



Dénombrer et identifier les populations bénéficiaires lors des interventions d'urgence: l'enregistrement et les solutions alternatives

par John Telford

éditée par Laura Gibbons et Koenraad Van Brabant



Cette étude vise à stimuler le débat quant à ce que l'on pourrait qualifier de "l'état des connaissances" de dénombrement et d'identification des populations bénéficiaires lors des interventions d'urgence, l'enregistrement représentant l'une des solutions possibles. Nous serons heureux de recevoir vos commentaires, ainsi que des propositions d'exemples concrets illustrant des contextes et des pratiques particuliers. Adressez-vous à :

Réseau Politiques et Pratiques Humanitaires Overseas Development Institute 111 Westminster Bridge Road London SE1 7JD Royaume-Uni

Tél: +44 (0)20 7922 0331/74 Fax: +44 (0)20 7922 0399 Email: hpn@odi.org.uk

Site internet: http://www.odihpn.org.uk

Une copie de votre communication sera envoyée à l'auteur. Les versions ultérieures de cette étude tiendront compte, à la discrétion du coordinateur, des commentaires et suggestions reçus. Les commentaires reçus pourront figurer dans des bulletins futurs.

ISBN: 0-85003-253-0

Prix de l'exemplaire: 10 £ (frais de port et d'emballage exclus)

(7,50 £ à partir de 10 ou plus exemplaires)

© Overseas Development Institute, Londres, 1997

Les photocopies de la totalité ou d'une partie de cette publication sont autorisées à condition de mentionner la source. Les demandes de reproduction commerciale de documents publiés par le réseau doivent être adressées à ODI qui détient les droits d'auteur. Le coordinateur du réseau souhaite être informé de toute utilisation de tels documents dans le domaine de la formation, de la recherche ou de la conception, de la mise en oeuvre ou de l'évaluation de programmes.

Sommaire

Cette cinquième étude du série RRN se propose de stimuler la discussion quant à ce que l'on pourrait qualifier de l'état des connaissances de la quantification, d'identification et d'enregistrement des bénéficiaires lors des opérations d'aide humanitaire. L'accent est mis sur la présentation concise et accessible d'informations pratiques, mais l'étude n'a pas la vocation d'être un manuel d'enregistrement. En effet, elle conclut que l'enregistrement de la population totale ne représente qu'un moyen parmi d'autres de déterminer le nombre de bénéficiaires et les différents groupes faisant partie de la population bénéficiaire. L'étude examine l'enregistrement et les méthodes alternatives par rapport aux personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, aux réfugiés et aux victimes des catastrophes naturelles.

A propos de l'auteur

John Telford, l'auteur principal de cette cinquième étude de la série de revues sur l'état des connaissances publiée par le RRN, possède une grande expérience de la gestion des programmes de l'ONU - assistance humanitaire, aide d'urgence aux réfugiés, réhabilitation - mis en oeuvre lors des crises dans différents pays, y compris l'Irak, la Jordanie, la Turquie, l'ex-Yougoslavie, l'ex-Union Soviétique et l'Amérique Centrale et du Sud. Chef de différents bureaux de l'ONU et chargé de préparer la réponse aux situations d'urgence dans plusieurs pays, il s'est occupé de la direction et de la formation des équipes d'urgence et de la coordination des interventions de l'ONU et des ONG. John Telford réalise actuellement des missions de consultation et de formation pour le compte de l'ONU, de la Commission européenne et des gouvernements dans le monde entier, ayant fondé sa propre société, EMMA Ltd, basée dans le comté de Laois, en Irlande.

Remerciements

Nous remercions le «groupe des pairs»⁽¹⁾: John Borton, chef du programme d'action humanitaire, ODI, Laura Gibbons, coordinatrice du RRN, Bela Hovy, conseiller technique auprès de la Cellule de Sécurité alimentaire du HCR; Malcolm Ridout, responsable des programmes d'urgence dans l'équipe de gestion des situations d'urgence, OXFAM, Jeremy Shoham, assistant au Centre de nutrition du London School of Hygiene and Tropical Medicine et auteur de la revue sur l'état des connaissances No. 2 sur les programmes d'alimentation supplémentaire d'urgence.

L'étude a été éditée par Laura Gibbons, coordinatrice du RRN, et Koenraad Van Brabant. James Fennell, alors gestionnaire des programmes d'urgence de CARE-UK, a également été consulté aux premiers stades de la rédaction. Sophie Peace s'est chargée de la mise en page et de la production. Jean Lubbock a assuré la traduction.

Différentes sources d'information, dont OIM, PAM, HCR, SCF Libéria, OXFAM Népal, OXFAM Liban, CARE et UNICEF, sont venues compléter les conseils du groupe des pairs. Des informations supplémentaires sur des cas spécifiques ont été fournies par Laura Gibbons et Koenraad Van Brabant d'ODI, Sajjad Malik du HCR et Bart Witteween du SCF. La publication du HCR, «Registration - a practical guide», s'est avéré particulièrement utile, tout comme le cadre de planification à l'échelle humaine du HCR (préparé en grande partie par Mary Anderson). Nous tenons à remercier Dr. Rob Stephenson, consultant indépendant qui s'est spécialisé dans le domaine de la quantification des populations bénéficiaires lors des interventions humanitaires ; son aide aimable et patiente nous a été précieuse. Finalement, cette étude s'est largement inspirée des arguments présentés dans l'oeuvre magistrale «Counting the refugees: gifts, patrons and clients», par Barbara Harrell-Bond, Efthia Voutira et Mark Leopold.

Table des Matières

1	Introduction		
	1.1	Objectifs	9
	1.2	Terminologie	10
		Public cible	12
	1.4	Structure	12
2	Principes de base		
	2.1	Rassembler des informations en permanence	13
	2.2	Les définitions claires et cohérentes	14
	2.3	L'exactitude	15
	2.4	Le respect de la sécurité, du bien-être et de la dignité	
		des êtres humains	17
	2.5	Les communications et la transparence	18
	2.6	Les intérêts des groupes puissants	20
3	Led	lénombrement et l'identification :	
	pou	rquoi, par qui et pour qui ?	21
	3.1	Introduction	21
		3.1.1 Pourquoi ?	21
		3.1.2 Par qui et pour qui ?	22
	3.2	La distribution	23
		3.2.1 Introduction	23
		3.2.2 Les bénéficiaires prévus du programme	24
		3.2.3 La quantification et la distribution formelle	24
		3.2.4 L'enregistrement et la distribution	26
		3.2.5 Les méthodes de distribution	30
		3.2.6 L'enregistrement en vue de l'aide matérielle	32
	3.3	L'identification et le statut juridique	32
4	Enregistrement		
	4.1	Introduction	35
	4.2	Pourquoi enregistrer?	39
		4.2.1 L'obligation légale d'enregistrer	39
		4.2.2 Le droit légal à l'enregistrement	40

•	
•	
•	
-	
ă	
≝	
a	
7	
;≌	
,	
bénéf	
<u>,</u>	
×	
2	
Ē	
0	
≔	
a	
₹	
≍	
×	
_	
S	
<u> </u>	
~	
Ш	
=	
=	
5	
_	
=	
NOMBRER ET IDENTIFIER les poulations l	
ш	
\simeq	
ټپ	
38	
₩	
≤	
\subseteq	
$\ddot{\sim}$	

	4.2.3 L'accès à l'aide matérielle	42
	4.2.4 L'enregistrement et la protection	48
4.3		50
	4.3.1 Les femmes	50
	4.3.2 Les enfants	51
4.4	L'enregistrement et le devoir de rendre compte	53
4.5	\mathcal{E}	55
	4.5.1 Introduction	55
	4.5.2 Considérations clefs	56
	4.5.3 Conclusion	61
4.6		63
	4.6.1 L'inexactitude	63
	4.6.2 Les problèmes techniques	64
	4.6.3 La couverture insuffisante	65
	4.6.4 Les coûts	67
4.7	Conclusion	68
Ider	ntifier une population bénéficiaire :	
	echniques d'approximation quantitative	69
5.1	Introduction	69
5.2	Les estimations faites par la communauté	70
5.3	-	
	habitations	71
5.4	Passer au crible les enfants de moins de cinq ans	74
5.5	Le suivi des mouvements	75
5.6	La corrélation des sources de données existantes	76
5.7	Les survols et la photographie aérienne	77
5.8		79
5.9	Passer de l'information quantitative à l'information	
	qualitative	79
Ideı	ntifier une population bénéficiaire : le profil	
	• •	01
soci	al, culturel, économique et politique	81
	al, culturel, économique et politique Introduction	
6.1	Introduction	81

