

Dossier Thématique N° 16

**Evaluation Conjointe de
l'Aide d'Urgence au Rwanda :**

**Conclusions et Recommandations
Principales de l'Etude III**

Juin 1996

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau “Aide d’Urgence et Réhabilitation”
Overseas Development Institute
Regent’s College
Inner Circle
Regent’s Park
Londres NW1 4NS
Royaume Uni

Une copie sera envoyée à l’auteur principal.

Certaines observations seront publiées dans le Bulletin d’Information.

ISSN: 1353-8705

© Overseas Development Institute, London, 1996.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d’information est mentionnée. Toutefois, la documentation du réseau, reproduite en grand nombre, doit être référée à l’ODI qui en détient les droits d’auteurs. La coordinatrice du Réseau “Aide d’Urgence et Réhabilitation” serait reconnaissante d’être informée de tout usage de la documentation du réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

Evaluation Conjointe de l'Aide d'Urgence au Rwanda : Conclusions et Recommandations Principales de l'Etude III

Table des Matières		Page
Préface		
1.	Envergure et Méthodologie	1
2.	Bilan des Opérations de Secours Humanitaire	2
3.	Caractéristiques Principales de l'Intervention	4
3.1	A l'intérieur du Rwanda	4
3.2	A l'extérieur du Rwanda	6
4.	Conclusions et Recommandations	13
4.1	Absence de cohérence politique	13
4.2	Les efforts de financement des bailleurs d'aide et les mesures de planification préalable	16
4.3	Réponse humanitaire : alerte précoce et planification d'intervention	18
4.4	La coordination : remplir le "vide central"	20
4.5	Les capacités de réserve et le rôle des forces armées dans les opérations d'aide humanitaire	24
4.6	Améliorer les performances des ONG	26
4.7	Améliorer la transparence	28
4.8	Améliorer la sécurité dans les camps	32
4.9	L'aide alimentaire et l'enregistrement des réfugiés	33
4.10	Le rôle des médias	35
4.11	Amortir l'impact sur les communautés d'accueil	36
Sigles		39

Préface

Bien qu'il y ait eu quelques évaluations de l'aide internationale pour des urgences complexes, on n'a ni documenté ni mesuré de façon approfondie l'expérience provenant de la planification et de la mise en oeuvre d'une aide à grande échelle pour le secours et la réhabilitation. Les estimations qui ont été entreprises ont été limitées dans leur envergure, car elles se concentraient uniquement sur les actions particulières d'un organisme bailleur de fonds ou d'une agence d'aide et sur l'efficacité de l'assistance fournie, au lieu de se concentrer sur l'assistance politique et diplomatique et la gestion de la période menant à la crise.

Ayant pris conscience à la fois de l'ampleur de la crise rwandaise et des implications des catastrophes complexes pour les budgets restreints destinés à l'aide, le ministère danois des Affaires étrangères, par l'intermédiaire de DANIDA, son service de coopération au développement, a proposé une *Evaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda*. Cette initiative a permis le lancement d'un travail d'évaluation sans précédent, auquel ont collaboré plusieurs pays et bailleurs d'aide. Un Comité directeur a été créé lors d'une réunion consultative d'organisations internationales et d'ONG qui s'est tenue à Copenhague en novembre 1994. Le Comité se compose de représentants de bailleurs de fonds bilatéraux de 19 pays membres de l'OCDE, plus l'Union européenne et le Comité pour l'aide au développement (CAD) de l'OCDE ; de neuf institutions multilatérales et unités de l'ONU ; des deux branches du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (CICR et FICR) ; et de cinq ONG internationales.

Le principal objectif de cette évaluation est "de tirer de l'expérience rwandaise des enseignements applicables à de futures situations d'urgence complexe ainsi qu'aux opérations en cours au Rwanda et dans la région, telles qu'une alerte précoce et la gestion du conflit, les préparatifs et la fourniture d'aide d'urgence (sur laquelle se concentre le travail de l'Etude III et qui est également le sujet du présent Dossier Thématique) et la transition de l'assistance à la réhabilitation et au développement".

Etant donné la diversité des questions à évaluer, quatre études séparées ont été attribuées à différentes personnes et institutions :

Etude I : La perspective historique : facteurs d'explication (L'Institut nordique pour l'Afrique, Uppsala, Suède)

Etude II : Les signes avant-coureurs et la gestion du conflit (Institut Christian Michelsen, Bergen, Norvège et York University, Toronto, Canada)

Etude III : L'aide humanitaire et ses effets (Overseas Development Institute, Londres, Royaume-Uni)

Etude IV : La reconstruction du Rwanda après le génocide (Centre d'information et d'évaluation pour le développement, US Agency for International Development ; Development Alternatives, Inc. Refugee Policy Group, Washington DC, Etats-Unis)

L'équipe basée au ODI qui a préparé l'Etude III a été menée par John Borton, chercheur principal travaillant sur le Programme de recherche sur la politique de l'aide d'urgence et des sinistres. Cette équipe était composée de 16 spécialistes dans les domaines de la santé, de l'anthropologie, de la nutrition, de l'épidémiologie, de la protection militaire, des médias, de la coordination des Nations Unies, de l'économie, de l'eau et de l'assainissement et de l'environnement.

Le Dossier Thématique N° 16 offre un résumé du travail de l'Equipe de l'Etude III afin d'assurer que les membres du RRN aient connaissance des problèmes soulevés dans cette étude ainsi que de ses conclusions et recommandations. Ce Dossier présente certes une vue d'ensemble de cette étude sans précédent et servira peut-être de référence pour les agents de secours dans de nombreux domaines touchant à l'aide humanitaire, mais en tant que synthèse, il ne rend pas justice au travail et à l'information fournis dans le rapport complet, qu'il est fortement recommandé d'acquérir.

Le rapport dans son intégralité peut être obtenu en contactant le Service des publications du ODI au prix de 30 livres sterling pour le Royaume-Uni et 33 livres sterling pour les autres pays (prix incluant port et affranchissement). Le rapport comprend les 4 études mentionnées ci-dessus, ainsi qu'un rapport de synthèse.

Evaluation Conjointe de l'Aide d'Urgence au Rwanda : Conclusions et Recommandations Principales de l'Etude III

1. Envergure et Méthodologie

L'Etude III examine l'aide humanitaire et la protection physique fournies par la communauté internationale suite à la crise rwandaise. Elle comporte une évaluation technique détaillée des principaux secteurs et phases de l'intervention et s'efforce de tirer les principales conclusions et leçons de cette expérience. Elle couvre la période s'étendant d'avril 1994 à fin 1994 pour les opérations à l'intérieur du Rwanda, mais pour les opérations concernant les réfugiés en Tanzanie et dans l'est du Zaïre, elle va jusqu'en juillet 1995. Les opérations humanitaires effectuées avant avril 1994 sont mentionnées mais n'ont pas été évaluées. L'insécurité et le manque de temps n'ont pas permis d'étudier les opérations concernant les réfugiés au Burundi. Le manque de temps a également obligé l'étude à se limiter aux grandes concentrations de réfugiés à Ngara, Goma et Bukavu. Par conséquent, les mouvements de réfugiés vers Karagwe en Tanzanie et Uvira au Zaïre n'ont pas été étudiés.

L'étude a été entreprise par une équipe de 21 personnes, de huit nationalités différentes et venant d'horizons très divers. Les premières consultations avec les principales agences de l'ONU, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG commencèrent en janvier 1995. Une mission de reconnaissance effectuée par cinq membres de l'Equipe dans la région des Grands Lacs fut entreprise en avril et la plupart du travail sur le terrain, effectué par un plus grand nombre de membres de l'Equipe, eut lieu en juin et juillet. Dans la région des Grands Lacs, l'Equipe interrogea 235 membres d'organisations donatrices, de l'ONU, des ONG et des autorités, et environ 140 bénéficiaires d'aide. Ces entretiens furent complétés par des entrevues avec 245 membres d'organisations donatrices, d'agences et de services de l'ONU, du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'ONG d'Europe et d'Amérique du Nord,

et de plus de 2000 documents divers. L'Equipe créa une base de données permettant d'analyser les flux financiers durant 1994 et elle commanda deux sous-études sur l'épidémie de dysenterie et la couverture de la crise par la télévision britannique.

2. Bilan des Opérations de Secours Humanitaire

La crise humanitaire et de protection de 1994 ne commença pas le 6 avril, jour où l'avion présidentiel fut abattu, mais elle fut précédée par trois ans et demi au moins d'opérations à l'intérieur du Rwanda et dans les pays voisins de la région des Grands Lacs. Dès le milieu de 1992, par exemple, les attaques du FPR dans le nord du pays et la violence ethnique et l'insécurité ailleurs avaient créé 200.000 à 300.000 IDP. Suite à l'avance du FPR en février 1993, ce chiffre augmenta brutalement, peut-être à 900.000, bien qu'à la fin de l'année, 60 % de ces personnes étaient rentrées chez elles. Des opérations de secours à grande échelle furent organisées, notamment par le CICR et la Croix-Rouge rwandaise, et le PAM organisa un énorme pont aérien alimentaire qui transportait un tonnage deux fois plus important que les opérations aériennes de 1994. En octobre 1993, le coup d'Etat manqué et la vague subséquente de violences ethniques au Burundi provoquèrent la mort de 50.000 à 100.000 personnes et un afflux de réfugiés dans les pays voisins, notamment dans le sud du Rwanda et dans l'est de la Tanzanie. La documentation examinée par l'Etude indique que la réponse de la communauté internationale vis-à-vis des réfugiés de l'est de Tanzanie fut mauvaise et que les taux de mortalité furent extrêmement élevés à cause du manque d'eau et d'assainissement, de vivres et de soins. Pour ceux qui partirent pour le Rwanda, la réponse fut de meilleure qualité, les agences humanitaires participant aux programmes d'IDP étant à même de transférer rapidement du personnel et des ressources au service des réfugiés burundais.

Les événements qui suivirent le 6 avril représentèrent une extraordinaire tragédie humaine : un génocide et une guerre civile qui causèrent la mort violente de 500.000 à 800.000 personnes, le départ de plus de deux millions de Rwandais pour les pays

voisins et le déplacement provisoire de plus d'un million de gens à l'intérieur du Rwanda. Cette étude estime qu'environ 80.000 personnes moururent dans les camps d'IDP et de réfugiés du Zaïre, de Tanzanie et du Rwanda durant 1994, principalement de choléra et de dysenterie.

