organisations pour le Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie et les pays voisins de Tchétchénie). A l'intérieur de la seule région tchétchène, 240.000 personnes environ seraient déplacées, tandis que 160.000 réfugiés auraient gagné les républiques voisines. L'ONU a mené des missions d'évaluation en janvier et en février. Les besoins d'aide alimentaire d'urgence pour les 1,7 millions de personnes ciblées dans la CIS s'élèvent à 138.000 tonnes sur 12 mois pour le Caucase et le Tadjikistan et sur 6 mois pour les personnes déplacées de Tchétchénie.

Ex-Yougoslavie

Croatie - Peu avant le 31 mars 1995, le gouvernement croate a été persuadé d'inverser sa décision d'expulser la FORPRONU, mais sous réserve d'une réduction de 50% des effectifs (de 12.000 à 6.000) de maintien de la paix. Cette décision a permis d'écarter la menace de guerre immédiate, mais de nombreux Croates ont été déçus de voir disparaître leurs chances de reprendre Krajina. Elle crée également une situation dangereuse pour la FORPRONU, rebaptisée opération des Nations Unies de restauration de la confiance en Croatie (ONURC), qui

patrouille les mêmes lignes avec la moitié de ses effectifs précédents. Le gouvernement croate avait signalé que sa décision de mettre fin à la présence militaire de l'ONU dans le pays était motivée par le fait que la démilitarisation n'avait pas eu lieu dans les zones protégées par l'ONU et que les milices paramilitaires serbes, illégales, n'avaient pas encore été désarmées.

Bosnie Les Serbes bosniaques ont refusé de signer le dernier plan de paix proposé par la communauté internationale. Cette initiative du Groupe de contact (France, Allemagne, R-U, Russie, Etats-Unis) aurait exigé des Serbes qu'ils renoncent à de vastes territoires, réduisant de 70% à 49% de la Bosnie-Herzégovine la zone qu'ils contrôlent actuellement. L'échec du plan laisse peu d'options alternatives au Groupe. Il est à espérer que les Serbes bosniaques, de plus en plus isolés de leurs homologues à Belgrade, qui sont nombreux à se dissocier des actions des Serbes bosniaques, accepteront de poursuivre les négociations. Or, étant donné que le cessez-le-feu précaire a été rompu au bout de 4 mois seulement, que le gouvernement bosniaque désespère de trouver une autre solution que la reprise des hostilités, les conditions pour les populations touchées sont critiques. La situation à Bihac reste globalement inchangée: plus de 200.000 personnes souffrent d'une grave pénurie alimentaire- 100 tonnes de vivres ont été livrées mi-mars, mais les demandes successives d'autorisation pour les convois ont été refusées. Une intensification considérable de l'activité militaire à Tuzla et Travnik dans le centre de la Bosnie a provoqué des déplacements ultérieurs de population. Les convois alimentaires à destination de Sarajevo ont repris mi-mars, mais les ponts aériens restent suspendus à cause d'incidents répétés à l'aéroport.

Sources:

Africa Confidential; Angola Peace Monitor; Horn of Africa Bulletin, système d'informations sur la nutrition des réfugiés ACC/SCN; Bulletin d'information; Centre d'information des Nations Unies; The Economist. D'autres sources confidentielles ont également été exploitées lors de la préparation de cette mise à jour.

Conférences

Rapports sur des conférences passées

Le Conflit et le Développement: L'adaptation organisationnelle dans des situations de conflit, Birmingham, 13 novembre 1994, organisée par ACORD, l'Université de Birmingham et Responding to Conflict.

Cet atelier de trois jours a réuni 40 académiciens, décideurs ONG et professionnels du développement cherchant à tester leurs idées au regard de plusieurs thèmes allant de la compréhension des causes et de la nature des conflits aux adaptations consenties par les organisations pour faire face aux situations d'urgence complexes.