	7.2.2 L'emplacement et la distribution de la population	98	•		
	7.2.3 Le niveau de coopération	100	:		
	7.2.4 Les gouvernements d'accueil et l'enregistrement	103			
	7.2.5 La pression exercée par les donateurs	105			
Annexes					
	La statistique	107			
	e 2 : Exemple de fiche d'enregistrement				
	Les étapes du processus d'enregistrement	113 114			
Timexe 5.	Les empes du processus d'emegistiement	117			
Sigles		121			
Notes		121			
210110814	P	123			
Encadrés					
No. 1	L'évaluation épidémiologique rapide des populations		i		
	de réfugiés kurdes en Iran	16			
No. 2	Triompher du système	19	:		
No. 3	Les estimations divergentes de la population totale :				
	Goma, Zaïre	20			
No. 4	Le calcul et l'enregistrement par les instances officielles	23			
No. 5	La distribution alimentaire au Népal et à Mesa Grande		į		
	au Honduras	25			
No. 6	La prestation de services de base aux populations déplace	ées	į		
	au Sri Lanka	27	:		
No. 7	Lier la distribution à l'enregistrement : Harticheik,				
	est de l'Ethiopie, 1990	28	į		
No. 8	Les distributions insuffisantes : Sarajevo, 1992	31			
N_0 0	Situations nouvant eviger l'enregistrement	36			

6.2.3 Par les comités villageois

Les enquêtes sur les ménages

Les scénarios types

Introduction

Cas de figure

Situations pouvant exiger l'enregistrement

7.2.1 La planification

Les techniques de recherche rapide

6.3

6.4

7.1

7.2

No. 9

7

89

90

91

95

96

96

96

36

•		conflits : Bosnie-Herzégovine
	No. 11	Les relations au point le plus bas
	No. 12	Les réfugiés non enregistrés à Khartoum
	No. 13	Les demandeurs d'asile soumis aux restrictions au Japon
	No. 14	L'enregistrement des tribus montagnardes en Thaïlande
	No. 15	Les réfugiés afghans au Pakistan
	No. 16	Le réenregistrement des personnes déplacées en vue
		d'une nouvelle programmation : Khartoum, Soudan
	No. 17	Le problème du double enregistrement : Ouganda,
		Ethiopie, Tchétchénie
	No. 18	L'enregistrement en vue de l'aide à la réinstallation et
•		de la compensation : Liban
•	No. 19	L'enregistrement et la protection : les personnes déplacées
		en Amérique latine
:	No. 20	L'accès à l'aide humanitaire des Rwandaises en Ouganda
:	No. 21	L'identification des enfants non accompagnés au Rwanda
	No. 22	L'enregistrement au tout début d'une situation d'urgence
S	No. 23	Compter sur l'aide de la population d'accueil dans
are		le Caucase et au Sri Lanka
į	No. 24	Décider de l'opportunité de l'enregistrement
né	No. 25	L'échec de l'enregistrement : Dabaab, nord du Kenya
bé	No. 26	L'enregistrement insuffisant des réfugiés mozambicains
JS		au Malawi
<u>.</u>	No. 27	Calculer le coût de l'enregistrement
<u>la</u>	No. 28	Le dénombrement visuel des habitations
20	No. 29	Le suivi des mouvements dans le nord de l'Irak
Dénombrer et identifier les poulations bénéficiares	No. 30	L'identité ethnique comme facteur de risque dans les
		camps de réfugiés
	No. 31	Le genre et la classe
Ē	No. 32	La domination des cadres politiques : les réfugiés
DE		rwandais dans l'est du Zaïre
=	No. 33	La stratification sociale
۳. ا	No. 34	Les recherches rapides relatives au rapatriement et
BR		à la fermeture des camps dans l'est de l'Ethiopie
Ö	No. 35	Les recherches qualitatives et les enquêtes sur les
)ÉN	N. 26	ménages dans le nord de l'Irak
	No. 36	Les méthodes d'échantillonnage

Les enjeux politiques de l'enregistrement après les

No. 10



Introduction

1.1 Objectifs

Cette étude se propose de déterminer l'état des connaissances du dénombrement et d'identification des personnes ayant besoin d'une aide humanitaire.

L'auteur ne se propose pas d'aborder en profondeur la question de l'évaluation générale des besoins et des ressources. Les conseils sont donnés en supposant que certains besoins ont déjà été identifiés. L'étude s'attèle à la tâche d'établir les moyens les plus efficaces de découvrir le nombre et l'identité des personnes nécessiteuses. Il est de plus en plus généralement admis, depuis quelques années, que l'enregistrement complet, officiel, d'une population bénéficiaire fournit l'ensemble le plus fiable de données quantitatives et qualitatives pouvant servir de base à la planification et à la mise en oeuvre des différents programmes de protection et d'assistance qui font partie d'une action humanitaire. Cependant, à la lumière du commencement rapide d'une grande partie des «situations d'urgence» de nos jours, de l'importance, des coûts et de la nature souvent controversée des opérations d'enregistrement, cette étude affirme que l'enregistrement de la population totale, compte tenu de telles contraintes, ne représente qu'un moyen parmi d'autres d'obtenir des chiffres fiables assurant

l'acheminement efficace de l'aide. Comme son titre l'indique, le présent ouvrage n'est pas seulement, ni même principalement, un guide d'enregistrement.

Les revues sur l'état des connaissances (REC)⁽²⁾ du RRN ne sont pas des manuels. Elles donnent des indications générales et les conseils qu'elles véhiculent se veulent pertinents, pratiques et accessibles au personnel de terrain intervenant lors des situations d'urgence. Cette REC donne un aperçu des aspects à prendre en considération dans le souci d'aboutir à des méthodes (plus) performantes de dénombrement et de détermination de la composition d'une population touchée. Des indications spécifiques et détaillées sont parfois données, mais l'accent est mis sur des principes et des méthodes conseillés susceptibles de mettre en cause les idées reçues dans ce domaine important de l'action humanitaire.

1.2 Terminologie

Pour les besoins de la présente étude, les termes clefs sont ainsi définis :

- «Le dénombrement» décrit la méthode par laquelle on détermine le nombre total de bénéficiaires éventuels d'une intervention d'urgence, afin de prévoir l'affectation globale des ressources. Les termes «quantification», «énumération» et «rassemblement de données quantitatives» se réfèrent également aux aspects numériques et non pas qualitatifs;
- ii) «*L'identification*» des personnes ou des groupes cibles (pour la distribution de l'aide, par exemple) va plus loin que le simple dénombrement ou l'estimation du nombre total. Il s'agit essentiellement de «connaître» les personnes et les communautés qui sont touchées par la crise. Ceci est évidemment important lorsqu'il s'agit d'évaluer qui doit avoir accès à quelles ressources et/ou peut avoir besoin d'aide ou, crucialement, de protection. L'identification est également indispensable à la détermination des moyens de distribuer l'aide et d'assurer la protection. Il existe de nombreuses façons d'obtenir les informations requises. La méthode utilisée sera fonction de l'objectif global approvisionnement en eau, distribution alimentaire, protection, etc. Il arrive, par exemple, que la communauté elle-même identifie les participants au programme d'aide, sans que ceux-ci aient forcément à être enregistrés officiellement.