Il est très intéressant de noter que le nombre de décès imputables à des causes considérées comme évitables (si l'intervention humanitaire avait été plus efficace) est bien moins élevé que le nombre de ceux qui moururent des suites du génocide et du conflit. Par conséquent, les échecs critiques de l'intervention globale de la communauté internationale se situent dans les domaines politique, diplomatique et militaire plutôt que dans le domaine humanitaire. Si la communauté internationale avait réagi plus efficacement au cours des mois précédant, ou au cours des jours suivant immédiatement l'attentat de l'avion présidentiel le 6 avril, il est possible que la plupart de ceux qui ont trouvé la mort auraient survécu et qu'une part considérable des énormes dépenses d'assistance humanitaire n'aurait pas été nécessaire.

Au cours de la période d'avril à décembre 1994, la communauté internationale consacra environ 1,4 milliard de dollars à l'intervention. Quatre-vingt-cinq pour-cent de cette somme environ provenaient de sources officielles, le reste venant de sources privées. L'Union européenne (principalement l'ECHO) et le gouvernement américain (USAID, Service de la défense et Bureau des réfugiés du département d'Etat) étaient de loin les plus importantes sources officielles de financement, puisqu'elles représentaient 50 % des attributions totales. Cinquante pour-cent environ des attributions totales furent dépensées ou canalisées par les agences de l'ONU, deux agences (le HCR et le PAM) traitant plus de 85 % de ces fonds. Une part importante des ressources canalisées par ces deux agences était ensuite attribuée à des ONG partenaires. La Croix-Rouge Internationale recevait 17 % de tous les flux.

Deux cents ONG au moins participèrent à l'intervention, mais il ne fut pas facile d'évaluer leurs rôles respectifs (c'est-à-dire leurs contributions directes et celles

faites en tant que partenaires des institutions de l'ONU) à cause du manque de données et des réponses incomplètes au questionnaire élaboré par l'Etude III. Mais il est clair que de nombreuses ONG jouèrent un rôle crucial et que dans l'ensemble, elles constituèrent une part importante de la réponse.

L'intervention comportait de nombreux efforts louables, notamment : l'intervention initiale à Ngara ; les performances impressionnantes des Equipes de réponse d'urgence du HCR à Ngara et Goma ; le travail du CICR à l'intérieur du Rwanda, surtout entre avril et juillet 1994, en particulier en matière de protection des survivants et dans ses hôpitaux de Kigali et Kabgayi ; et le courage et l'engagement dont firent preuve les personnels de l'ONU, du CICR et des ONG dans des situations extrêmement difficiles et souvent dangereuses. Il n'y eut pas de famine généralisée. La survie des réfugiés et de beaucoup d'IDP dépendait du système d'aide alimentaire, dominé par le PAM et, dans une moindre mesure par le CICR, qui fonctionna bien. Etant donné l'importance et l'ampleur des mouvements de populations et de la distance séparant les populations bénéficiaires des ports côtiers, c'est une réalisation remarquable. Pour les populations non déplacées du Rwanda, une récolte abondante et la baisse considérable de la population firent que les produits alimentaires disponibles localement étaient comparativement abondants.

3. Caractéristiques Principales de l'Intervention

3.1 A l'intérieur du Rwanda

Les opérations humanitaires à Kigali et dans les zones contrôlées par les FAR après le 6 avril furent fortement freinées par les niveaux élevés de violence. Seul le CICR (avec l'aide de MSF) et l'Equipe humanitaire avancée (EHA) de l'ONU furent à même d'opérer à Kigali et, bien que précieux, le volume d'assistance humanitaire et de protection qu'ils étaient en mesure d'offrir fut limité. Les populations avaient un besoin crucial de sécurité et de protection physique auquel la MINUAR, très réduite et mal équipée, ne parvenait pas à répondre, bien qu'elle ait réussi à protéger

peut-être 25.000 civils menacés. Entre avril et la fin juin, seuls le CICR, CRS/Caritas et dans une moindre mesure le PAM étaient à même de fournir une assistance humanitaire dans le sud et dans l'ouest du pays et, là encore, cette assistance était très limitée. Dans les zones contrôlées par le FPR au nord et à l'est, le CICR, les agences de l'ONU et les ONG accédaient plus facilement et pouvaient donc offrir des volumes assez considérables d'assistance, bien que leur liberté de fonctionnement soit étroitement surveillée par le FPR et que bien des agences ne soient pas autorisées à passer la nuit au Rwanda.

L'opération Turquoise française qui s'aventura dans l'ouest du Rwanda le 22 juin et s'attacha ensuite à créer une "zone sûre" dans le sud-ouest resta au Rwanda pendant deux mois. L'opération protégea environ 14.000 civils menacés au Rwanda et l'amélioration de la sécurité dans le sud-ouest permit d'accélérer considérablement les activités d'assistance humanitaire, le nombre d'agences sur le terrain passant de trois durant la période avril-juin à 15 au mois d'août. Ces efforts permirent d'étaler sur une période plus longue le nombre de Rwandais déplacés passant à Bukavu et de limiter leur nombre final. Si cela n'avait pas été le cas, il est très probable que les taux de mortalité de Bukavu auraient été beaucoup plus élevés.

Cependant, l'opération Turquoise n'eut pas que des avantages. En concentrant ses forces dans la zone sûre après la fin juin, l'opération :

- ! augmenta fortement la probabilité d'une avance du FPR dans le nord-ouest et ainsi d'un afflux massif de réfugiés sur Goma ;
- ! ne fournit pas la sécurité permettant aux organisations humanitaires d'opérer librement dans le nord-ouest et de répondre aux besoins du nombre important et croissant d'IDP dans cette région ;
- ! força l'attention des organismes donateurs, des institutions de l'ONU et des ONG sur les besoins des IDP du sud-ouest à un moment critique pour ceux du nord-ouest.

La contribution positive de l'opération Turquoise au niveau de la réduction et de l'étalement du mouvement d'IDP vers Bukavu est contrebalancée par le fait que les centaines de Hutus qu'on incita à rester dans les camps d'IDP de la région de Gikongoro posaient un problème extrêmement difficile au nouveau gouvernement et à l'ONU. Bien que la majorité d'entre eux aient fini par rentrer dans leurs communes, plusieurs centaines d'IDP furent assassinés dans le camp de Kibeho en avril 1995. Le sud-ouest est sans doute resté la zone la plus dangereuse du pays.

La réponse des organisations humanitaires aux besoins de ceux concentrés dans les camps d'IDP de la région de Gikongoro fut lente au départ pour plusieurs raisons : réticence de certaines ONG à être étroitement associées à l'armée française ; temps nécessaire pour implanter une capacité opérationnelle dans la région ; attention internationale concentrée sur la situation à Goma en juillet et août ; et manque de capacité de coordination technique sur le terrain. Le manque initial de vivres et d'eau, et l'assainissement insuffisant provoquèrent des taux très élevés de dysenterie dans beaucoup de camps et la mort de peut-être 20.000 IDP.

3.2 A l'extérieur du Rwanda

Ngara

A cause de l'insécurité à l'intérieur du Rwanda et des problèmes d'accès que rencontraient non seulement les agences humanitaires mais aussi les médias internationaux, les mouvements à grande échelle de Rwandais vers les pays voisins améliorèrent l'accès tout en créant des besoins humanitaires considérables. La réponse internationale au premier grand afflux - celui de près de 200.000 personnes dans le District de Ngara fin avril, qui fut dirigé et étroitement coordonné par le HCR - fut extrêmement impressionnante. Elle épargna de nombreuses vies humaines.

Cependant, malgré les réussites initiales et les performances continues remarquables

de la plupart des organisations travaillant à Ngara, le programme est resté fragile à cause d'un certain nombre d'autres facteurs. Contrairement à Goma et Bukavu, où l'afflux initial ne fut pas suivi de nouvelles arrivées, les réfugiés ont continué à arriver à Ngara. En mai 1995, le District de Ngara comptait 500.000 réfugiés - deux fois plus qu'en mai 1994. Par conséquent, la situation ne s'est jamais vraiment stabilisée et les agences sont constamment obligées d'augmenter l'ampleur de leurs programmes. Un autre facteur contribuant à la situation après l'urgence à Ngara fut le fait qu'à partir de la mi-juillet, l'attention internationale se tourna vers Goma, et des ressources et du personnel furent transférés de Tanzanie sur Goma. Le secteur de l'eau est un de ceux qui ne parvinrent pas à maintenir la qualité de la prestation d'urgence initiale : par personne, la quantité d'eau dont disposaient les réfugiés en juin 1995 était moins de la moitié de celle de juillet 1994.

Cette détérioration de la situation de l'eau s'explique notamment par l'expansion constante de la population de réfugiés, la détérioration des puits d'urgence qui n'étaient ni conçus ni équipés pour être utilisés à long terme, et le manque d'investissement dans des systèmes d'approvisionnement plus durables. Espoir initial que les réfugiés rentreraient chez eux, coût élevé de la mise en place de réseaux d'approvisionnement durables et réticence du gouvernement tanzanien vis-à-vis d'investissements semblant confirmer que les réfugiés resteraient longtemps dans le pays, sont autant d'éléments qui découragèrent les investissements nécessaires.

Bukavu

Environ 300.000 personnes arrivèrent à Bukavu en juillet et août. L'afflux n'était pas aussi intense que les premiers afflux vers Ngara et Goma et, à cause du manque de camps disponibles, la ville servit effectivement d'immense camp de transit provisoire jusqu'à ce que le HCR, les ONG et les autorités locales soient à même de trouver et d'ouvrir de nouveaux sites. Les épidémies furent limitées et il n'y eut pas un nombre élevé de décès pour plusieurs raisons : le réseau d'eau municipal continua à fonctionner, les réfugiés reçurent de hauts niveaux d'assistance initiale

de la part des habitants et des agences locales de Bukavu, et beaucoup de réfugiés arrivaient munis de biens qu'ils pouvaient vendre ou échanger (qu'ils avaient généralement pillés en quittant le Rwanda). Ce résultat est quelque peu paradoxal quand on considère la médiocrité de la coordination générale et le fait que Bukavu reçut beaucoup moins d'aide financière et humaine que Goma.