Le caractère divers et complexe de l'ordre du jour a suscité une série de

débats, riches mais quelque peu déconcertants. L'incertitude et les doutes qui existent au sein des organisations quant aux réponses récentes aux conflits armés ont été mises en lumière. Par conséquent, les conclusions sont provisoires et les participants estiment qu'il y a encore du chemin à faire avant que les ONG et autres organisations internationales ne comprennent tout à fait les milieux politiques instables. Néanmoins, la réunion a été utile, servant de forum pour que les ONG discutent d'éléments clés de leur réponse au con-

Un document d'information préparé pour la Conférence donne une vue d'ensemble de la documentation et des expériences pratiques d'ONG face aux conflits (voir aussi le Dossier Thématique NE 9). Rédigé par Mark Adams et Mark Bradbury, publié par OXFAM sous forme de document de discussion (même titre que la Conférence), ce document est

disponible auprès de Boumemouth Educational Book Centre, 15 Albion Close, Parkstone, Poole, Dorset BH12 3LL. Tél: +44 (0) 1202 75555 au prix de 9,9 £ stg. Pour des renseignements ultérieurs au sujet de la conférence, adressez-vous à Mark Adams, ACORD, Francis House, Francis Street, Londres SW1P 1DQ.
Tél: +44 (0) 171 828 7611. Fax: +44 (0) 171 976 6113.

La crise et l'urgence lors des conflits internationaux, Rome, 23-24 novembre 1994, organisée par CISP-MOVIMONDO en collaboration avec le bureau italien du Parlement européen.

Ces séminaire international a examiné les tendances et les approches des réponses internationales aux situations d'urgence complexes. Suite à une séance au sujet des stratégies politiques de prévention de conflits, les participants se sont penchés sur la possibilité et les modalités d'une contribution des programmes d'aide d'urgence et de développement à la prévention et à l'atténuation des situations d'urgence complexes. Ils ont discuté, entre autres, des questions de nutrition et d'épidémiologie, du déplacement des populations et des effets psychosociaux des conflits. La dernière séance a été consacrée à la sensibilisation de l'opinion publique au sujet des situations d'urgence. Un rapport sur la conférence sera publié sous peu.

Pour des renseignements ultérieurs, adressez-vous à Barbara Marziali, CISP-MOVIMONDO, Via Marianna Dionigi 57, 00193 Rome, Italie Action Aid.
Tél: +39 6 3215498. Fax: +39 6 3216163.
E-mail: cisp.movimondo@agora.stm.it.

Colloque internationale sur l'eau lors des conflits armés, Montreux, 21-23 novembre 1994, organisée par le Comité international de la Croix rouge (CICR).

Lors des conflits armés, l'absence d'eau propre tue souvent autant de personnes, sinon davantage, que les balles et les bombes. Cette colloque représente la première démarche du CICR visant à attirer l'attention sur les problèmes d'approvisionnement en eau propre lors des conflits. L'initiative a eu pour objectif principal d'assurer une protection plus efficace des victimes de la guerre, notamment lorsque les installations hydrauliques et l'approvisionnement en eau sont touchés par les hostilités. Plusieurs recommandations importantes ont été formulées à la fin de la réunion, portant entre autres sur la nécessité d'une protection totale de l'approvisionnement en eau lors des conflits armés et la dissémination des règles de la guerre concernant l'accès à l'eau. Une proposition a également été faite d'établir un réseau international afin de centraliser, fournir et échanger des informations opérationnelles indispensables concernant l'approvisionnement d'urgence en eau. Un rapport sur la réunion est en voie de préparation. Pour des renseignements supplémentaires, adressez-vous à: P.G. Nembrini, Comité international de la Croix rouge, 19 Avenue de la Paix, CH-1202 Genève.
Tél: +41 22 730 2792; Fax: +41 22 733 2057.

Programmer l'aide d'urgence pour le développement, Copenhague, 20-22 février 1995, organisée par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix rouge et du Croissant rouge.