- iii) «*L'enregistrement*» se réfère à l'action de recueillir expressément et d'enregistrer formellement des informations qualitatives et/ou quantitatives spécifiques sur les personnes concernées par les interventions d'urgence, action parfois qualifiée de «comptage» individuel. Dans le cas de certains besoins, tels que la protection ou l'octroi du statut de réfugié, l'enregistrement individuel complet peut s'avérer nécessaire. Cependant, l'enregistrement ne constitue pas toujours un moyen approprié d'obtenir les autres types d'information décrits aux points i) et ii) ci-dessus (dénombrement et identification).
- iv) «Les bénéficiaires» sont les personnes touchées par une crise et qui ont besoin d'aide. Ce terme laisse certainement à désirer, puisqu'il implique, sans le vouloir, une certaine passivité. Ceux qu'on appelle les bénéficiaires participent généralement, ou devraient participer, activement à la détermination de leur propre sort. Au lieu d'être de simples «bénéficiaires», ils sont plutôt à considérer comme les acteurs, les partenaires, voire les directeurs des opérations internationales de secours. Si la présente étude emploie quand même le terme «bénéficiaire», c'est simplement parce que ce terme est le plus couramment utilisé dans la documentation à ce sujet. Les recommandations présentées ici s'appliquent aux personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, aux réfugiés et aux victimes des «catastrophes naturelles». (3)
- v) «L'assistance humanitaire lors des situations d'urgence»: le terme «situation d'urgence» s'applique, pour les besoins de cette étude, à toute situation mortellement grave dans laquelle les moyens, les ressources et les capacités immédiatement disponibles sont submergés par les besoins critiques d'un individu ou d'un groupe d'individus. Il s'agit d'un terme relatif, pouvant s'appliquer à des situations où quelques dizaines de personnes sont menacées, mais dont la résolution dépasse largement les moyens disponibles. Il s'applique également aux crises majeures, lors desquelles des centaines de milliers, voire des millions de gens ont des besoins critiques que les ressources à portée de main sont incapables de satisfaire. Le risque de mort peut être mesuré au moyen des taux de morbidité et de mortalité. Si toute «l'assistance humanitaire» n'est pas véhiculée par des programmes internationaux, cette étude porte principalement sur les actions internationales de grande envergure.

1.3 Public cible

Les conseils suivants sont destinés aux généralistes responsables des programmes d'urgence, car l'aide de certains professionnels tels que les démographes, les anthropologues ou les spécialistes des méthodes quantitatives, aussi souhaitable soit-elle, est rarement disponible. Le public cible comprend principalement le personnel de terrain des programmes d'aide (y compris, pour le cas qui nous occupe, le personnel des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres organismes internationaux tels que l'ONU et le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des services gouvernementaux ou des donateurs, ainsi que les communautés touchées), sans oublier les décideurs au niveau central. Quelle que soit la situation, les décisions prises au niveau central doivent reposer essentiellement sur l'information provenant du personnel de terrain.

1.4 Structure

Le deuxième chapitre se penche sur les principes de base devant sous-tendre toute opération de rassemblement d'informations dans le cadre d'un programme d'assistance humanitaire. Le chapitre suivant examine la logique du dénombrement et de l'identification des bénéficiaires, ainsi que les liens entre le nombre et la distribution. Le quatrième chapitre traite de l'enregistrement comme principal outil d'élaboration d'un profil plus détaillé d'une population. Le cinquième chapitre se penche sur d'autres méthodes d'estimation quantitative des populations, tandis que le sixième chapitre examine les différents moyens, l'enregistrement mis à part, d'obtenir un profil social, culturel, économique et politique des populations cibles. Finalement, le septième chapitre considère les éléments déterminants qui, individuellement et conjointement, conditionnent le dénombrement et l'identification des populations bénéficiaires dans la pratique. Les exemples d'études de cas sont groupés en «cas de figure typiques» afin d'aider le lecteur à se représenter les situations qu'il devra peut-être affronter dans le cadre de son travail.

2

Principes de base

Les opérations d'identification et de dénombrement lors des situations d'urgence ont pour principe primordial de veiller à ce que chacun reçoive une aide lui permettant de survivre dans la dignité. Néanmoins, on sait que, dans de nombreuses situations, il n'y a pas assez de ressources pour satisfaire la totalité des besoins et qu'il convient, compte tenu de cette réalité, d'obéir à certains principes de base permettant de respecter des normes minimales. Les principes présentés ci-après doivent, selon les recommandations de cette étude, soustendre chaque opération de dénombrement et d'identification des bénéficiaires dans une situation d'urgence.

2.1 Le rassemblement continuel de l'information

Le rassemblement, l'analyse, le traitement et l'exploitation des informations sur une population bénéficiaire sont des activités prioritaires lors de la préparation et de la mise en oeuvre d'un programme d'assistance humanitaire. Ces activités doivent démarrer dès qu'une situation «d'urgence» se produit, voire avant qu'elle ne se produise, et doivent constituer un élément intégral, constant, de n'importe quel programme. Il convient de prévoir suffisamment de ressources professionnelles destinées spécifiquement à la création et au

maintien d'une capacité d'information appropriée. Toutes les populations sont dynamiques : les gens naissent, se déplacent, meurent. Le dénombrement et l'identification des populations font partie d'un processus continuel qui reflète, d'une façon progressivement plus exacte, la taille et la composition de la population bénéficiaire. On doit pour cela avoir accès, à tout moment, aux membres de la population et disposer d'une capacité d'évaluation professionnelle, qui fait normalement appel à l'informatisation. Le mélange de méthodes de rassemblement d'information, choisi au début d'une intervention d'urgence, est d'une importance capitale et doit permettre de contrôler régulièrement et de vérifier par recoupement les nouvelles informations recueillies.

2.2 Les définitions claires et cohérentes

Les définitions peu claires, comme la collecte de données peu importantes, affaiblissent les opérations de rassemblement d'information. On peut se servir, lors de l'estimation et de l'identification des caractéristiques et de la taille des populations bénéficiaires, de différentes unités de base : individus, familles, ménages, communautés, etc. L'importance d'une unité donnée peut varier en fonction de la situation ou du programme d'urgence. L'unité ou les unités de base doivent être clairement définies, tout comme leur importance au sein du processus de planification.

Les méthodes de dénombrement ou d'estimation, y compris le choix même de l'unité d'énumération, peuvent refléter les hypothèses qui soutiennent l'intervention. La quantification d'une population peut tenir compte de plusieurs unités d'énumération : le bénéficiaire individuel, le chef du ménage, le ménage, la famille, l'habitation ou le groupe cible (un groupe vulnérable, politique ou ethnique, par exemple). Une démarche telle que le choix d'une unité statistique, en apparence inoffensive, peut représenter en réalité une déclaration nette des priorités d'un programme d'aide. L'approche courante de dénombrer les chefs de ménage et les personnes à charge, sans s'occuper particulièrement du genre, en est une illustration. Il est désormais généralement reconnu que les femmes seules, chefs de ménage, doivent faire l'objet d'une attention spécifique, prioritaire, lors de la planification de l'aide et de la protection. Il convient donc de les identifier et de les énumérer, mais les opérations de dénombrement commencent à peine à tenir compte de cette unité d'identification et

d'énumération. De la même façon, la définition d'une «famille» peut refléter des jugements de valeur; la réalité des «familles» polygames comportant plusieurs ménages peut être oubliée, au point de rendre les résultats complètement inutiles. Les statistiques ainsi obtenues sur le nombre de «familles» dans une population donnée peuvent dénaturer le profil démographique de cette population. De la même façon, la déformation de la structure des familles et des ménages produite par le déplacement sous contrainte n'est que rarement prise en compte par les responsables des interventions d'urgence. On émet des hypothèses relatives à la taille et au rapport hommes/femmes du ménage moyen, en l'absence de preuves qualitatives et quantitatives sérieuses qui les soutiennent. Les idées fausses et les hypothèses erronées (sous-estimations) peuvent donc manifestement avoir un effet négatif sur le bien-être de la population cible.

2.3 L'exactitude

En dépit de la nécessité d'obtenir des informations exactes, il est rare de pouvoir atteindre un niveau élevé d'exactitude au plus fort d'une crise. L'instabilité, la confusion et la primauté des actions de sauvetage peuvent limiter l'accès à la population bénéficiaire et la capacité d'identification. On doit donc chercher à établir une capacité d'information et de vérification qui permettra de réduire progressivement la marge d'erreur. La «triangulation» - l'association de différentes méthodes d'estimation au lieu de compter sur un seul système - représente le moyen le plus efficace.