Goma

L'afflux vers Goma fut d'une dimension et d'une rapidité sans précédent : en l'espace de cinq jours entre le 14 et le 18 juillet, quelque 850.000 réfugiés arrivèrent dans la ville de Goma et traversèrent aussi à divers points situés plus au nord. La capacité des organisations présentes à Goma fut rapidement submergée malgré une réponse rapide et sans précédent. Le premier mois, 50.000 réfugiés environ moururent du choléra, de dysenterie, de déshydratation et du fait des violences. Etant donné l'importance de l'afflux, on pouvait s'attendre à ce qu'il y ait de nombreux décès et le fait qu'il n'y en ait pas eu beaucoup plus témoigne du travail fourni par les agences ayant participé à l'intervention.

L'Etude a évalué les performances du système en fonction des questions suivantes : le système a-t-il fourni un avertissement de l'événement et s'est-il préparé à un afflux important ? Cette évaluation a identifié une faiblesse fondamentale du système humanitaire en ce qu'il ne possédait pas de mécanisme permettant de surveiller et d'analyser l'information concernant les mouvements de populations qui soit suffisamment intégré ou capable de recueillir l'information dans les régions mal couvertes par les organismes de secours. L'UNREO et ses Sitreps jouèrent presque ce rôle, mais la capacité de l'UNREO à collecter directement l'information était totalement insuffisante et il devait compter lourdement sur les organismes de secours de plusieurs endroits qui lui fournissaient toutes les données de surveillance qu'elles possédaient. La force réduite de la MINUAR n'était pas à même de surveiller la situation dans le nord-ouest et le système était donc tributaire du CICR opérant en dehors de Goma, dont la surveillance de l'augmentation du nombre d'IDP se limitait à la région de Ruhengeri, encore que dans cette région, il y avait déjà 250.000 IDP

début juin. Ce n'est que la première semaine de juillet, lorsqu'une mission d'évaluation d'Oxfam visita la région située entre Ruhengeri et Gitarama que l'information sur les IDP de cette région devint disponible. L'équipe d'Oxfam en "découvrit" 200.000 de plus et estima également que 300.000 personnes étaient en marche vers l'ouest, suite à la prise de Kigali par le FPR.

Le HCR avait déployé une importante Equipe d'intervention d'urgence à Goma en avril, mais suite à l'afflux de Ngara, une partie de l'équipe fut transférée début mai. Fin juin, à peine deux semaines avant l'afflux, le reste de l'équipe se retira et le sous-bureau de Goma ne conserva qu'un effectif "minimal", selon les propres termes de son responsable. Suite à l'afflux de Ngara, l'agence avait commencé à prendre des mesures de plan d'urgence début mai, avec notamment la constitution de stocks à Amsterdam de produits non alimentaires pour 500.000 réfugiés. L'équipe de Goma avait commencé à préparer un plan d'urgence pour le Nord-Kivu en se basant sur un chiffre de 50.000 réfugiés. L'identification d'un site d'urgence fut retardée par la réticence des autorités locales à envisager un afflux important. Le fait qu'il n'était pas facile de faire des préparatifs adéquats à Goma et le fait que l'aéroport de Goma pouvait accueillir de gros porteurs semblent avoir incité le HCR à compter plus sur sa capacité à intervenir rapidement par avion qu'à faire des préparatifs au sol, comme la constitution de stocks locaux. Cette importance relative accordée à une intervention rapide plutôt qu'aux préparatifs sur le terrain traduit peut-être aussi la conception qu'a l'agence de l'idée de "préparation" qui, au HCR, a toujours signifié "mise sur pied de plans d'urgence destinés à faciliter une intervention rapide une fois qu'un afflux se produit". Cette conception est plus étroite que celle d'autres institutions de l'ONU.

Le Plan d'urgence du Nord-Kivu fut arrêté la troisième semaine de juin. Le suivi concernant les nombreux points d'action pour concrétiser le plan par le siège du HCR et le Sous-bureau (au personnel très réduit) de Goma fut lent. Le personnel était déjà débordé et les nombreux événements qui se succédèrent durant les trois semaines suivant la mise au point du Plan, notamment la prise de Kigali par le FPR et la création de la zone sûre dans le sud-ouest, créèrent encore plus de travail. Par

conséquent, le plan d'urgence n'était pas préparé à un afflux à la mi-juillet, même de 50.000 personnes.

Durant juin, il existait suffisamment de preuves en provenance de deux sources, la délégation du CICR à Goma et les chiffres utilisés par le processus de mise sur pied de plans d'urgence inter-organisations dirigé par l'UNREO, pour augmenter considérablement le chiffre prévu initialement. Il semble que les rapports médiocres entre la délégation du CICR et l'équipe du HCR à Goma aient empêché l'estimation faisant état de la présence de 250.000 IDP aux environs de Ruhengeri de parvenir à l'équipe du HCR. Au départ, le processus dirigé par l'UNREO fut pris au sérieux par le HCR et l'agence fit tout son possible pour que le personnel clé de Genève et Goma assiste à une réunion cruciale organisée à Nairobi. Mais la réunion prit fin avant d'avoir envisagé les implications des divers scénarios et, bien que le HCR ait demandé à ce que la réunion se poursuive le lendemain (un samedi), les représentants d'autres institutions de l'ONU qui étaient présents refusèrent. Après ce fiasco, il semble que le personnel clé du HCR n'ait pas pris très au sérieux le processus dirigé par l'UNREO, et le document final, qui comportait un scénario "du pire des cas", envisageant 1,5 million de personnes déplacées arrivant dans l'est du Zaïre et au Burundi, ne fut pas transmis à l'équipe du HCR à Goma. La coïncidence de l'achèvement du processus dirigé par l'UNREO et du Plan d'urgence du Nord-Kivu du HCR avec le début de l'opération Turquoise fut malheureuse, l'opération française modifiant rapidement la situation et la dynamique du conflit. Comme mentionné précédemment, la concentration de la force Turquoise sur la zone sûre dans le sud-ouest eut un impact critique sur l'issue dans le nord-ouest.

En l'occurrence, la chute de Ruhengeri et l'augmentation soudaine du nombre de civils et de militaires des FAR avançant en direction de Gisenyi coïncida avec une mission d'évaluation conjointe DAH, HCR, UNICEF, IOM et ODA/UK dans le nord-ouest qui permit de faire les premiers pas vers la mobilisation de secours importants. Ainsi, le HCR prit la décision de déployer une nouvelle Equipe d'intervention d'urgence la veille de l'afflux et, mis à part le Coordinateur de l'eau et de l'assainissement, l'équipe complète se déploya en quelques jours.

L'envergure de l'intervention à Goma fut extraordinaire. La couverture médiatique intense de l'afflux d'abord et de l'épidémie de choléra ensuite firent que la communauté internationale déversa de grandes quantités de secours dans la région. La réponse ne faisait pas uniquement intervenir les agences de l'ONU et les ONG habituelles, mais également des agences de défense civile et de lutte contre les catastrophes venant de pays donateurs, plusieurs contingents militaires épaulant les activités humanitaires et un grand nombre d'ONG possédant relativement peu d'expérience. Pris dans leur ensemble, les résultats furent remarquables. L'eau fut fournie à la plupart des camps, les dispensaires furent mis en place et les distributions de rations générales commencèrent avec une rapidité louable.

Il y eut cependant certains aspects de l'intervention pour lesquels les performances du système furent moins impressionnantes et les performances de certaines organisations médiocres. Presque tous les secours non alimentaires furent acheminés par avion, ce qui fit que la gestion du pont aérien et la capacité limitée de l'aéroport furent mises à rude épreuve. Le HCR joua un rôle prépondérant dans la gestion du pont aérien en utilisant la Cellule des opérations aériennes de Genève, créée deux ans plus tôt pour coordonner le pont aérien de Sarajevo. Il semble que la Cellule des opérations aériennes ait eu du mal à s'adapter à une opération multi-destinations (Bukavu et Kigali étaient également desservis), et plusieurs organisations se plaignirent que le pont aérien faisait office de pont du HCR et non de ressource commune à toutes les agences. Les cargaisons qui arrivaient ne se conformaient pas toujours aux priorités établies sur le terrain, encore que cela ait pu être attribuable au fait que les bailleurs d'aide expédiaient ce dont ils disposaient et pas toujours ce qui leur avait été demandé. Tout indique également que le pont aérien ou une part importante du pont, comme l'opération de l'armée de l'air américaine au départ de la tête de pont d'Entebbe, se poursuivit plusieurs semaines de plus que nécessaire.

La coordination de l'arrivée des intrants cruciaux ne fut pas exemplaire. D'un côté, par exemple, une société américaine privée, épaulée par l'armée américaine, augmenta rapidement la capacité de pompage de l'eau du lac Kivu, mais de l'autre, l'arrivée de camions-citernes pour la transporter, notamment vers les camps qui

s'étaient installés spontanément à Kibumba et n'avaient pas de sources d'eau, prit beaucoup plus de temps. De même, étant donné la dureté de la roche volcanique de la région, il fallait absolument des engins pour construire les routes d'accès dans les camps et permettre ainsi la mise en place de dispensaires et de systèmes de stockage et de distribution de l'eau. Mais les promesses de l'armée américaine ne s'étant pas matérialisées, et à cause d'informations erronées circulant entre Goma et la base américaine en Allemagne, ce n'est que fin septembre que la capacité de matériel lourd augmenta considérablement.

La violence dans les camps était très importante. Une estimation fondée sur une enquête rétrospective d'un camp suggère que 4000 réfugiés moururent des suites de violences infligées par la milice, par des soldats zaïrois rebelles et par d'autres réfugiés. Les niveaux élevés d'insécurité dans les camps avaient un impact direct sur l'efficacité des secours, dans la mesure où la plupart du personnel étranger ne pouvait pas passer la nuit dans les camps et où le personnel médical avait du mal à assurer le soin continu de ses patients. Les performances des autorités zaïroises et de la communauté internationale face au problème de la violence furent médiocres. Il ne semble pas logique que les contingents militaires occidentaux se trouvent à Goma pour aider les secours mais qu'ils ne soient pas mandatés pour aborder le problème de l'insécurité dans les camps. Ce n'est qu'en mars 1995 qu'une solution satisfaisante fut trouvée par le biais de la Garde présidentielle zaïroise, payée et équipée par le HCR et surveillée par une équipe internationale.