Cette réunion, organisée en collaboration avec la Croix rouge danoise, avait pour but d'identifier des stratégies d'aide d'urgence pour faciliter la réalisation d'objectifs de développement à plus long terme. Parmi les caractéristiques de programmes aide d'urgence-développement, les participants ont identifié l'enforcement de la capacité des survivants de sinistres et des institutions bénéficiaires; l'amélioration de la procédure justificative des organisations d'aide intervenant dans des situations d'urgence. La structure inappropriée du système international d'aide humanitaire, qui souffre encore d'une séparation sur le plan opérationnel et financier du courant dominant de l'aide au développement, a été identifiée comme entrave principale à l'augmentation de la valeur de l'aide d'urgence pour le développement.

Pour obtenir des renseignements ultérieurs et des copies de la déclaration finale de la Conférence, adressez-vous à: Peter Walker, Fédération internationale des Sociétés de la Croix rouge et du Croissant rouge, BP 372, 1211 Genève 9, Suisse.
Tél: +41 22 730 4222, Fax: +41 22 7330 395.
E-mail: Walker@ifrc.org.

Feu sur l'aide: Redéfinir l'aide d'urgence et l'aide au développement dans des situations instables: Wilton Park, 7-9 avril 1995, convoquée conjointement par le Bureau des Affaires humanitaires des Nations Unies, Overseas Development Institute et Action Aid.

Ont assisté à cette réunion plus de 60 décideurs de haut rang dont Peter Hensen, sous-secrétaire général du Bureau des Affaires humanitaires, des Nations Unies, des bailleurs de fond et des ONG afin de discuter des implications du conflit pour la gestion et la conception des programmes d'aide d'urgence et de développement. L'objectif de la réunion était de créer le consensus parmi ces différents acteurs du système d'aide quant à la nature du problème que pose l'instabilité et aux actions prioritaires pour les professionnels de l'aide. Si une grande partie de la réunion a été marquée par les désaccords au sujet des termes et des priorités de l'action pratique, elle a quand même permis de franchir quelques-unes des barrières qui, trop souvent, divisent les professionnels de l'aide d'urgence et du développement, ainsi que les organisations bilatérales, multilatérales et ONG. Le besoin d'un suivi intensif a été reconnu et les organisateurs se sont engagés à préparer un programme d'action, dont une réunion semblable en 1996 fera vraisemblablement partie.

Des copies du rapport de la Conférence et du document d'information seront disponibles auprès de Jo Macrae, RRN.

Atelier sur l'amélioration de la nutrition des réfugiés et personnes déplacées en Afrique, 5-7 décembre 1994, Machakos, Kenya.

Cet atelier se proposait d'identifier des moyens de réduire les taux tenaces et inacceptablement élevés de mortalité et de malnutrition chez les réfugiés et populations déplacées en Afrique. Organisé par le HCR et le programme de nutrition appliquée de l'Université de Nairobi, il visait à stimuler le consensus parmi les participants et à diffuser des méthodes reconnues de prévention et de soin de la malnutrition protéino-énergétique et des carences en micro-nutriments. Plus de 100 délégués ont assisté à la réunion - responsables de la nutrition des populations déplacées sur le plan technique, de la politique et de la gestion, représentant des gouvernements d'accueil, des ONG et des organismes internationaux (intervenant dans 10 pays africains). Les aspects techniques et de gestion de quatre thèmes principaux ont été abordés: la quantité et la qualité des rations alimentaires générales; la prévention des carences en micro-nutriments; la prévention et la gestion de la malnutrition; les systèmes d'informations sur la santé et la nutrition. Un groupe a été créé afin d'examiner les moyens de donner suite aux recommandations qui sont disponibles, avec une synthèse des résultats de l'atelier, auprès de John Mason, Technical Secretary, ACC/SCN, s/c OMS, 20 avenue Appia, CH-1211 Genève 27. Tél: +41 22 791 0456; Fax: +41 22 791 0746.