Les actions d'assistance humanitaire nécessitent différents niveaux d'exactitude. Dans le cas de la distribution alimentaire, il importe d'avoir des connaissances aussi exactes que possible du nombre de bénéficiaires. A un stade ou un autre, chaque bénéficiaire individuel doit être identifié et énuméré, que ce soit par la communauté bénéficiaire elle-même, par le gouvernement d'accueil ou par les organisations internationales. En revanche, l'approvisionnement en eau n'exige que rarement d'identifier précisément chaque usager potentiel. Très souvent, il suffit de faire une estimation généreuse du nombre de ménages, associée à une estimation tout aussi généreuse de la taille moyenne des ménages. Ceci permet au planificateur de juger du nombre d'usagers potentiels du système d'approvisionnement en eau, jugement qui permet, à son tour, d'estimer la consommation quotidienne totale et la capacité d'entreposage nécessaire.

De la même façon, en ce qui concerne la plupart des services de santé, il suffit d'une approximation raisonnable à la place d'un nombre précis, pour déterminer les premières dispositions à prendre en fonction des besoins initiaux en médicaments et en personnel. Ceci est également vrai, dans une certaine mesure, dans le cas des programmes de vaccination qui doivent assurer une bonne couverture. L'idéal serait d'assurer la protection individuelle complète contre les maladies que les vaccins sont capables de prévenir, mais un taux de couverture de 80% environ représente un objectif épidémiologique pragmatique dans le cas d'une grande population. Un registre bien tenu peut indiquer le nombre d'enfants, mais rarement la répartition par âge ou par tranche d'âge. Il est courant de mener une enquête préliminaire sur la couverture de la vaccination avant de mettre sur pied un programme d'immunisation. Une telle enquête donne des indications sur la population de nourrissons et d'enfants en bas âge, tandis qu'un sondage apporte des informations supplémentaires.

Encadré no. 1

L'évaluation épidémiologique rapide des populations de réfugiés kurdes en Iran

En mai 1991, deux mois après le déplacement d'un grand nombre de Kurdes du nord de l'Irak, MSF Belgique mène une enquête épidémiologique rapide dans les camps de Hafez et Kaliche en Iran. Des estimations de la population globale des deux camps sont obtenues de la part des autorités iraniennes et des réfugiés. Une enquête par sondage de 30 grappes est préparée, menée et traitée en l'espace d'une semaine. Les informations des questionnaires d'enquête sont complétées par une évaluation de l'état nutritionnel des enfants de moins de cinq ans dans les ménages sélectionnés. L'enquête permet d'obtenir des informations démographiques de base, notamment sur le rapport hommes/femmes et la proportion d'enfants de moins de cinq ans, d'avoir une idée de la mortalité et de la morbidité et d'établir l'état nutritionnel de référence. Grâce aux résultats, l'organisation peut planifier et déterminer les priorités de son intervention médicale, mais l'enquête ayant révélé que la situation des réfugiés est moins grave en Iran qu'en Turquie, elle est tenue de cibler ses ressources plutôt sur ce dernier pays (PORTER et al., 1993).

Les objectifs, le mandat et l'approche institutionnelle varient d'une organisation internationale à l'autre. Le HCR et le CICR ont tous les deux une fonction évidente de protection, tandis que les ONG spécialistes des interventions d'urgence se concentrent principalement, mais pas exclusivement, sur les actions d'aide. Le niveau requis d'exactitude numérique relative aux chiffres de population peut également être fonction de l'approche institutionnelle ou des exigences du mandat des organisations concernées. A titre d'exemple, la protection demande souvent une grande exactitude, y compris l'enregistrement concret de toutes les personnes ayant besoin de protection, pour qu'on puisse contrôler aussi bien leur statut juridique individuel, que leur santé et leur bienêtre matériel.

Compte tenu de la nécessité d'obtenir des chiffres dont le niveau d'exactitude est au moins raisonnable, afin de prévoir un programme d'aide efficace pour les populations bénéficiaires, mais en reconnaissant que des statistiques précises ne sont pas toujours à portée de main dans une situation d'urgence (souvent liée à un conflit), l'objectif prioritaire doit être d'établir des mécanismes permettant d'améliorer continuellement l'exactitude des données. La fréquence, la vérification par recoupement des estimations de population - le suivi critique des arrivées, des départs, des naissances et des décès - vont déterminer la qualité des informations qui sous-tendent un programme d'aide d'urgence.

2.4 Respecter la sécurité, le bien-être et la dignité humains

Les activités d'identification et de quantification des populations doivent être régies par des normes universelles respectant aussi bien les droits et la dignité des personnes, que la confidentialité et la sécurité. L'humiliation du rassemblement «en troupeau», du marquage sans consentement, doit également être évitée. (Ces méthodes sont peut-être rares, mais elles ont été utilisées dans certains cas d'afflux massifs de réfugiés, en Afrique de l'Est par exemple). Dans la mesure du possible, le moment et l'emplacement des opérations officielles de rassemblement d'information doivent être choisis en respectant les coutumes, la religion et la culture locales (en évitant, de préférence, les fêtes religieuses, culturelles ou nationales, ou les périodes de deuil collectif). Une attention particulière doit être accordée au bien-être et au confort des groupes vulnérables.

2.5 Les communications et la transparence

Une bonne communication avec et entre tous les acteurs dans un programme d'aide est une condition *sine qua non* du rassemblement, de l'analyse et du traitement fiable des informations sur les individus, les groupes ou les populations. A son tour, la confiance, qui repose sur l'absence de menaces réelles ou imaginées pour les intérêts, est indispensable à la communication. Les méthodes performantes de dénombrement et d'identification des populations bénéficiaires doivent savoir distinguer les conditions qui sont favorables à la bonne communication et à la confiance, dans le cadre d'un programme d'aide, de celles qui ne le sont pas. L'expérience montre que le secret entrave la bonne communication lors de la réalisation d'une telle opération.

Il est de plus en plus fréquent de constater l'inexistence d'une ambiance de confiance mutuelle dans le cadre des actions humanitaires. Ceci peut refléter autant la politisation des interventions humanitaires que la mauvaise gestion de certains programmes.

L'absence de confiance et de communication crée un cercle vicieux : on a tendance à supposer que les bénéficiaires mentent pour profiter (injustement) du programme d'aide. L'utilisation accrue d'une technologie chaque fois plus coûteuse, dans le cadre des systèmes d'enregistrement mis en place lors des interventions humanitaires, provoque et continuera de provoquer une réponse chaque fois plus sophistiquée de la part de ceux qui souhaitent corrompre ces systèmes. Comme l'a dit un secouriste expérimenté⁽⁵⁾: «si quelqu'un veut triompher d'un système d'enregistrement, il a toute la journée pour imaginer un moyen de contourner le système mis en place, aussi technique et sophistiqué que soit ce système.» Même dotés de ressources importantes et très sophistiquées, les systèmes de contrôle aux frontières nationales seriaent faciles à contourner. Il est apparemment possible de fabriquer de la monnaie fausse et des documents faux dans pratiquement n'importe quel contexte, si l'enjeu est assez important.⁽⁶⁾

Encadré no. 2

Triompher du système

Plusieurs méthodes astucieuses de contourner le système d'enregistrement ont été notées : l'utilisation de l'urine animale pour enlever «l'encre indélébile» au Kenya ; la coupe et le recollage des bracelets en Tanzanie ; la falsification sophistiquée des cartes et des livrets au Pakistan, etc. On a même signalé récemment l'utilisation de la neige en Croatie pour enlever «l'encre indélébile».

Quoi qu'il en soit, exception faite des fonctions de protection de certaines organisations internationales, telles que le Comité international du Croix-Rouge (CICR) et le Haut commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), dont l'action peut exiger la confidentialité et la discrétion, le rassemblement efficace d'informations lors des situations d'urgence doit être un processus ouvert, auquel participent intégralement les acteurs clefs (bénéficiaires, autorités, partenaires opérationnels, donateurs). A titre d'exemple, dans la plupart des pays, la loi exige la participation des autorités au dénombrement et à l'enregistrement des populations déplacées dans leur territoire. Les communautés touchées doivent également faire partie du processus dès le début. L'idéal serait que les groupes bénéficiaires eux-mêmes planifient et mènent le processus, en coordination étroite avec les autres acteurs, notamment les autorités nationales/locales. La transparence tout au long du processus permet de dissiper les malentendus, ou les méprises, d'autant plus si des intérêts divergents sont en jeu.