Beaucoup de contingents militaires, d'organismes de protection civile et d'intervention en cas de catastrophe qui travaillaient à Goma le firent suite à la demande du HCR aux gouvernements donateurs de fournir huit "Forfaits de services". Il s'agissait d'un concept relativement nouveau, destiné à augmenter rapidement la capacité de gestion et d'application du système, et dont l'intention était qu'un gouvernement donné prenne la responsabilité d'un forfait complet. Les résultats furent très variables, plusieurs gouvernements fournissant des capacités très similaires, ce qui provoquait des problèmes de coordination. Dans le secteur crucial de l'eau, par exemple, il y avait une confusion entre les rôles respectifs de l'armée

américaine, de l'organisation allemande THW et d'Oxfam. A un moment donné, Oxfam fut informé par le siège du HCR que l'armée américaine était responsable de l'ensemble du secteur et que les dépenses très importantes effectuées par Oxfam ne seraient pas remboursées par le HCR.

4. Conclusions et Recommandations

4.1 Absence de cohérence politique

L'Évaluation conjointe a très clairement montré l'absence préoccupante de cohérence dans la formulation des politiques et stratégies tant politiques que diplomatiques et militaires. L'Étude III parle d'ailleurs d'un "vide politique". Cette absence de cohérence s'explique par l'interaction de nombreux facteurs. En particulier :

- ! l'existence de conflits d'intérêts entre les membres du Conseil de sécurité à qui la volonté de résoudre leurs différents a fait défaut, sans doute parce que ce petit pays d'Afrique n'avait après tout pour les grandes puissances qu'une importance stratégique médiocre ; et
- ! une sous-estimation de la complexité de la situation rwandaise, et une lecture erronée des signes apparus avant que l'avion du Président ait été abattu le 6 avril et immédiatement après.

D'autres facteurs ont également joué : le souvenir de la débacle américaine en Somalie en octobre 1993, l'insuffisance de la formulation stratégique et des communications au sein du Secrétariat de l'ONU, et l'incohérence des relations établies entre le Secrétariat et les opérations sur le terrain. La décision du 21 avril de retirer le gros des forces de la MINUAR, et les efforts entrepris ultérieurement pour apporter des renforts tardifs, expliquent que le génocide ait pu se dérouler pratiquement sans aucun frein et que la plupart des organisations d'aide humanitaire se soient vues contraintes d'abandonner les zones contrôlées par le gouvernement

provisoire. Les membres de ces organisations cherchaient à apporter un secours d'urgence et quelque forme de protection dans les zones en question, au prix de risques personnels considérables, compte tenu du manque de concertation tant au niveau politique que militaire.

Le déferlement de réfugiés, sur Goma en particulier, s'est accompagné à l'intérieur même des camps, de manifestations d'une violence extrême. Là encore, c'est l'absence de cohérence et de concertation qui caractérise le mieux l'action des membres du Conseil de sécurité face au désordre et, une fois de plus, ce sont les organisations d'aide humanitaire qui ont fait ce qu'elles pouvaient devant une situation ingérable. L'arrivée massive des réfugiés a créé dans Goma des besoins humanitaires écrasants, et entraîné le déploiement de troupes qui n'ont pas tenté d'améliorer l'insécurité régnante. Cette incurie a gravement entravé les efforts de secours - forçant par exemple les équipes médicales à quitter les centres de lutte contre le choléra à la tombée de la nuit, ralentissant considérablement le processus d'enregistrement, qui aurait pourtant pu contribuer à corriger l'injustice criante des systèmes de distribution de l'aide alimentaire à l'intérieur des camps.

Au Rwanda comme dans les camps de Goma, les ONG d'aide humanitaire ont été amenées à gérer la situation seules et ont tenté de compenser l'absence d'action politique et militaire. Parfois, surtout pour ce qui touche au rapatriement des réfugiés de Goma, les orientations choisies ont subi l'influence de politiciens occidentaux. Il fallait faire preuve d'une extraordinaire naïveté pour vouloir encourager les réfugiés à rentrer au pays, compte tenu de l'énormité du génocide. Ce qu'il aurait fallu, d'abord et avant tout, c'est une action politique cohérente ; or, ce qui s'est produit, c'est l'exemple classique de l'action humanitaire se substituant à l'action politique.

Le manque de cohérence et de concertation dans les domaines politique et diplomatique s'est poursuivi et a abouti à une situation qui, même en 1996, représente pour la communauté internationale une facture de près d'un million de dollars par jour, au titre du soutien aux Rwandais réfugiés dans les pays voisins, et

a contribué au durcissement des positions au sein du gouvernement de Kigali. Les pertes en vies humaines sont extrêmement élevées, les sommes dépensées sont considérables, mais malgré cela, 1,8 million de Rwandais vivent toujours en exil dans des camps et de nombreux observateurs s'attendent à une reprise de la guerre civile dans un avenir difficile à préciser. On est encore loin d'une vraie solution.

Il apparaît donc, et c'est là un enseignement clé, que l'action humanitaire ne saurait se substituer à l'action politique, diplomatique et même, dans certains cas, militaire. C'est avant tout dans les domaines politique et diplomatique qu'il incombe d'intervenir lorsque des situations d'urgence complexe se produisent. Il faudra donc mettre en place des mécanismes plus efficaces pour déterminer les lignes d'action, et la communauté internationale dans son ensemble, mais plus particulièrement des membres du Conseil de sécurité, devra faire preuve de la détermination nécessaire pour aboutir à des stratégies cohérentes. Dans la formulation de ces stratégies, il faudra mieux tenir compte des conséquences de l'action - ou de l'inaction - politique et militaire au plan humanitaire. La communauté internationale devra être mieux préparée à faire comprendre les conséquences humanitaires de l'inaction politique, diplomatique et militaire, tant pour les populations touchées que pour l'efficacité des secours d'urgence. Il est donc essentiel de disposer de moyens de communication plus efficaces entre le domaine de l'aide humanitaire et ceux de l'intervention politique, diplomatique et militaire.

En réponse à ces questions, l'Etude III, en conjonction avec les Equipes des Etudes I, II et IV et de la Synthèse¹, propose les recommandations suivantes :

1 L'articulation et le libellé de ces conclusions et recommandations ont considérablement bénéficié des travaux de l'Equipe de synthèse et de son interaction avec l'équipe d'évaluation de l'Etude III. Nous tenons à remercier chaleureusement l'Equipe de synthèse, et en particulier John Eriksson, pour leur contribution.

Recommandation N° 1

Le Conseil de sécurité devra établir un Sous-comité aux questions humanitaires, qui lui fournira une information complète sur les développements et préoccupations humanitaires liés à l'apparition d'une situation d'urgence complexe. Le Sous-comité devra également proposer des recommandations appropriées qui tiendront compte de l'interdépendance et de la spécificité des objectifs politiques, militaires et humanitaires.

Recommandation N° 2

Dans toutes les situations d'urgence complexe, il faudra mettre en place une équipe composée d'experts de haut rang, qui sera chargée de faire la synthèse de l'information de crise et de proposer des options politiques cohérentes au Secrétaire général. Cette équipe devra s'assurer que les options proposées au Secrétaire général, au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale tiennent compte de toutes les préoccupations d'ordre humanitaire, politique et de maintien de la paix ; il ne sera pas du ressort de cette équipe de prendre des décisions opérationnelles en matière d'intervention humanitaire.

4.2 Les efforts de financement des bailleurs d'aide et les mesures de planification préalable

D'une manière générale, en 1994, l'action des organisations d'aide humanitaire a été tout à fait remarquable, et les bailleurs d'aide ainsi que grand public ont apporté une énorme contribution financière. Néanmoins, l'étude a montré qu'il existait souvent un sérieux déséquilibre entre les mesures qui répondaient à une volonté de planification préalable et de développement des capacités, et les mesures de réaction face à un besoin humanitaire criant, surtout lorsque de tels besoins étaient largement abordés par les médias. On a l'exemple d'investissements (comme l'achat de locomotives et de wagons supplémentaires pour les chemins de fer de Tanzanie) dont les coûts auraient pu être amortis en l'espace de quelques semaines, grâce aux économies réalisées. Mais, et c'est beaucoup plus grave, on a aussi l'exemple d'investissements en matière de planification, qui auraient permis ultérieurement de sauver un grand nombre de vies humaines : ils n'ont pas été réalisés parce qu'on

pensait, à tort ou à raison, que les bailleurs d'aide seraient peu disposés à financer de telles mesures. L'insuffisance des financements anticipés constitue donc une grave lacune au sein du système et ses effets se retrouvent partout.

En matière de plans d'intervention et de mesures de planification préalable, l'une des difficultés vient de ce qu'il n'existe pas de définition de travail commune à toutes les organisations, ni d'interprétation que partagent organisations et bailleurs d'aide quant à ce qui constitue un niveau approprié d'investissements préparatoires. Les bailleurs d'aide se montrent instinctivement réticents à l'idée de financer des mesures dont l'objet est de parer à des événements qui, même s'ils sont vraisemblables, risquent de ne jamais se produire. A l'inverse, ils sont prêts à dépenser généreusement face à un besoin manifeste. Malheureusement, lorsque l'évidence d'un besoin ne fait plus le moindre doute, il est souvent trop tard : il y a des victimes et il faut envisager des opérations plus coûteuses, de type pont aérien. Il faut aider les bailleurs de fonds et les institutions à accepter l'idée que les mesures préparatoires financées ne seront peut-être qu'en partie utilisées, sans pour autant constituer un gaspillage de ressources.