Prochaines conférences

Conférence de la Development Studies Association, Dublin, septembre 1995. La réunion annuelle d'académiciens et de professionnels du développement coïncide cette année avec le 150^e anniversaire de la Grande famine en Irlande. Pour marquer cette occasion historique, les séances plénières auront pour thème les famines passées et actuelles, leurs causes et leurs effets. Pour des renseignements plus détaillés, adressez-vous à Professor Helen O'Neill, Centre for Development Studies, University of Dublin, Library Building Belfield, Dublin 4, Irlande. Tél: +353 1 706 7603; Fax: +353 1 269 1963. E-mail: RBAKER@ollamh.ucd.ie.

Publications

Humanitarianism Unbound? (L'humanitarisme délié?) Londres, African Rights 1994. Disponible auprès de African Rights, 11 Marshalsea Road, London SE11 6EP, Royaume Uni. Tél: +44 (0) 171 7171224; Fax: +44 (0) 171 7171240. Prix: 4,95£ (y compris les frais de port et d'emballage).

Il s'agit d'un document de discussion provocateur et important. Il trace une grande partie des principaux dilemmes qui se présentent au système de aide humanitaire lors de situations d'urgence complexes, tout en montrant l'évolution du contexte des interventions de aide d'urgence pendant la décennie écoulée à partir d'exemples tirés de l'Ethiopie, de l'Angola et de la Bosnie. Il se termine par une analyse des

réponses internationales à la crise au Rwanda.

Son idée maitresse est qu'il faut redéfinir les limites de l'humanitarisme. Il prétend que du fait de émergence d'organisations à mandats multiples s'intéressant aux droits de l'homme, à la résolution des conflits, à l'acheminement de l'aide d'urgence et, pourquoi pas le dire, à l'intervention militaire, une crise de mandat et de responsabilité est produite. Le programme humanitaire, affirme-t-il, reste de nature, axé sur l'aide d'urgence, au lieu d'aborder les facteurs politiques qui favorisent les crises comme celle au Rwanda. Triompher de cette déformation passerait par une clarification des objectifs de l'intervention humanitaire de la part des pays donateurs d'un côté,

de l'autre, par l'amélioration de la qualité des normes professionnelles des différents acteurs.

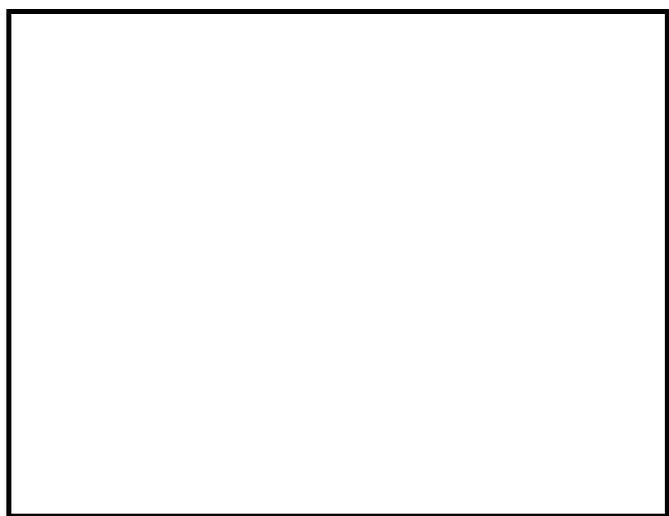
Sûr de susciter le débat, ce document irrésistible doit être lu par les décideurs et les intervenants dans le domaine de l'aide d'urgence et du développement.

Demobilization and Reintegration of Ex-combatants in Mozambique (Démobilisation et réintégration d'anciens combattants au Mozambique), Jorge Paulo Borges Coelho et Alex Vines, Londres. Earthscan et ICVA 1995; prix 13,95 £ stg.