Lorsque la participation des autorités est à déconseiller ou pourrait même présenter un risque pour les bénéficiaires du programme, les questions fondamentales de la protection, des responsabilités selon le droit international et national, de l'autorité et de la souveraineté doivent être résolues avant qu'on puisse établir le processus et la capacité de rassemblement d'information. De la même façon, si le plus grand secret est jugé nécessaire, ceci témoigne vraisemblablement de la faiblesse fondamentale de l'opération. Il existe probablement des tensions, une méfiance et un manque de communication ; au pire, de graves risques pèsent sur les responsables du dénombrement ou les bénéficiaires.

Il ne faut pas oublier, cependant, que les ressources disponibles lors des situations d'urgence sont, par définition, inférieures aux besoins. Par l'enregistrement multiple, ou l'enregistrement de personnes à charge qui n'existent pas, par exemple, un chef de ménage peut augmenter les chances de survie de sa famille.

2.6 Les intérêts des groupes puissants

La REC no. 3 du RRN sur les distributions générales de vivres observe que «l'inflation du nombre de bénéficiaires des distributions de vivres représente l'une des sources les plus fréquentes de tension entre les donateurs, les gouvernements locaux, le HCR et le PAM» (JASPARS et YOUNG, 1995 : 108). Le même document signale également la possibilité - rarement prise en compte - d'une sous-estimation considérable et préoccupante du nombre, aboutissant à des distributions insuffisantes.

Encadré no. 3

Les estimations divergentes de la population globale : Goma, Zaïre

Il n'y a jamais eu, pendant la crise à Goma (mi-1994 - fin 1996) de calcul exact de la population de réfugiés. Deux estimations différentes de la population globale ont été utilisées simultanément, l'une étant un chiffre de planification qui prévoyait l'augmentation de la population réelle durant la période de planification, l'autre une estimation de cette population réelle, à un moment donné.

Le dénombrement et l'identification: pourquoi, par qui et pour qui?

3.1 Introduction

Le présent chapitre se propose d'examiner, brièvement, les justifications principales pour la réalisation d'une opération de dénombrement et/ou d'identification, tandis que les quatrième, cinquième et sixième chapitres portent sur les différentes méthodes de réalisation. Il est question, notamment, du lien important entre le nombre et la distribution.

3.1.1 Pourquoi?

On procède au dénombrement exact et à l'identification d'une population bénéficiaire essentiellement pour déterminer i) le droit à l'aide matérielle et ii) le statut juridique et la protection nécessaire. Il est affirmé ici que le choix de la méthodologie utilisée pour dénombrer et identifier sera fonction a) des objectifs visés et b) des conditions existant à un moment donné.

Même si les informations quantitatives ne donnent qu'un tableau partiel et les informations fournies n'ont qu'une utilité limitée à plus long terme, l'efficacité

de l'aide aux bénéficiaires, notamment aux premiers stades d'une situation d'urgence, sera entamée en l'absence d'une estimation raisonnablement précise de leur nombre. Il est évidemment important, dans le cadre de toute une série d'actions, dont la planification de programmes humanitaires, la protection, la recherche de fonds et les campagnes de sensibilisation, de connaître le nombre global de personnes touchées et la distribution par ethnie, par sexe et par age. En l'absence de statistiques, l'aide et la protection efficace deviennent, à terme, irréalisables et le flux de dons, en espèces et en nature, risque de s'arrêter également. Il n'est que juste que les bénéficiaires soient énumérés le plus exactement possible, si cela conditionne l'aide ou la protection.

3.1.2 Par qui et pour qui?

Les organisations internationales, les médias, les autorités du pays d'accueil (y compris les forces armées) et les responsables des communautés bénéficiaires, les groupes politiques, militaires ou sociaux liés aux bénéficiaires, les communautés voisines ou leurs représentants sont autant de sources et d'utilisateurs potentiels de statistiques sur la population bénéficiaire. Les spécialistes dans les différents secteurs (eau et assainissement, santé, nutrition), s'ils ont besoin de connaître le nombre d'utilisateurs potentiels des services qu'ils sont tenus d'assurer, peuvent également être en mesure de fournir des informations sur le nombre de personnes qui utilisent leurs services.

Pour des raisons de commodité, il est supposé dans cette étude, sauf indication contraire, que l'opération de quantification va être réalisée par les responsables d'un programme d'aide international. Ceci est souvent le cas, notamment lorsqu'il s'agit d'afflux importants dans des zones rurales isolées où les ressources et la capacité globale sont extrêmement limitées. Il convient de signaler, cependant, que la responsabilité du dénombrement (et éventuellement de l'enregistrement) des personnes ayant besoin d'assistance humanitaire doit généralement incomber, et incombe souvent, aux autorités du pays d'accueil. Les conseils donnés dans cette étude doivent donc être évalués dans le contexte global de la politique officielle, des exigences et de la capacité locales.

Encadré no. 4

Le dénombrement et l'enregistrement par les autorités officielles

Le gouvernement arménien crée, face à l'exode de Nagorno-Karabakh (Azerbaïdjan), en 1992 et 1993, un ministère pour les réfugiés afin de traiter et d'aider une population estimée de 250.000 réfugiés. L'existence d'un réseau dense d'administrations municipales de la protection sociale facilite l'enregistrement (tout nouveau venu dans la municipalité étant tenu de s'inscrire) et le ministère pour les réfugiés élabore, par la suite, des listes nationales consolidées à partir des listes municipales. La tâche grève sérieusement la capacité des services gouvernementaux, qui ont besoin d'une aide internationale sous la forme de matériel informatique et de financement du personnel. En revanche, aucune organisation internationale n'aurait su gérer le processus de dénombrement et d'enregistrement aussi efficacement et à si peu de frais que les autorités arméniennes, dans les mêmes délais.

3.2 La distribution

3.2.1 Introduction

Le dénombrement des bénéficiaires lors des programmes d'urgence sert surtout à faciliter la distribution de l'assistance humanitaire. Compte tenu de l'importance capitale des distributions dans le cadre des actions humanitaires, cette section examine de plus près les liens spécifiques entre la collecte des données, aussi bien quantitatives que qualitatives, et la distribution efficace de l'aide. La REC no.3 du RRN (JASPARS et YOUNG, 1995) porte plus spécifiquement sur les distributions générales de vivres lors des situations d'urgence et on aura intérêt à la lire conjointement avec le présent chapitre.

3.2.2 Les bénéficiaires prévus du programme

Les donateurs et les grandes organisations internationales ont traditionnellement considéré l'énumération et l'identification formelles, notamment l'enregistrement des bénéficiaires, comme condition sine qua non d'une bonne distribution. Cette opinion repose, du moins en partie, sur l'idée courante selon laquelle les bénéficiaires, les communautés d'accueil et les autorités vont tous essayer d'exagérer le nombre des bénéficiaires, l'enregistrement permettant de les en empêcher. L'auteur en conclut que, si des chiffres exacts assurent certainement une «meilleure» distribution - en permettant de calculer les quantités requises et de savoir qui a besoin de quoi - il y a d'autres considérations tout aussi importantes qui ont tendance à être éclipsées par la préoccupation avec l'énumération et l'enregistrement. A titre d'exemple, si le dénombrement débouche sur une réduction de l'aide, les responsables de l'opération doivent veiller à ce que la réduction se justifie et que personne ne souffre à cause de la décision. On peut réduire l'aide sous prétexte que les chiffres de planification ont apparemment été exagérés, mais le système de distribution n'est pas toujours en mesure d'éviter que des réductions disproportionnées ne touchent les plus faibles.

3.2.3 La quantification et la distribution formelles

Au plus fort d'une crise, il est probable que les distributions aux victimes vont démarrer spontanément, étant souvent assurées par les populations locales, et elles commencent généralement avant les premières tentatives officielles de dénombrement exact. L'expérience montre que les familles, les communautés, les groupes religieux, les associations civiles, etc., dans la zone d'accueil, ne subordonnent pas leur assistance à l'existence de statistiques fiables. Ils ne font que réagir, en constatant que les besoins dépassent les ressources et qu'il convient donc d'apporter toute l'aide qu'il est possible d'apporter. Cette expérience tend à suggérer que la quantification formelle, exacte, peut représenter une activité souhaitable, conseillée, mais n'est pas la condition sine qua non d'une distribution efficace d'aide d'urgence. Néanmoins, pour les organisations internationales, une telle approche n'assure pas la planification ou la mise en oeuvre satisfaisante d'une distribution. Une forme de quantification est donc indispensable, mais une question importante se pose: est-ce forcément l'enregistrement ?