Il faut également donner la définition la plus large possible à la notion de planification préalable, qui va bien au-delà de la simple accumulation de ressources en différents points d'une région donnée, et de la constitution d'une importante capacité de réponse rapide (bien que ces deux aspects soient souvent très pertinents). Idéalement, disposer par avance de personnel clé à des postes techniques et logistiques, cela fait aussi partie de la planification, de même que l'établissement de cartes et de ressources de communication appropriées, dont le rôle serait essentiel s'il se produisait des mouvements de population soudains. Les bailleurs d'aide doivent augmenter le financement anticipé qu'ils accordent aux organisations pour la planification d'intervention et les mesures préparatoires nécessaires dans les cas de situation d'urgence complexe, et ils doivent respecter leurs engagements. Pour les activités dont le financement passe par les Nations Unies, il faudra élargir le domaine d'application du fonds d'urgence contrôlé par le DAH et en simplifier les procédures d'utilisation.

Recommandation N° 3

Il faut réunir les bailleurs de fonds et les organismes chargés de l'utilisation pratique du financement, dans un forum approprié de l'OCDE/CAD par exemple, pour qu'ils déterminent ensemble les niveaux de planification d'intervention et de mesures préparatoires qui leurs paraissent réciproquement acceptables, de même que les niveaux de risques qui s'y attachent.

Recommandation N° 4

Les bailleurs de fonds doivent tendre davantage vers un mode de financement anticipé qui donnera aux organisations d'intervention les moyens d'une réaction efficace face à des événements qui évoluent très rapidement, et leur permettra de décider par elles-mêmes de l'affectation de fonds essentiels à leurs opérations. Il serait souhaitable de relever le niveau des Fonds de réponse d'urgence maintenus par les principales organisations et le CERF et gérés par le DAH, mais les administrateurs des différentes organisations pourront examiner a posteriori l'utilisation qui en aura été faite.

Recommandation N° 5

Les bailleurs de fonds et les organisations d'intervention devront s'assurer plus strictement encore que, durant les périodes où les ressources sont relativement abondantes, ce qui était le cas durant les deux mois qui ont suivi le déferlement des réfugiés sur Goma, ces ressources continuent à être bien gérées sur la base d'un bon rapport coût/efficacité. Il faudra chercher à exploiter davantage les ressources et services locaux ou disponibles dans la région. De même, il faudra utiliser judicieusement l'acheminement aérien, et lui préférer l'acheminement routier chaque fois que ce sera possible.

4.3 Réponse humanitaire : alerte précoce et planification d'intervention

A la lumière d'une étude détaillée des flux d'information et de prise de décision, avant le déferlement des réfugiés sur Goma, il apparaît très clairement qu'il n'existait pas de mécanisme intégré permettant de rassembler et d'analyser l'information, et qu'on ne disposait donc pas d'une méthode d'alerte précoce en cas de mouvements de population importants. C'est la cellule d'information de

l'UNREO qui s'est le plus rapprochée de ce rôle, mais ses objectifs en matière de collecte et de diffusion de l'information visaient à la coordination plutôt qu'à l'alerte. Son action était étroitement liée a) à la présence dans une zone donnée d'organisations d'aide humanitaire ou de contingents de la MINUAR, et b) aux rapports envoyés par les organisations d'aide quant aux développements des événements dans leurs zones d'activité. Or, en mai et juin 1994, durant la période critique, ces conditions n'ont pas été satisfaites dans l'essentiel du nord-ouest du Rwanda. Il faut que les capacités d'alerte précoce soient implantées dans la région. C'est ce que montre très clairement l'étude approfondie du dossier de Goma, dans lequel il apparaît que les réunions inter-organisations aux fins d'alerte précoce portaient sur quelques 10 à 12 situations d'urgence, avérées ou imminentes, et étaient au fond trop distantes pour avoir la moindre valeur pratique. L'étude souligne l'importance de donner à l'information la diffusion la plus large possible parmi toutes les organisations concernées, y compris les ONG (puisque elles sont souvent les premières à mettre en pratique les réponses décidées) et les bureaux locaux des différentes institutions et organisations qui souvent n'avaient pas accès aux rapports de l'UNREO sur l'évolution de la situation qu'on se contentait d'envoyer aux sièges.

L'étude montre aussi que, dans le contexte d'urgences complexes très dynamiques, la planification d'urgence peut jouer un rôle primordial. La capacité d'envisager toute une série de scénarios, d'analyser les facteurs de probabilité qui s'attachent à chacun, de revoir constamment leurs chances de se produire, constituent un lien essentiel entre l'alerte précoce et la planification préalable. Dans leur travail, les responsables de la planification d'intervention doivent pouvoir faire appel au système intégré d'alerte précoce pour disposer des informations et de l'analyse nécessaires. Il est également essentiel que le plan d'urgence soit régulièrement actualisé pour tenir compte de l'évolution de la situation, et là encore, il s'agit d'exploiter les données du système d'alerte précoce.

Recommandation N° 6

Une fois les opérations d'urgence lancées, il faudra établir au sein du bureau de coordination dont le DAH dispose sur le terrain une cellule d'alerte précoce intégrée, dotée des ressources nécessaires. Toutes les institutions, unités et organisations de l'ONU ou des ONG, présentes dans une région donnée, devront être invitées à communiquer à la cellule les informations dont elles disposent quant aux développements dans leurs zones d'intervention. Si certaines zones ne sont pas ou mal couvertes, la cellule devra pouvoir envoyer sur place des observateurs/moniteurs qui viendront compléter le travail des différentes organisations. Dans les zones dangereuses, l'information prendra la forme de reconnaissances aériennes auxquelles la cellule aura accès par le biais d'accord avec les forces militaires. Il faudra préparer des plans d'urgence qui devront être régulièrement actualisés en faisant appel aux informations et analyses provenant de la Cellule intégrée d'alerte précoce. Les rapports, qui devront présenter les développements clés dans chacune des zones et évaluer les probabilités d'importants mouvements de population, seront distribués sur une base aussi large que possible à tous les bureaux locaux des institutions et organisations concernées par la réponse, et qui auront démontré leur respect du caractère confidentiel de certaines informations. En cas de situations extrêmement tendues et dynamiques, les rapports devront être quotidiens.

4.4 La coordination : remplir le “vide central”

La réponse globale a nécessité la participation d'un nombre sans précédent d'institutions et d'organisations actives au Rwanda et dans les quatre pays limitrophes. Au moins sept unités de l'ONU, plus le DAH, l'OIM, près de 250 ONG, un minimum de huit contingents militaires, le CICR, la FICR et diverses sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont intervenus soit directement soit dans un rôle de soutien. En outre, les ressources nécessaires étaient fournies par quelques vingt organisations de bailleurs d'aide, dont certaines disposaient sur le terrain de leurs propres équipes pour se charger d'activités spécifiques, évaluer les besoins et proposer des recommandations en matière de financement. Devant le grand nombre d'institutions et d'organisations impliquées, il était essentiel de disposer d'une structure centrale dotée d'une solide capacité de leadership et de coordination générale.

En ce qui concerne l'aide aux réfugiés, c'est pour une large part le rôle qu'a joué le HCR qui disposait d'un mandat très clair, du soutien des gouvernements des pays d'accueil (de la Tanzanie en particulier) et d'un personnel hautement qualifié dans la coordination technique. C'est également lui qui contrôlait une grande partie des fonds mis à la disposition des ONG et des autres organismes - grâce surtout à une décision audacieuse de l'ECHO qui avait décidé de concentrer sur le HCR tous ses fonds à l'intention des réfugiés. Malheureusement, les systèmes de coordination mis en place dans d'autres secteurs ou à d'autres niveaux d'intervention se sont révélés beaucoup moins satisfaisants. Les responsabilités du Représentant spécial du Secrétaire général, du Commandant des forces de la MINUAR et du Directeur de l'UNREO pour l'aide humanitaire se limitaient en effet aux opérations internes au Rwanda. Ceci a constitué une entrave sérieuse à une coordination efficace entre ce qui se faisait à l'intérieur du Rwanda et ce qui concernait les réfugiés exilés dans des pays voisins. Au sein du Rwanda, l'UNREO a assumé plusieurs fonctions utiles, mais son statut temporaire s'est révélé un handicap, de même que la nature trop vague de ses relations avec le DAH et le PNUD, et avec les institutions opérationnelles de l'ONU comme avec le Représentant spécial du Secrétaire général. En outre, l'UNREO ne disposait pas de ressources suffisantes et son personnel (en partie détaché du PNUD et de diverses ONG) n'avait pas toujours suffisamment l'expérience de la coordination de crise. En conséquence, son rôle s'est limité essentiellement à la diffusion d'informations. A l'échelon des préfectures, les antennes locales de l'UNREO ont servi de point de rencontre et ont permis des échanges d'information fructueux entre les différentes ONG, mais la coordination technique a été assumée par d'autres institutions des Nations Unies, comme l'UNICEF, l'OMS et la FAO. Initialement, ces institutions ont concentré leurs efforts sur le nouveau gouvernement de Kigali, si bien que la mise en place d'un système de coordination technique dans le sud-ouest du pays, où pourtant s'étaient réfugiés quelques 300.000 IDP, ne s'est faite que lentement.

Le DAH a assumé la surveillance des activités de l'UNREO, mais s'est également chargé de tâches de coordination très variées, allant du lancement et de la direction de l'Equipe humanitaire avancée (EHA) des Nations Unies, à la coordination des

Appels fusionnés et à la présidence du Comité permanent inter-organisations. Il est certes difficile d'évaluer ce type de coordination qui n'est pas de nature opérationnelle, mais il est clair qu'au Rwanda, dans ses efforts de coordination, le DAH s'est montré beaucoup plus efficace qu'il ne l'avait été à sa création en 1992, lors de l'intervention en Somalie. Néanmoins, le Département a rencontré de sérieuses difficultés d'ordre institutionnel et financier, et son avenir reste incertain. Dénué de contrôle sur le financement des institutions des Nations Unies, doté d'un mandat de représentation ambigu, cet organisme n'a pas pu, en dépit des louables efforts de son personnel, remplir un rôle de direction en matière de coordination. Du fait des difficultés de coordination qui viennent d'être soulignées, et de la suprématie du PAM et du HCR en matière de ressources, l'Etude III estime que la notion de "vide central" décrit très bien les lacunes du système de secours humanitaire durant la phase de réponse.