Démobiliser les forces armées et les réintégrer dans la société civile est une véritable gageure dans de nombreux pays en transition de la guerre vers une paix relative. Ce rapport examine l'expérience mozambicaine de la démilitarisation. Il établit une distinction importante entre la démobilisation et la réintégration. Sa mise en oeuvre peut poser des problèmes - tels que les retards du calendrier au Mozambique - mais la démobilisation est un processus fini, orienté par des règles tangibles et détaillées. Par contraste, la réintégration est plutôt un processus sans limite de durée, car elle tend à fusionner avec des processus globaux de développement socio-économique. C'est dans ce dernier contexte que le rapport trouve son intérêt pour les ONG intervenant dans des situations de transition après un conflit. Veiller à ce que les besoins des soldats démobilisés soient satisfaits est une condition sine qua non de la paix durable dans des pays aussi divers que le Cambodge, le Salvador et l'Éthiopie. Associant témoignages individuels et résultats de enquêtes formelles, ce rapport représente une contribution importante à un fonds de documentation qui s'enrichit, mais reste de petite taille.

Pour des renseignements supplémentaires et des copies du rapport, adressez-vous à Refugee Studies Programme, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 21 St. Giles, Oxford OX1 3LA, Royaume-Uni. Tél: +44 (0) 1865 270 722; Fax: +44 (0) 1865 270 721.

Meeting Needs: NGO Coordination in Practice (Répondre aux besoins: La Coordination ONG dans la pratique), édité par Jon Bennett, Londres, Earthscan et ICVA, 1995.



Chercher les mécanismes d'une coordination efficace de l'aide d'urgence fait penser à la recherche du Saint Graal: si seulement on pouvait améliorer la coordination, tout irait bien. Ce livre examine les mécanismes de coordination des interventions ONG dans plusieurs situations d'urgence complexes. Affirmant au départ que l'accroissement du volume de l'aide canalisée par des ONG reflète une crise du système de l'aide d'urgence internationale, il demande si, et par quels moyens, les ONG peuvent améliorer leurs procédures justificatives et leurs compétences grâce à différents mécanismes de coordination. Les contributeurs sont distingués et la sélection de pays tombe à point. Une typologie plus claire des différents fonctions et mécanismes de coordination dans des contextes divers aurait renforcé la base conceptuelle du livre. Néanmoins, c'est un bon point de départ pour la recherche mythique!

- Table des matières
- Introduction: Tendances actuelles de l'aide d'urgence, Jon Bennett
 - Afghanistan: La coordination ONG à travers les frontières, Jon Bennett
 - Éthiopie: Les consortiums ONG et les dispositions de coordination 1984-1991, John Borton
 - Erythrée et Tigré: L'évolution des enjeux institutionnels de l'aide d'urgence à travers les frontières, 1983-1992, Mark Duffield
 - Mozambique: La reconstruction après la guerre et le forum LINK, 1987-1994, Jon Bennett
 - Kenya: La coordination ONG pendant la crise des réfugiés somaliens 1990-1993, Muzika Kathina Juma
 - Liban: Le forum des ONG libanaises et la reconstruction de la société civile 1989-1993, Jon Bennett
 - Amérique centrale: La coordination ONG au Salvador et au Guatemala, 1980-1994, Alan Burge
 - Cambodge: La coopération ONG dans un contexte changeant d'aide, 1979-1984, Jon Bennett et Charlotte Benson

The True Cost of Conflict (Le vrai coût du conflit), édité par Michael Cranna, Londres. Earthscan 1994, prix 14,95 £ stg.



Ce livre représente une étude de deux ans menée par l'ONG britannique Saferworld. Il cherche à calculer le coût des conflits en termes non seulement des victimes mais aussi de l'économie des pays touchés et de leurs partenaires commerciaux et d'investissement. Les bénéfices tirés du conflit par différents groupes politiques, économiques et militaires sont également signalés. Le livre examine des études de cas dont: la guerre du Golfe, le Timor oriental, le Mozambique et le Soudan, le Cachemire et l'ex-Yougoslavie. Il est riche de données qui tracent les coûts locaux, nationaux et internationaux du conflit, y compris les coûts de l'aide d'urgence.