Encadré no. 5

Les distributions alimentaires au Népal et à Mesa Grande au Honduras

Dans les camps des réfugiés bhoutanais au Népal et des réfugiés salvadoriens à Mesa Grande au Honduras, les distributions alimentaires sont gérées par les réfugiés eux-mêmes. L'identification des bénéficiaires et la mise à jour des listes sont réalisées par les réfugiés chargés de distribuer les vivres. L'exactitude de ces listes est fort impressionnante. Tout le monde sait que l'enregistrement officiel à Mesa Grande est périmé et manifestement inexact, mais les listes préparées par les réfugiés sont toujours exactes. Etant donné que la distribution alimentaire ne compte pas sur l'enregistrement officiel et les cartes d'identité ainsi délivrées, les inexactitudes de ce dernier système ont peu d'impact.

La quête d'un chiffre, seul et unique, de planification, apparemment magique, témoigne d'une approche simpliste qui risque de passer sous silence la complexité d'une population ou d'une intervention d'urgence particulière. Il n'y a rien qui interdise, du point de vue méthodologique, d'avoir plusieurs chiffres de planification différents et, qui plus est, une telle diversité est généralement souhaitable. A titre d'exemple, un chiffre de planification relatif à la population globale, qui tient compte de la croissance future de la population bénéficiaire, peut être accompagné d'une estimation de la population effective, autorisant la distribution immédiate de vivres. Pour les besoins d'abri (distribution de feuilles en plastique, par exemple), un nombre estimé de ménages, plutôt que le nombre réel de personnes dans chaque ménage, peut servir à calculer les quantités requises. Des estimations approximatives du nombre de personnes vulnérables, calculées selon différentes méthodes d'enquête, peuvent servir à projeter des services pour ces personnes. Des chiffres plus précis, voire l'enregistrement des personnes vulnérables ayant besoin d'une aide ciblée ou d'une protection spéciale, peuvent être utilisés simultanément pour la gestion journalière de ces services. Il peut donc exister simultanément plusieurs chiffres qui quantifient les mêmes groupes, mais pour des besoins différents. L'important est de connaître et d'expliquer clairement à la population bénéficiaire, comme aux donateurs, la raison d'être de chaque chiffre.

3.2.4 L'enregistrement et la distribution

Les donateurs et les partenaires opérationnels ont de plus en plus tendance à considérer l'enregistrement comme le moyen le plus fiable d'obtenir des chiffres de planification en vue de la distribution. Les grandes crises humanitaires récentes ont provoqué des demandes répétées d'enregistrement, souvent en réponse à l'exagération apparemment énorme des chiffres de planification. Cette REC met en doute l'hypothèse, contestée également par Harrell-Bond et al. (1991), selon laquelle l'enregistrement représente le prélude nécessaire d'une distribution efficace: «... nous avons contesté l'idée selon laquelle le dénombrement des réfugiés est une condition nécessaire et souvent suffisante de la rentabilité de l'aide accordée aux réfugiés» [les remarques citées s'appliquent aux actions humanitaires en général, pas seulement à l'aide aux réfugiés].

S'il semble indiqué et faisable (chose rare dans une situation d'urgence), l'enregistrement peut être conseillé, mais il faut d'abord répondre à certaines questions fondamentales. Les chiffres, les définitions et les catégories peuvent être attrayants, convaincre les donateurs, les autorités et les médias, mais sontils réels? Admettons qu'il soit possible d'identifier clairement les bénéficiaires, mais sommes-nous en mesure, honnêtement, d'effectuer des distributions à ces bénéficiaires en tant que groupe isolé ? Sommes-nous en mesure, en réalité, d'effectuer des distributions un tant soit peu suffisantes ? Sommes-nous vraiment capables d'affirmer que nous n'excluerons pas du processus, par erreur ou à cause d'un manque de ressources ou de professionnalisme, certains individus ou groupes qui y ont droit? Sommes-nous vraiment en mesure de maintenir un processus continuellement exact de quantification et/ou d'enregistrement qui tienne compte des naissances, des décès et des mouvements de la population ? Compte tenu de l'importance d'obtenir des estimations progressivement plus exactes du nombre de bénéficiaires éventuels lors de la planification d'une distribution, il est douteux qu'on puisse, à la lumière des efforts et des ressources consacrés à l'enregistrement pendant les crises, répéter l'opération. Et si l'enregistrement est faisable, quel est le coût d'opportunité : l'investissement des ressources dans la recherche d'autres moyens de remédier aux lacunes du système de distribution aurait-il été plus utile ? Si le processus indique une hausse spectaculaire du nombre, sommes-nous capables d'adapter rapidement la voie de ravitaillement et les distributions afin de répondre aux besoins ? Inversement, si le processus indique que le nombre est inférieur aux prévisions antérieures et si les distributions sont réduites en conséquence, nos connaissances et notre compréhension du système de distribution sont-elles suffisantes pour garantir que les groupes vulnérables n'en souffriront pas outre mesure ? Dans une situation d'urgence, la plupart, si ce n'est pas la totalité, de ces questions auront une réponse négative.

Encadré no. 6 La prestation de services de base aux personnes déplacées au Sri Lanka

En 1991, les Tigres de libération de l'Eelam tamoul expulsent plusieurs dizaines de milliers de musulmans de la région qu'ils viennent de conquérir dans le nord du Sri Lanka. Une grande partie des personnes déplacées s'installent dans le district de Puttalam du nord sur la côte occidentale, ce qui double pratiquement la population résidente. Les communautés locales, le gouvernement du Sri Lanka et quelques organisations internationales leur viennent en aide. En dépit du fait que toutes les personnes déplacées sont correctement enregistrées par les autorités, leur donnant droit aux rations alimentaires, le gouvernement ne fait rien pendant plusieurs années pour adapter le complément de personnel, l'approvisionnement et les affectations budgétaires des services de santé et d'éducation à Puttalam (alors qu'il aurait pu, en principe, réduire progressivement les ressources consacrées aux districts du nord d'où les musulmans avaient été expulsés). Au fil du temps, ceci provoque une certaine frustration chez les fonctionnaires locaux et des tensions avec la population d'accueil qui s'était montrée, à l'origine, très généreuse. La coopération italienne et quelques ONG internationales finissent par apporter des ressources supplémentaires, construire des écoles et payer le personnel auxiliaire, mais non sans se demander si le gouvernement souffrait vraiment d'un manque de ressources.

Si nous affirmons que l'enregistrement est la condition préalable de l'accès aux distributions vitales, nous laissons supposer que toutes les personnes enregistrées recevront effectivement ce qui leur est dû et qu'ils le recevront à temps. En dehors du fait que ceci n'est pas vrai dans la plupart des situations d'urgence, ce système récompense l'exagération du nombre et la malhonnêteté. On réalise ainsi une prophétie défaitiste: des systèmes d'enregistrement de plus en plus stricts s'imposent pour mettre fin à l'exagération des chiffres.

Encadré no. 7

Lier la distribution à l'enregistrement : Harticheik, est de l'Ethiopie, 1990

Au début de 1990, un documentaire télévisé britannique, intitulé «Tuer par la gentillesse», expose de graves lacunes dans le programme d'aide du HCR à Harticheik, dans l'est de l'Ethiopie. Le camp de réfugiés accueille une grande population de Somalis qui, pour la plupart, se sont enfuis de la région voisine de Hargeisa. L'écrivain Graham Hancock identifie à l'écran des problèmes importants relatifs au système d'enregistrement dans le camp. Les distributions générales de vivres ont été liées à l'enregistrement par l'émission de cartes de rationnement, causant ainsi deux problèmes majeurs: l'accès à l'aide est conditionné par l'enregistrement, donnant lieu, ce qui n'est pas surprenant, à un marché noir florissant pour les cartes de rationnement fausses; le caractère sporadique des efforts pour mettre à jour l'enregistrement ne fait qu'aggraver le problème. Les réfugiés éventuellement méritants doivent donc attendre une nouvelle opération d'enregistrement avant de pouvoir faire valoir leurs droits. Le documentaire soutient fermement que la mise à jour tardive de l'enregistrement entraîne des souffrances inutiles pour les personnes arrivant entre les rares opérations de réenregistrement.