Pour répondre à ces problèmes, trois options sont présentées ci-dessous. Chacune exige des réformes plus ou moins profondes et présente des avantages et des inconvénients spécifiques.

Recommandation N° 7 - Option (i)

Renforcer et étendre les accords et mécanismes de coordination inter-organisations qui existent déjà en :

- a) utilisant des Protocoles d'accord (comme il en existe entre le HCR et le PAM) ;
- b) renforçant le DAH en lui assurant une base financière solide, et en lui confiant la responsabilité de services communs aux institutions des Nations Unies et autres organisations (gestion de la cellule aérienne, système intégré d'alerte précoce, etc.) ;
- c) organisant les réunions de coordination des Nations Unies sur le principe de groupes de travail qui seront présidés par le DAH et auxquels des représentants du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des principaux bailleurs d'aide bilatéraux et des ONG les plus importantes seront régulièrement invités à participer ;
- d) réduisant le nombre des hauts fonctionnaires dotés d'une mission de coordination et de direction et en définissant plus précisément les pouvoirs hiérarchiques de ceux qui en sont chargés.

Recommandation N° 7 - Option (ii)

Renforcer considérablement le rôle de coordination centrale du DAH. Dans cette option, le financement de l'aide humanitaire, tant pour les institutions des Nations Unies que pour les ONG-partenaires chargées de l'application pratique, se fera par l'intermédiaire du DAH. C'est cet organisme qui décidera des priorités et de l'allocation des fonds aux différentes organisations. Afin de s'acquitter efficacement d'un rôle plus important, le DAH devra disposer d'un personnel plus nombreux, y compris des experts techniques qui seront en mission sur le terrain ou au siège.

Recommandation N° 7 - Option (iii)

Consolider les fonctions de réponse d'urgence du DAH et des principales institutions d'aide humanitaire de l'ONU (HCR, PAM et UNICEF) dans une nouvelle structure des Nations Unies qui sera totalement opérationnelle et dont l'encadrement et le personnel seront constitués d'experts. L'équipe de l'Etude III est en faveur de cette dernière option.

L'option (i) est celle qui entraîne le moins de frais et de perturbations, mais les conclusions de l'Etude III montre que dans un tel contexte, les efforts engagés ne suffiraient pas à éliminer la confusion, la concurrence et les difficultés considérables auxquelles ont été confrontés le DAH et l'UNREO durant toute la crise au Rwanda. Ainsi, dans le pays où se déclenche la situation d'urgence complexe, comme pour les IDP, ce serait toujours différentes institutions des Nations Unies qui assureraient la coordination technique, plutôt que le bureau de coordination local du DAH.

L'option (ii) permettrait au DAH d'exercer la direction de la coordination à la manière du HCR pour l'opération de Ngara. Cette approche n'entraînerait pas la création de structures supplémentaires et se contenterait de renforcer ce qui est déjà en place. Le DAH est de création récente, ses ressources sont insuffisantes et ses capacités limitées. On peut donc s'attendre à ce que les autres institutions des Nations Unies ne soient pas très favorables à cette option, qui exigerait l'adoption d'un programme de mise en oeuvre progressif comprenant le renforcement des capacités et compétences du DAH. On pourrait envisager qu'un complément d'experts techniques soient détachés d'autres organisations.

L'option (iii) est celle qui emporte la majorité des suffrages au sein de l'équipe de l'Etude III, et c'est donc celle qui est recommandée ici. Bien que radicale, cette proposition n'est pas nouvelle et a été suggérée au cours des deux à trois dernières années par plusieurs observateurs éminents et divers ministères de gouvernements-clé². Pour assurer la coordination, toutes les responsabilités en matière de politique et d'opérations seraient centralisées par un service unique. Il importe de préciser qu'il ne serait pas nécessaire de créer ce service hors des structures existantes des Nations Unies, mais qu'au contraire, on pourrait très bien utiliser comme point de départ un organisme déjà en place, comme par exemple le DAH. Cela permettrait de rationaliser le système existant, d'éviter les investissements qui font double emploi et de mettre en place une organisation solide, vraiment capable de jouer un rôle directeur. En contre point de tous ces aspects positifs, il faut reconnaître que la transition vers l'organisme/service consolidé risque d'entraîner des perturbations et d'aggraver le manque de cohérence entre les programmes de secours et les programmes de développement.

Quelle que soit l'option choisie, il faudra qu'un panel constitué d'experts internationaux, de gouvernements et d'ONG formule un plan d'action qui devra présenter un bilan des besoins du personnel. Le plan d'action et l'argumentaire justifiant le choix de l'option retenue figureront dans un rapport qui sera présenté à l'Assemblée générale par le Secrétaire général.

4.5 Les capacités de réserve et le rôle des forces armées dans les opérations d'aide humanitaire

Les troupes des pays de l'OCDE ont participé activement aux opérations humanitaires à l'intérieur du Rwanda et dans l'est du Zaïre, en apportant des secours et en aidant différentes ONG. La présente étude n'a malheureusement pas pu obtenir

2 Par exemple, Erskine Childers et Brian Urquhart, "Renewing the United Nations System", Development Dialogue, 1994/1, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Suède. Non-papier américain intitulé "Readying the UN for the 21st Century : Some UN-21 Proposals for Consideration", Département américain des Affaires étrangères, 1995.

suffisamment de données précises et comparables sur les coûts et les performances pour pouvoir présenter des conclusions définitives quant à la valeur et à la pertinence de la participation des troupes aux opérations d'aide humanitaire. L'expérience vécue au Rwanda avec les contingents militaires conduit néanmoins à s'interroger sur la fiabilité des troupes, sur leur efficacité, sur les coûts élevés que leur présence entraîne, sur leur capacité à collaborer à des opérations auxquelles participent plusieurs institutions officielles et de nombreuses ONG.

Essentiellement, le déploiement des troupes s'est fait pour répondre aux besoins du système d'aide humanitaire dont les capacités de réaction avaient presque atteint le point de rupture au moment de l'exode sur Goma, et pour répondre à la nouvelle demande de Forfaits de services que le HCR avait adressée aux gouvernements. C'est donc en réponse à cette demande qu'ont été déployés les contingents militaires, mais aussi les équipes de défense civile et celles de réponse rapide. Dans leurs réponses, les gouvernements n'ont pas été très fidèles au concept de Forfait de services envisagé par le HCR. Les capacités fournies par divers gouvernements ont parfois fait double emploi et il y a eu de sérieux problèmes de coordination entre les efforts des troupes et des équipes gouvernementales et ceux des ONG présentes dans les mêmes secteurs. Des équipements coûteux mais essentiels, comme les citernes et le matériel de terrassement, ne sont pas arrivés sur le terrain aussi rapidement que l'espérait le HCR. L'expérience montre qu'il faut améliorer les dispositions qui ont trait au maintien et à la fourniture de capacités de réserve (surtout pour le gros matériel stratégique comme les citernes ou les engins de terrassement). Reste à savoir comment procéder au mieux.

Recommandation N° 8

Il faudra entreprendre l'étude systématique des performances et coûts des contingents militaires engagés dans des opérations d'aide humanitaire, et les comparer à ceux des institutions officielles, des ONG et du secteur privé dans les mêmes circonstances. L'étude devra évaluer quelles solutions présentent le meilleur rapport coût/efficacité pour le maintien d'une capacité de réserve dans l'intervalle entre deux crises. Une fois cette solution identifiée, les principales institutions des Nations Unies devront développer des dispositions de réserve coordonnées, dispositions qui devront trouver le financement suffisant auprès des bailleurs d'aide.

4.6 Améliorer les performances des ONG

La participation des ONG à la réponse de la communauté internationale a été extrêmement importante. C'est surtout par leur intermédiaire que l'aide est arrivée aux bénéficiaires. Les performances d'un grand nombre d'ONG en matière de soins et de services sont tout à fait admirables. Cependant, le comportement de certaines d'entre elles s'est révélé irresponsable et dénué de professionnalisme : il a entraîné des problèmes de double emploi et de gaspillage des ressources mais pourrait bien

Recommandation N° 9

En attendant que cette étude soit menée à terme et que soient formulées les orientations politiques qui en découlent, comme il est vraisemblable que certains gouvernements continueront à déployer des troupes pour participer aux opérations de secours, il faudra préciser dans quel cadre se déroulera la coopération entre civils et militaires. On pourra envisager des cours de formation et des exercices auxquels participeront conjointement le personnel des organisations et les troupes.

Recommandation N° 10

Afin d'améliorer la capacité de réponse des ONG au niveau national, les bailleurs de fonds devront mettre en place des programmes qui permettront aux principales ONG de former un personnel compétent et de le garder entre deux périodes de déploiement.

aussi avoir contribué à des morts qui auraient pu être évitées. On reconnaît désormais très largement la nécessité pour les ONG d'améliorer leurs performances.

Plusieurs réseaux d'ONG sont en train de mettre au point un ensemble de normes qui devrait remplacer le Code de conduite développé par le CICR, la FICR et des associations d'ONG. Le Code de conduite et l'ensemble de normes (qu'OXFAM et d'autres ONG sont en train d'élaborer) devront faire l'objet d'une diffusion et d'une promotion aussi larges que possible auprès des ONG, des organisations officielles et des gouvernements. Plutôt que leur imposer des règles extérieures, il est bien préférable que les ONG choisissent librement d'adopter et de mettre en

pratique le Code de conduite et les normes. L'expérience au Rwanda a tout de même montré qu'on ne saurait compter uniquement sur l'adoption volontaire d'un code déontologique.

Recommandation N° 11

Pour garantir l'amélioration des performances des ONG, il faut disposer d'une forme de réglementation et d'imposition des normes. Deux options sont possibles :

- (i) la réglementation auto-gérée. Dans ce contexte une aide serait offerte aux réseaux d'ONG pour leur permettre de s'assurer que leurs membres adhèrent effectivement au Code de conduite ;
- (ii) un système d'accréditation international. Aux termes de cette option, un ensemble de critères essentiels serait élaboré conjointement par les organisations officielles et les ONG. Les critères pourraient être adaptés et complétés pour correspondre à chaque situation d'urgence complexe. C'est cette dernière option que recommande l'équipe de l'Etude III.