Ce n'est pas surprenant si l'on conclut que les coûts du conflit l'emportent sur les avantages et présente une série de recommandations d'action pour guider les réponses internationales au conflit. Il recommande notamment de mettre l'accent davantage sur l'alerte précoce et la prévention, le déploiement de troupes de l'ONU et la défense des droits de l'homme. Cris de ralliement plus que dignes, la plupart desquels résonnent depuis la création de l'ONU il y a une cinquantaine d'années. Dans l'ensemble, il s'agit d'une source intéressante de données qui, utilisées prudemment, pourraient servir à des activités de propagande et de lobbying. La critique et les recommandations qui en sont tirées manquent de force et n'ajoutent pas grand-chose à la documentation déjà abondante sur ce thème.

Broadcasting for Restraint: Crisis Reduction through UN support ed initiatives (Diffuser la modération: la réduction des crises grâce à des initiatives soutenues par l'ONU), Peter Loizos avec Gordon Adam et Jelena Subotic, Document de discussion LSE No. II, 1994. Ce document gratuit est disponible auprès du Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics, Houghton Street, Londres WC2A 2AE.
Tél: +44 (0) 171 955 7583; Fax: +44 (0) 171 955 7591.

Au Rwanda comme en Bosnie, la propagande et l'incitation à la violence diffusées par la radio et les médias en général ont suscité une grande inquiétude. A titre d'exemple, la Radio Mille Collines au Rwanda a joué un rôle considérable de fomentation du génocide dans ce pays en 1994. Ce document prétend que la radio, capable de contribuer à la dynamique de la violence, peut également servir d'outil important de réduction de crises. Il suggère que l'ONU représente l'organisation

indiquée pour élaborer ce rôle, soulignant la nécessité d'y procéder en collaboration avec les nationaux du pays concerné. Bien réfléchi, ce document présente plusieurs exemples d'expérimentation avec la radio comme moyen d'instaurer la paix. La question importante de savoir qui définit les messages alternatifs de promotion de la paix reste, dans une certaine mesure, sans réponse. Quelles seraient les implications pour la neutralité opérationnelle d'organisations telles que l'ONU qui diffuseraient les opinions de l'opposition par la radio publique? Comme ce document l'indique, l'évaluation des initiatives existantes de paix par les médias se justifie et l'expérimentation prudente dans de nouvelles situations mérite d'être encouragée.

A healthy place? 'Post'-conflict Rehabilitation and Development of the Health Sector in Uganda et **'Post'-conflict Rehabilitation: Preliminary Issues for Consideration by the Health Sector** (Une paix saine? La réhabilitation et le développement du secteur de la santé en Ouganda après le conflit / La réhabilitation après le conflit: Questions préliminaires à examiner par le secteur de la santé). Ces rapports sont disponibles auprès de: Health Policy Unit, London School of Hygiene and Tropical Medicine, Keppel Street, London WC1E 7HT, au prix de 10 £ stg pour l'Europe occidentale, l'Australie, le Japon et les Etats-Unis, 5 £ stg ailleurs.

Tél: +44 (0) 171 927 2404; Fax: +44 (0) 171 637 5391.

Ces documents rendent compte d'une série d'études portant sur la réhabilitation des services de santé après un conflit. Le premier document, qui examine l'expérience ougandaise, conduit qu'une grande partie des efforts de réhabilitation dans le pays à la fin des années 1980, plutôt que de contribuer au développement durable à long terme des systèmes de santé, ont exacerbé la situation critique en termes de durabilité et la mauvaise qualité des prestations du service de la santé dans le pays. Le deuxième rapport ne se concentre pas sur un seul pays, se penchant plutôt sur les tendances globales des réponses du système d'aide internationale à des situations de transition suite aux conflits. Si l'accent est mis sur le secteur de la santé, le document fait aussi des commentaires sur les tendances plus générales de la politique et de la pratique de l'aide dans des situations instables.

Disasters: The Journal of Disaster Studies and Management (Sinistres: le journal des études et de la gestion des sinistres). Les articles suivants paraîtront, en anglais, dans le numéro de juin 1995 (19:2) du journal.

"Developing Decentralised Capacity for Disaster Prevention: Lessons from Food Security and Nutrition Monitoring in Malawi" (Développer une capacité décentralisée de prévention des sinistres: enseignements tirés du suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition au Malawi), Babu S.C. (IFPRI) et Mthindi G.B. (Université de Malawi).