A en croire le documentaire télévisé (voir encadré no. 7 ci-dessus), on serait en droit de se demander s'il aurait jamais fallu lier les distributions de vivres à l'enregistrement. Le marché noir des faux documents était apparemment si bien organisé que l'enregistrement n'a rien fait pour empêcher les abus et a même pu les faciliter, en obligeant tous les bénéficiaires à posséder une carte de rationnement difficilement accessible par la filière officielle, même pour certains qui y avaient droit (les nouveaux venus). L'absence d'un système permanent d'enregistrement de tous les nouveaux venus et des naissances a eu pour conséquence l'injustice et la souffrance. En bref, sans tenir compte des autres possibilités, l'enregistrement n'était pas la solution idéale.

A la place, comme l'affirment Mitchell et Slim (1990), on peut compter sur des programmes de distribution indirecte aux bénéficiaires. Nous examinons ci-après quelques-uns des éléments, hormis le dénombrement, qui conditionnent la réussite d'une distribution.

Lors des opérations d'urgence, les chiffres de planification relatifs à la population provoquent souvent des tensions - qui est-ce qui les a calculés, comment et à quelle fin ? Ce sont des questions politiques, car celui qui a l'information a le pouvoir. S'il n'est pas conscient des intérêts politiques et économiques sous-jacents, s'il ne les comprend pas, le praticien aura du mal à aborder la question souvent insidieuse de savoir s'il faut chercher, oui ou non, à enregistrer, à dénombrer ou à estimer les populations bénéficiaires. Le choix du nombre servant à déterminer qui a besoin de quoi et qui recevra quoi peut aggraver des conflits qui entravent déjà un programme d'aide. Dans n'importe quelle société, la question de l'accès aux ressources est une source potentielle de conflit. Tous ceux qui ont une expérience des actions humanitaires modernes sauront que les relations entre les populations locales, les bénéficiaires et le personnel humanitaire peuvent devenir tendues et, dans de rares cas, déboucher sur la violence. Afin de mieux comprendre les implications politiques éventuelles du dénombrement des bénéficiaires de l'aide internationale, il convient d'abord de reconnaître que les programmes d'aide d'urgence eux-mêmes sont de plus en plus souvent une scène de conflit.

La quantification et la description de n'importe quelle population est ainsi une opération potentiellement lourde de jugements de valeur et de signification politique, qui peut aller au coeur d'intérêts individuels et collectifs importants. Les différents besoins d'information, s'ils coïncident parfois, ne coïncident pas toujours. Les donateurs ont besoin de chiffres pour organiser les dons, mais aussi pour être «visibles» ou faire de la propagande. Les médias ont besoin de chiffres pour informer le public et pour vendre leur produit. Les autorités locales ont besoin de chiffres pour les activités d'aide, de sécurité et de contrôle et, peut-être, pour attirer ou dissiper l'inquiétude publique, ou pour informer leurs électeurs. Les chefs de la population bénéficiaire et les groupes connexes ont peut-être besoin de chiffres pour des raisons politiques, voire paramilitaires. Ces intérêts ne sont pas forcément complémentaires; ils peuvent même devenir contradictoires.

Pour les grands donateurs, le dénombrement de chaque membre individuel d'une population touchée est souvent une condition nécessaire de l'aide, notamment l'aide alimentaire, celle-ci étant l'un des éléments les plus importants et les plus chers d'un programme d'aide d'urgence. Un tel dénombrement n'est pas toujours faisable, ni à conseiller, dans l'immédiat et, même si la possibilité existe, le dénombrement n'est pas forcément prioritaire pour la population bénéficiaire elle-même, ni pour les autorités et les intervenants. Pour bien gérer un programme, on doit chercher l'équilibre entre les différents intérêts en jeu, sans porter préjudice à aucun. Ceci peut paraître difficile, mais on peut très souvent aboutir à un compromis, en réunissant les représentants de tous les groupes et en mettant en contraste, d'une façon constructive, les réalités et les points de vue différents. Nous recommandons de «récupérer» les esprits critiques, de les faire participer et d'évoquer, d'une façon constructive, les contraintes réelles que vous subissez en tant que gestionnaire. Ceci dit, face à des intérêts inconciliables, ceux des bénéficiaires doivent passer en priorité (tout en respectant les lois du pays).

3.2.5 Les méthodes de distribution

La prise en compte des éléments qualitatifs - le type de système de distribution, qui va le gérer, qui va prendre livraison à différents stades - est tout aussi importante que le calcul d'un chiffre de planification globale lors de l'organisation des distributions. De la même façon, l'emplacement et l'agencement des sites de distribution, la détermination des conditions d'accès, le suivi de l'efficacité et de l'équité du système, y compris l'identification des insuffisances (exclusion délibérée ou par oubli de groupes admissibles), et l'intégration de différents mécanismes de contrôle sont autant d'autres éléments importants.

Comme nous allons expliquer plus loin, l'enregistrement à lui seul ne saurait garantir une distribution équitable. Une telle garantie est également fonction du dernier maillon de la chaîne de distribution, que ce soit une autorité gouvernementale ou un groupe de représentants communautaires, comme de son aptitude à assurer une distribution équitable et suffisante de ressources.

Encadré no. 8

Les distributions insuffisantes : Sarajevo 1992

La planification initiale du pont aérien pour Sarajevo, en 1992, n'a pas posé de problème. Une population hypothétique de 380.000 personnes (estimation exagérée, comme il s'est avéré par la suite) est multipliée par la ration standard de 500g par personne et par jour, ce qui permet de fixer l'objectif d'un approvisionnement de 190 tonnes de vivres par jour. Des cas de malnutrition grave sont signalés lors des enquêtes sur la nutrition menées par la suite, en dépit du fait que le poids prévu n'a généralement pas pu être livré au début. Le suivi des distributions indique non seulement que la qualité nutritionnelle des vivres transportées est parfois largement insuffisante (des pommes de terre avec une forte teneur en eau), mais que les distributions globales sont loin de répondre aux besoins. A titre d'exemple, pendant le dernier semestre de 1992, une famille reçoit un total de 92 kilos de vivres et de produits non alimentaires pour quatre personnes, c'est-à-dire une ration de famine. Cette famille, comme la plupart des habitants de la ville assiégée, doit, pour assurer sa survie, compléter l'aide alimentaire en faisant de la récupération et en achetant au marché noir (grâce aux économies et à l'argent envoyé clandestinement, notamment de l'Allemagne) des vivres passées en contrebande.

La question est de savoir si la dernière transaction dans tous les systèmes de distribution, c'est-à-dire l'acheminement de l'aide de l'avant-dernier maillon de la chaîne vers le bénéficiaire final, exige des informations précises et détaillées sur le bénéficiaire que seul l'enregistrement est censé pouvoir fournir ? La réponse doit être trouvée en consultation avec ceux qui gèrent cet avant-dernier maillon de la chaîne, là où la distribution est «directe» et il importe d'identifier clairement et de connaître dans le détail l'unité bénéficiaire (famille, ménage, individu, ...).

3.2.6 L'enregistrement en vue de l'aide matérielle

Le choix de l'enregistrement complet comme méthode de dénombrement et d'identification en vue de l'aide matérielle peut s'avérer inapproprié, pour diverses raisons:

- la couverture insuffisante de la population cible peut avoir pour conséquence une distribution incorrecte et inéquitable ;
- lorsque l'enregistrement est effectué en une seule fois, il est difficile de contrôler les «pertes» (décès, migration, ...), les informations rassemblées perdant donc de leur valeur au fil du temps;
- l'enregistrement n'a rien à voir avec la justice ou l'équité de la distribution successive de l'aide matérielle. Ce n'est pas en déterminant la part qui est, en principe, équitable qu'on assure la réception de cette part.

3.3 L'identification et le statut juridique

En dépit de ses limites en tant qu'outil de distribution, l'enregistrement est fortement conseillé lorsqu'il s'agit de renforcer ou d'acquérir un statut juridique et d'améliorer ainsi la protection. (7)

Pour faire valoir ses droits fondamentaux à l'identité et à la protection dans la société, chaque individu doit être formellement identifié et faire inscrire ses caractéristiques signalétiques dans le pays où il réside. En l'absence d'une telle identification formelle, il est possible de perdre le droit à la terre, à la protection sociale et à l'aide. Plus important encore, là où les gens craignent pour leur vie, leur existence même n'est plus consignée. Cet aspect de l'identité revêt une importance particulière dans une situation d'urgence d'une grande complexité où les personnes déplacées perdent leurs droits dans leur pays natal et sont littéralement dépossédées.