Il est clair que la force exécutoire de la seconde option est plus forte que celle de la première. Mais cette option pose d'autres problèmes qui doivent être résolus, à savoir le choix d'une entité responsable de la gestion du système d'accréditation, de son financement, de la rédaction des rapports, etc. La solution de l'auto-gestion serait plus attrayante si, par exemple, les bailleurs d'aide et les gouvernements convenaient de n'accorder de financement et d'avantages fiscaux qu'aux organisations qui auraient adopté le Code et les normes de bonne pratique. Dans le même ordre d'idée, les gouvernements des pays d'accueil pourraient n'enregistrer et n'accorder de permis de travail et de privilèges d'importations exemptes de droits qu'aux organisations qui auraient adopté le Code et les normes. Si elles étaient mises en pratique, ces mesures d'incitation et de dissuasion pourraient pallier à la faiblesse de la première option. Les bailleurs d'aide et les gouvernements doivent bien sûr être prêts à contrôler le respect du Code et des normes par les ONG, et à utiliser des mesures contraignantes dans le cas contraire. En dénonçant les occasions où les ONG avaient manqué à leurs devoirs ou s'étaient montrées irresponsables, les médias ont joué un rôle positif qu'ils doivent poursuivre. Cependant il faut

s'assurer que les journalistes disposent de l'information nécessaire pour pouvoir juger de ce qui constitue une bonne ou une mauvaise pratique en matière d'opérations de secours, compte tenu du contexte dans lequel les ONG doivent opérer.

Afin d'améliorer les performances des ONG, des cours et ateliers de formation ont été mis en place, et l'on s'efforce davantage de tirer les enseignements de chaque opération. Cependant, compte tenu de la complexité et des difficultés techniques qui caractérisent de multiples opérations de secours, compte tenu de la rotation élevée du personnel et des difficultés que les ONG rencontrent quand elles veulent consacrer des ressources privées à des activités non opérationnelles ou "visibles", il faudra accroître encore les efforts entrepris.

Recommandation N° 12

Les organismes de bailleurs de fonds doivent encourager davantage les ONG à se former aux secours d'urgence et à tirer les leçons de leurs activités.

4.7 Améliorer la transparence

On a pu observer une extrême variation quant à la disponibilité et la qualité des données de performances et des rapports fournis par les organisations officielles et les ONG qui ont participé aux opérations de secours d'urgence. A certains endroits, à Goma par exemple, la situation était relativement satisfaisante, mais dans presque tout le Rwanda, la fourniture de données s'est faite de manière très inégale, il s'est souvent avéré impossible d'établir des comparaisons entre les données de plusieurs organisations parce qu'il n'y avait pas de cohérence dans les méthodes d'enquête adoptées et que la coordination technique était insuffisante. Dans ces régions-là, les informations fournies ont été trop clairsemées pour permettre une véritable évaluation de l'impact des performances, ou - et c'est tout aussi important - de modifier les programmes d'activités pour les améliorer. Certaines organisations officielles et certaines ONG ont eu tendance à exagérer les résultats positifs et à

minimiser ou même à ignorer les problèmes, ce qui a eu pour effet de produire des compte rendus erronés. Il a été très difficile, voire même impossible, d'obtenir de certaines ONG des données de base sur leur personnel, leur financement et leurs activités.

En réponse aux problèmes qui viennent d'être identifiés, plusieurs solutions sont possibles. Une recommandation supplémentaire s'adresse aux gouvernements et bailleurs d'aide multilatéraux.

Recommandation N° 13

Il faudra renforcer les systèmes qui favorisent une plus grande transparence. Pour ce faire, plusieurs options sont possibles :

Option (i) En renforçant la coordination au niveau des organisations officielles et les règles de conduite des ONG selon les principes décrits plus haut, il y aura davantage de transparence, surtout si la mise en oeuvre de ces recommandations traite aussi des normes applicables en matière de collecte de données et de rapports. Aux termes de l'actuel Code de conduite de la Croix-Rouge et des ONG, les signataires s'engagent "à assumer nos responsabilités face à ceux à qui l'aide s'adresse et à ceux dont nous acceptons les ressources." Pour véritablement mettre en pratique cet engagement, les ONG devront instituer des mécanismes permettant la consultation des différents groupes de personnes concernées par les situations d'urgence.

Option (ii) Mettre en place au sein du DAH ou de l'organisme suggéré dans la Recommandation N° 7 - Option (iii) une structure qui n'aurait d'autre responsabilité que de :

- ! se charger sur le terrain de contrôles réguliers et d'évaluations de l'aide humanitaire d'urgence, et d'analyser si les normes suivies sont satisfaisantes ;
- ! jouer le rôle de médiateur auquel pourrait se référer toute partie prenante que préoccupent les prestations d'aide ou de sécurité ;
- ! installer et gérer au nom de la communauté internationale une base de données sur les opérations humanitaires d'urgence ; et
- ! préparer périodiquement des rapports sur la situation à l'intention du grand public.

Option (iii) Identifier une organisation ou un réseau d'organisations jouissant du respect général, pour effectuer au nom des bénéficiaires de l'aide humanitaire les missions décrites dans l'option (ii) ci-dessus. C'est cette dernière option que recommande l'Etude III.

C'est l'option (i) qui entraînerait le moins de frais et de perturbations pour le système d'aide alimentaire, mais il n'y aurait pas de point unique pour la collecte des données ou la dissémination d'informations à travers l'ensemble du système. L'option (ii) permettrait de disposer de ce point unique, mais dans la mesure où il serait intégré à une structure des Nations Unies, on pourrait mettre en question son indépendance. L'option (iii) offre à la fois l'indépendance recherchée et un point de ralliement unique, mais des problèmes se posent quant à la sélection de l'entité, son accessibilité et l'attribution des responsabilités de rapport (en d'autres termes la transparence de la structure elle-même). Il est vrai que les options (ii) et (iii) entraîneraient des frais supplémentaires, mais elles contribueraient certainement à améliorer la transparence et l'efficacité du système. Il serait bien sûr essentiel que ces deux options disposent des ressources nécessaires. Il faut également noter que l'option (iii) n'implique pas nécessairement la création d'une nouvelle entité : une structure existante pourrait très bien se voir attribuer les responsabilités décrites ci-dessus.

On a pu observer une extrême variation quant à la disponibilité et la qualité des données collectées ou fournies par les gouvernements bailleurs d'aide. Il semble que certains bailleurs d'aide n'aient pratiquement jamais, ou très rarement, fourni de données au FTS du DAH. Or, il est de la responsabilité des bailleurs d'aide d'améliorer la manière dont ils assument leurs responsabilités tant à l'égard de leurs contribuables que des bénéficiaires de leur aide, et il leur revient de chercher à améliorer la qualité et le nombre des informations ou des rapports qu'ils fournissent (y compris ceux qui ont trait à la participation de forces armées aux opérations humanitaires). Mais les bailleurs d'aide doivent aussi jouer un rôle de leader et promouvoir dès l'abord des normes cohérentes, y compris une ventilation claire des informations par activités et par zones. Enfin, c'est à eux qu'il incombe de normaliser les formulaires utilisés par les organisations qu'ils financent.

Recommandation N° 14

Le FTS (système de compte rendu financier) du DAH devra recevoir l'assistance nécessaire pour pouvoir améliorer la finesse et la portée de sa base de données. Les rapports devront être publiés sur une base annuelle, et il faudra dresser la liste des organisations de bailleurs de fonds qui ne fournissent pas les données demandées. Il faudra présenter séparément du reste des contributions à l'aide humanitaire le coût de la participation des militaires aux opérations de secours et les principes de comptabilité en fonction desquels ces coûts ont été calculés.

4.8 Améliorer la sécurité dans les camps

Même dans des circonstances “normales”, il peut être difficile d’assurer la protection matérielle des réfugiés et des IDP à l’intérieur des camps. Mais durant la crise rwandaise, cette question a assumé une importance primordiale. On a vu se poursuivre la domination des anciens dirigeants, dont certains étaient pourtant les

Recommandation N° 15

L’OCDE/CAD devra mettre au point, en consultation avec les organisations de secours, des principes directeurs à appliquer pour pouvoir disposer sur les activités d’aide humanitaire de données et de rapports qui soient pertinents, consistents et standardisés.

Recommandation N° 16

Toutes les organisations d’aide des Nations Unies et les ONG devront s’assurer que durant les opérations de secours, des enquêtes sont effectuées dans les domaines de l’épidémiologie, de la nutrition et de la sécurité alimentaire, et que les méthodes d’enquête et la présentation des résultats sont normalisées de manière à permettre des comparaisons entre organisations.

principaux auteurs du génocide, et dans les camps de réfugiés, surtout ceux de l’est du Zaïre, des groupes armés se sont organisés. Tout ceci a encore aggravé les traumatismes, l’insécurité et le détournement de ressources destinées aux véritables réfugiés. L’insécurité était telle que le personnel des organisations de secours était lui-même menacé et dut limiter ses efforts d’assistance. L’Etude II montre très bien que les efforts de la communauté internationale pour trouver un moyen de répondre aux problèmes de sécurité ont été excessivement lents, surtout pour les camps de l’est du Zaïre.

Les recommandations développées par l’Etude II et l’Equipe de Synthèse pour résoudre ce problème sont reprises ici parce qu’elles influent sur l’efficacité des

opérations de secours.

Recommandation N° 17

Dans des situations où la communauté internationale assume une responsabilité humanitaire dans des camps de réfugiés ou d'IDP, les mesures suivantes devront être mises en oeuvre pour assurer la sécurité des camps :

- a) Les missions de maintien de la paix de l'ONU devront disposer de l'autorité et des ressources nécessaires pour assurer, en collaboration avec le gouvernement des pays d'accueil ou de quelque autre manière, la sécurité des populations des camps et du personnel des organisations de secours.
- b) En collaboration avec le gouvernement des pays d'accueil, d'autres mesures devront être prises, comme de désarmer les résidents des camps, de séparer les authentiques réfugiés de ceux à qui ce statut ne s'applique pas, d'interdire le trafic d'armes, d'empêcher que les résidents des camps ne suivent un entraînement militaire, d'exclure les dirigeants hostiles, de mettre fin aux opérations médiatiques visant à attiser la haine, et de fragmenter les camps importants en unités plus petites et plus éloignées des frontières.
- c) Le personnel des organisations officielles et des ONG devront être conseillés quant au comportement à adopter pour ne pas susciter de problèmes de sécurité et sur la manière de maintenir un dialogue ouvert avec les communautés bénéficiaires de l'aide.