"Structural Adjustment and Drought in Zambia" (L'ajustement structurel et la sécheresse en Zambie), Mulwanda M. (Copperbelt University).

"Decentralised Data Management in Nutritional surveillance for Timely Warning and Intervention" (La gestion décentralisée des données de surveillance nutritionnelle afin de pouvoir prévenir et intervenir à temps), Mulder-Sibanga M. (PAHO/OMS) et Chowdhury R.I. (Université

de Jahangirnaga, Bangladesh).

"The Impact of the 1993 Latur-Osmanabad (Maharashtra) Earthquake on Lives, Livelihoods and Property" (L'impact du séisme de 1993 à Latur-Osmanabad (Maharashtra) sur la vie, les moyens d'existence et les biens), Parasuraman S. (Tata Institute of Social Sciences).

"Towards a Redefinition of Security in Central America: the Case of Natural Disasters" (Vers une redéfinition de la sécurité en Amérique centrale: le cas des catastrophes naturelles), Pettiford J. (Nottingham Trent University).

"Risk Factors for Death in the 27 March 1994 Georgia and Alabama Tornadoes" (Les facteurs de risque de mort lors des tornades du 27 mars 1994 en Géorgie et Alabama), Schmidlin T.W. (Kent State University) et King P.S. (Cornell University).

"The Continuing Metamorphosis of the Humanitarian Practitioner: New Colours for an Endangered Chameleon" (La métamorphose continue du praticien humanitaire: nouvelles couleurs pour un caméléon en voie d'extinction), Slim H. (Oxford Brookes University).

"Nutrition, Disease and Death in Times of Famine" (La nutrition, la maladie et la mort en temps de famine), Young H. et Jaspars S.

Les articles suivants devraient paraître dans le numéro de septembre 1995 (19:3):

"The Role of Food Aid in Drought and Recovery: Oxfam's North Turkana (Kenya) Drought Relief Programme (1992-1994)" (Le rôle de l'aide alimentaire dans la sécheresse et le redressement: Le programme (1992-1994) d'aide d'urgence d'OXFAM lors de la sécheresse au Nord-Turkana (Kenya)), Bush J.

"El Niño/Southern Oscillation Events and Disaster" (El Niño/les événements d'oscillation australe et la catastrophe), Dilley M. (USAID).

"The Association between El Niño/Southern Oscillation Events and Typhoons in the Marshall Islands" (L'association entre El Niño/les événements d'oscillation australe et les typhons dans les îles Marshall), Pennemann D. (Charles Sturt University) et Marschner I.C. (Harvard School of Public Health).

"Primary Health Care and Disasters" (Les soins de santé primaire et les sinistres), Fjaer R.B. (Forces armées norvégiennes).

"Flood Control Projects in Bangladesh: Reasons for Failure and Recommendations for Improvement" (Les programmes de maîtrise de la crue au Bangladesh: raisons d'échec et recommandations d'amélioration), Hoque M.M. et Siddique M.A.B. (Bangladesh University of Engineering and Technology).

"Malnutrition and Poverty in the Early Stages of Famine" (La malnutrition et la pauvreté lors des premiers stades d'une famine), Jaspars S. et Young H.

"Long term effects of Hurricane Andrew: Revisiting Mental Health Indicators" (Les effets à long terme de l'ouragan Andrew: Revoir les indicateurs de santé psychique), McDonnell S. (CDC) et al.

"The Impact of Reduced and Uncertain Food Supply in Three Besieged Cities of Bosnia-Herzegovina" (L'impact de l'approvisionnement réduit et incertain en vivres dans trois villes assiégées de Bosnie-Herzégovine),

Watson F. (Institute of Child Health, Université de Londres)

Les publications ci-dessus sont disponibles auprès de David Turton Editor, Disasters, Dept. of Social Anthropology, University of Manchester, Manchester M13 9PL. Tél: +44 (0)161 275 3999; Fax: +44 (0)161 275 3971. E-mail: DA.Turton@man.ac.uk. Une copie gratuite peut être obtenue sur demande auprès de jnl.samples@cix.compulink.co.uk; précisez le titre et le no. de référence CO164.