4.9 L'aide alimentaire et l'enregistrement des réfugiés

Le fait qu'il n'y ait pas eu de famine généralisée en 1994 témoigne du fonctionnement tout à fait satisfaisant, et parfois même remarquable, du système d'aide alimentaire. L'Etude a néanmoins montré que dans certains cas il y avait eu des problèmes. Des difficultés sérieuses se sont posées dans de nombreux camps où, au début de la distribution alimentaire, pour des raisons pratiques, on avait fait appel aux anciens dirigeants. Ces individus en ont profité pour renforcer leurs pouvoirs,

manipuler les rations alimentaires et les détourner de leurs destinataires légitimes. Les organisations ont vite réalisé que ces systèmes de distribution “indirecte” étaient la cause de taux de malnutrition très élevés dans certains groupes, en particulier les personnes âgées et les familles dirigées par des femmes. Mais il a été difficile d’introduire un mode de distribution plus directe (sur la base de la cellule, ou du foyer) et de lutter contre la main-mise des anciens dirigeants. Plusieurs facteurs ont influé sur cet état de faits : l’insécurité permanente, la taille même des camps - surtout à Goma et Ngara - et la topographie difficile de Goma qui n’a pas contribué à faciliter l’aménagement du site. Pour des raisons similaires, l’enregistrement des réfugiés dans l’est du Zaïre s’est fait très lentement, ce qui a contribué à retarder l’adoption de systèmes de distribution plus équitables, et la participation d’un plus grand nombre de réfugiés à la planification et à la mise en oeuvre des services qui leur étaient destinés. Il n’en demeure pas moins que certaines organisations ont pu adopter un système de distribution direct beaucoup plus rapidement que d’autres, ce qui implique que les attitudes et pratiques suivies par les organisations ont influé sur les retards.

D’autres problèmes avaient trait à la nature des rations fournies ; étaient-elles appropriées ? De même, on peut se demander pourquoi certaines organisations ont cherché à introduire des programmes alimentaires supplémentaires plutôt que de concentrer leurs ressources et efforts à résoudre les problèmes qui pouvaient exister au sein des programmes généraux.

Recommandation N° 18

Il faudra mettre en place et conclure des accords anticipés avec les différentes organisations concernées, et avec les autorités gouvernementales si possible, sur les lignes directrices à suivre pour la distribution de l’aide alimentaire. Ces directives devront prévoir un mode de distribution direct au niveau du foyer s’il existe un risque de voir le système exploité par les dirigeants dans les camps. Elles devront aussi envisager la possibilité d’une distribution alimentaire directe ciblée sur les femmes.

Recommandation N° 19

Des spécialistes de l'enregistrement et du recensement devront être déployés avec les ERT du HCR pour s'assurer que l'on procède au recensement des réfugiés dès que possible après l'arrivée des premières vagues.

Recommandation N° 20

L'Évaluation formelle des besoins en aide alimentaire devra être menée dès le début d'une opération de secours, et les nutritionnistes qui s'en chargeront devront s'assurer que la composition des rations convient aux bénéficiaires.

Recommandation N° 21

Avant d'approuver la mise en place de programmes alimentaires supplémentaires (PAS) dans les camps de réfugiés, le HCR, les organisations de bailleurs d'aide et les ONG sur le terrain devront s'interroger sur les améliorations potentielles qui pourraient être apportées au programme général de rations si les ressources des PAS contribuaient plutôt à ce programme général.

Recommandation N° 22

Les frais de minotage des céréales fournies par le PAM dans le cadre des rations globales, devront être inclus dans les frais de transport interne, entreposage et manutention (TIEM) et devront donc être payés automatiquement par les organisations de bailleurs de fonds.

4.10 Le rôle des médias

Il est clair que les médias ont joué un rôle important, déterminant même parfois, au sein du système international d'aide humanitaire. La possibilité grâce aux satellites de suivre en direct le déroulement des événements et les images extrêmement percutantes des hordes de réfugiés déferlant sur Goma ont certainement contribué à mobiliser l'opinion et à déclencher une réponse massive. Néanmoins, les médias

ont peut-être aussi contribué à l'incohérence politique, dans la mesure où ils ont préféré se concentrer sur le drame humanitaire plutôt que sur l'histoire beaucoup plus difficile à comprendre du génocide et du conflit. Durant l'évaluation, il n'a pas été possible d'étudier de façon rigoureuse de quelle manière les médias pouvaient influencer une opération internationale d'aide dans une situation de crise spécifique. Une analyse théorique s'impose à cet égard.

Recommandation N° 23

Il faudra entreprendre une étude approfondie du rôle des médias dans les opérations humanitaires de grande envergure, et plus particulièrement de la manière dont les médias et les organisations de secours s'influencent mutuellement. Pour que cette étude puisse véritablement éclairer les politiques à suivre, elle devra porter sur plusieurs opérations de secours.

4.11 Amortir l'impact sur les communautés d'accueil

Pour certains groupes et entreprises, l'accueil d'importantes populations de réfugiés ou d'IDP s'est révélé profitable, mais pour d'autres, il a entraîné des pertes considérables. La répartition des pertes et des gains ne s'est pas faite de manière égale. La présence d'énormes camps de réfugiés a imposé des coûts bien réels dans les domaines de l'écologie et autres pour les populations locales des pays limitrophes - Zaïre, Tanzanie et Burundi -, mais aussi sur les populations locales proches des camps de IDP. Certains de ces coûts sont le fruit des politiques erronées suivies par certaines organisations. D'une manière générale, l'Etude a noté que la communauté internationale avait été lente à compenser les groupes au détriment desquels s'étaient bâtis les camps. En conséquence, les communautés d'accueil en sont venues à s'irriter de la présence des réfugiés, ce qui limite les options disponibles pour une gestion à plus long terme de la crise dans la région des Grands Lacs.

Recommandation N° 24

Il faudra préparer des directives opérationnelles normalisées pour les bailleurs d'aide, les institutions des Nations Unies et les ONG, afin de les aider à réduire et à amortir l'impact négatif que les opérations de secours (qu'elles s'adressent à des populations de réfugiés ou d'IDP) peuvent avoir sur les populations voisines et sur leur environnement.

Recommandation N° 25

Il faudra instituer un fonds à paiement rapide (ou pouvoir utiliser à cet effet le Fonds de réponse d'urgence dont le HCR dispose déjà) afin de pouvoir offrir très vite une compensation aux communautés d'accueil dans le voisinage immédiat des camps de réfugiés ou d'IDP.

Recommandation N° 26

Il faudra poursuivre des stratégies qui réduisent autant que possible l'impact négatif que des concentrations de réfugiés ou d'IDP peuvent avoir sur les communautés d'accueil ; par exemple fournir des aliments qui n'exigent pas ou peu de cuisson, fournir le combustible nécessaire à la cuisine, donner aux populations locales l'accès aux infrastructures et services disponibles dans le camp (soins de santé, approvisionnement en eau, etc.), et réhabiliter les infrastructures (routes, pistes d'atterrissage) qui auraient été endommagées durant les opérations de secours.

Sigles

CAD	Comité pour l'aide au développement
CERF	Central Emergency Revolving Fund (Fonds renouvelable central d'urgence)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CRS	Catholic Relief Services (Services catholiques de secours)
DAH	Département des Affaires humanitaires des Nations Unies
ECHO	European Community Humanitarian Office (Bureau européen d'aide humanitaire)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAR	Forces armées rwandaises
FICR	Fédération internationale de la Croix-Rouge
FPR	Front patriotique rwandais
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDP	Internally Displaced Person (Personnes déplacées à l'intérieur du pays)
MINUAR	Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda
OCDE	Organisation de la coopération et du développement économiques
ODA/UK	Overseas Development Administration (Agence britannique pour le développement outre-mer)
OIM	Organisation internationale pour la migration
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	Programmes alimentaires supplémentaires
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
Sitrep	Rapport de situation
THW	Technisches Hilfswerk (Organisation allemande d'assistance technique)
TIEM	Transport interne, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNREO	Bureau des Nations Unies pour l'aide d'urgence au Rwanda
USAID	United States Agency for International Development (Agence

américaine pour le développement international)

Réseau “Aide d’Urgence et Réhabilitation”

L’objectif du Réseau “Aide d’Urgence et Réhabilitation” (RRN) est de faciliter la communication et l’échange d’idées et d’expériences entre membres clés des ONGs intervenant dans le domaine de l’aide d’urgence et de la réhabilitation. Les membres du RRN sont soit désignés par leur organisation, soit inscrits à titre individuel. Ils reçoivent quatre envois par an, en anglais ou français. Les envois de Bulletins d’Information et de Dossiers Thématiques alternent avec ceux des Revues sur l’Etat des Connaissances. Les membres du RRN peuvent également obtenir des conseils sur tout problème technique ou opérationnel en faisant appel à l’expertise du ODI ou de ses partenaires européens. La cotisation annuelle varie selon le genre d’organisations.

Le RRN est administré par le ODI (Overseas Development Institute) en collaboration avec l’Association Européenne des Organisations Non-Gouvernementales pour l’Aide Alimentaire et l’Aide d’Urgence (EuronAid).

Le ODI 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.

EuronAid a pour but de fournir la logistique et des services financiers aux ONGs utilisant l’Aide Alimentaire de la CEE dans leurs programmes de développement et d’aide d’urgence. EuronAid est basé à la Haye et comprend 27 organisations membres et 2 ayant le statut d’observateur.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter:

***Réseau Aide d’Urgence et Réhabilitation - Overseas Development Institute
Regent’s College, Inner Circle, Regent’s Park***

Londres NW1 4NS, Royaume Uni

Tél : +44 (0) 171 487 7601/7591 - Fax : +44 (0) 171 487 7590

Email : rrn@odi.org.uk

Internet : <http://www.oneworld.org/odi/rrn/index.html>