Le Réseau change de visage

Joanna Macrae a rejoint l'équipe en qualité de Chercheuse. Dans le cadre de son travail précédent au London School of Hygiene and Tropical Medicine, elle a participé à plusieurs projets de recherche au sujet de la réhabilitation des services de santé après les conflits en Ethiopie, en Ouganda et au Cambodge. Parmi ses intérêts professionnels sont la politique de aide internationale dans des situations instables, le rapport entre la planification du secours et du développement, l'impact du conflit sur la santé et les services de santé. Elle est co-éditrice de **War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies**

Véronique Goëssant , qui a joué un rôle de lors de l'établissement du Réseau "Aided Urgence et Réhabilitation" a quitté le RRN en novembre 1994 pour s'installer au Botswana avec son mari. Nous lui souhaitons beaucoup de chance et de bonheur.

Nathalie Vegezzi a pris le poste d'Administratrice du Réseau. Elle travaillait auparavant au service de coopération au développement du Local Government International Bureau, qui fournit des informations aux autorités locales sur les questions européennes et internationales. Elle se marie le 1er juillet et deviendra alors Nathalie Shellard.

Remerciements

Laura Jackson a fourni une aide précieuse à la rédaction de ce numéro du Bulletin; Helen Cleasby et Ivana Wilson ont également contribué à la production définitive de cet envoi. Nous remercions les individus et les organisations qui ont bien voulu participer à la préparation de ce bulletin: Action for Southern Africa; Chris Roche, Oxfam; Barbara Marziali, CISP; Michael Pugh, Université de Plymouth.

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"

EuronAid, l'Association Européenne des Organisations Non-Gouvernementales pour l'Aide Alimentaire et l'Aide d'Urgence, créée en 1980, a pour but de fournir la logistique et des services financiers aux ONG utilisant l'Aide Alimentaire de la CEE dans ses programmes de développement et d'aide d'urgence. EuronAid est basé à la Haye. Les organismes membres d'EuronAid sont: ADRA Allemagne, CAFOD, Care UK, Caritas Belgique, Caritas Allemagne, Caritas Italie, Caritas Pays-Bas, Caritas Espagne, Catholic Relief Services, Christian Aid, Concern, Deutsche Welthungerhilfe, Diakonisches Werk der EKD, Diakonisches Werk der EKD/Bremen, Dutch Interchurch Aid, Lutheran World Federation, Oxfam Belgique, Oxfam UK, Prosalus, Save the Children Fund, Secours Catholique, Secours Populaire Français, SOS Sahel International, Tear Fund UK et Trocaire. AMI, Food Aid Management (USA), Helpet World Council of Churches ont le statut d'observateur. Le Groupe de Travail d'EuronAid sur la Formation et la Recherche est représenté par 6 organismes membres et constitue le groupe de référence du Réseau.

Overseas Development Institute fondé en 1960 est un institut de recherche indépendant, à but non-lucratif. L'Institut est engagé dans la recherche liée aux politiques sur un grand nombre de thèmes et problèmes affectant les relations économiques entre le Nord et le Sud et qui influencent les politiques sociales et économiques des pays en voie de développement. Outre le nouveau Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation", ODI gère également 4 autres réseaux spécialisés pour praticiens et chercheurs dans la recherche agricole, la gestion de l'irrigation, le développement pastoral et dans le développement rural des eaux et forêts. ODI compte actuellement plus de 30 chercheurs et associés et environ 25 administratifs.

Le Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" est financé par EuronAid grâce à des fonds provenant de la Commission Européenne.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter:

Relief and Rehabilitation Network - Overseas Development Institute
Regent's College - Inner Circle, Regent's Park
London NW1 4NS - UK - Tel: +44 (0) 171 487 7413 - Fax: +44 (0) 171 487 7390
E-mail: rm@odi.org.uk