La législation nationale de la plupart des pays comporte des dispositions qui exigent l'enregistrement formel des étrangers, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Le pays dispose ainsi d'un mécanisme de contrôle, mais ce mécanisme permet également aux personnes déplacées sous contrainte, notamment celles qui ont traversé des frontières internationales, d'acquérir un statut juridique et des droits de résidence ou de séjour. L'enregistrement peut légitimer les mariages

et les naissances, donner aux réfugiés le droit légal à la protection internationale et, dans certains cas, donner accès à des bourses d'études ou à l'asile dans des pays tiers.

Ces lois s'appliquent généralement aux réfugiés qui traversent les frontières, mais un problème majeur se pose pour les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, qui représentent actuellement la majorité des populations déplacées dans le monde. Si ces personnes conservent, en principe, leur statut juridique et leurs droits légaux dans leur pays natal, c'est souvent le refus même de ces droits qui a provoqué leur déplacement. Or, en restant à l'intérieur des frontières de leur pays, ces populations ont beaucoup plus de mal à se prévaloir de l'aide et de la protection internationales. Lorsque leur déplacement résulte directement de conflits ou d'oppression impliquant le gouvernement lui-même, elles hésitent à se faire enregistrer par les autorités nationales. Dans de tels cas, il existe de bons arguments en faveur de l'enregistrement pour renforcer ou faire reconnaître, en vue d'assurer la protection, le statut juridique des personnes déplacées sous contrainte.

DÉNOMBRER ET IDENTIFIER les poulations bénéficiares



L'enregistrement

4.1 Introduction

«Depuis que les organisations humanitaires internationales sont venues en aide aux réfugiés dans les pays en voie de développement. c'est cette exigence - de dénombrer les réfugiés - en apparence tout à fait raisonnable qui a, dans une large mesure, dominé la politique générale, la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation... Plus spécifiquement... le critère numérique ne suffit pas pour évaluer les besoins, car il n'est généralement pas possible de dénombrer exactement les réfugiés... L'exigence de dénombrement des réfugiés a des conséquences extrêmement indésirables et oppressives pour les populations de réfugiés. Elle représente un élément central d'une idéologie de contrôle qui fait partie intégrante de la plupart des programmes d'aide. Par ailleurs - et les deux éléments sont étroitement liés l'un à l'autre - les tentatives de mettre en équilibre la quantité de vivres et le nombre de réfugiés individuels, en vue de rendre compte aux donateurs, sont vouées à l'échec, fortuitement (parce que le dénombrement exact est difficilement réalisable) et substantiellement, parce qu'aucune définition prescriptive de la structure des obligations mutuelles n'a été établie. Finalement, en tant que mécanisme qui garantit la distribution équitable des vivres à ceux qui en ont besoin, c'est-à-dire qui garantit que chacun reçoit la même quantité, le critère numérique n'aborde pas la question de savoir si chacun reçoit assez.» (HARRELL-BOND et al., 1991).

Le présent chapitre ne se propose pas de donner des conseils relatifs à la réalisation d'un enregistrement complet de la population bénéficiaire. Il existe, à l'intention des praticiens, plusieurs manuels pratiques qui expliquent chaque étape de la planification et de la réalisation de l'opération; une fois prise la décision d'enregistrer, les lignes directrices du HCR (HCR, 1994a) donnent des conseils particulièrement complets et pratiques (voir en annexe 3 un résumé

Encadré no. 9

Situations pouvant exiger l'enregistrement

- Lorsqu'il s'agit d'établir les droits aux ressources hautement prisées - le statut de réfugié ou de prisonnier de guerre, par exemple, la distribution de terre, les subventions au rapatriement ou la compensation des victimes, etc.;
- Pour déterminer des droits d'une grande importance individuelle, personnelle, tels que le droit à la réunion familiale, aux communications, à suivre la trace des enfants;
- Pour protéger des groupes particuliers (réfugiés, femmes, enfants, prisonniers, blessés, victimes d'un événement spécifique, etc.);
- Pour les déplacements de toute sorte : retour à la zone d'origine, immigration, émigration, ...;
- Pour donner accès à certains programmes soins médicaux, alimentation supplémentaire ou thérapeutique, formation ou assistance socio-psychologique, etc.;
- Lorsqu'il est officiellement demandé par le gouvernement ou les instances locales, etc.;
- Pour noter les données démographiques ordinaires (naissances, décès, etc.);
- Pour donner le droit de vote aux élections pouvant intéresser le programme d'aide (de représentants communautaires par exemple).

des principales étapes de planification et de réalisation d'une opération d'enregistrement). A la place, le lecteur est encouragé à se demander i) si l'enregistrement est nécessaire et ii) s'il est faisable.

Dans la société moderne du monde d'aujourd'hui, l'enregistrement représente un moyen indispensable et acceptable d'atteindre de nombreux objectifs banals -s'inscrire à l'école, être admis à l'hôpital, ouvrir un compte en banque, s'abonner à un périodique et, plus fondamentalement, attester les naissances, les mariages et les décès. Dans le contexte des programmes internationaux d'aide humanitaire, il est associé à l'énumération et à l'évaluation, sans être synonyme ni de l'une ni de l'autre. Une définition précise de l'enregistrement, des objectifs qu'il est censé atteindre, s'impose pour éviter les méprises fréquentes et parfois graves qui existent quant à sa fonction et à sa valeur.

Encadré no. 10 Les enjeux politiques de l'enregistrement après les conflits : Bosnie-Herzégovine

En prévision des élections municipales en Bosnie-Herzégovine en septembre 1996, on demande à tous les Bosniagues qui se sont réfugiés à l'extérieur de la Bosnie-Herzégovine de s'enregistrer aussi. L'opération est coordonnée par le bureau de vote à l'étranger de l'OCDE à Vienne. Le recensement de 1991 a servi de référence, mais on invite les électeurs éventuels à indiguer dans quelle municipalité en Bosnie-Herzégovine ils ont l'intention d'aller s'installer. On a su par la suite, de différentes sources, qu'il y a eu une manipulation politique inacceptable du processus d'enregistrement: des Serbes bosniaques qui s'étaient réfugiés dans l'actuelle République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Kosovo) ont reçu des fiches d'enregistrement portant déjà la mention d'une municipalité dans la Republika Srspka (la région serbe autonome de la Bosnie-Herzégovine), ou ont été informés que l'aide humanitaire leur sera désormais refusée s'ils ne choisissent pas cette municipalité. Cette manipulation du processus d'enregistrement n'est pas destinée à favoriser des candidats politiques particuliers, mais à maîtriser les développements ethniques et territoriaux (International Crisis Group, 1996: 36-37). Les décideurs doivent non seulement clarifier les objectifs d'un enregistrement, mais examiner les conditions de réalisation de l'opération. Pour enregistrer avec succès et de façon continue, il faut un minimum de stabilité qui n'est pratiquement jamais assuré aux premiers stades d'une situation d'urgence. On suggère souvent que l'enregistrement permet d'obtenir les informations quantitatives et qualitatives nécessaires pour mener à bien une intervention d'urgence. Cependant, l'exactitude dépend fondamentalement du contexte politique de cette intervention (les liens apparents entre les informations et l'accès à l'assistance ou aux avantages économiques). Il convient donc, pour assurer l'exactitude maximale, d'aborder les questions politiques fondamentales suscitées par l'intervention.

D'après un expert expérimenté, «l'enregistrement (dans le cadre des opérations d'urgence, est... un mal nécessaire». (8) Il convient, cependant, de nuancer cette affirmation. Il faut, pour que l'enregistrement soit correctement assuré, un minimum de stabilité qui est presque toujours absent au plus fort d'une crise. En plus de cela, la pression en faveur du dénombrement et la priorité accordée à l'enregistrement ont eu pour conséquence, dans le cas de nombreuses interventions internationales, un déséquilibre entre l'analyse et la planification quantitative et qualitative, ainsi que l'aggravation de relations déjà tendues. Dans certains cas, elles ont provoqué des conflits parmi les bénéficiaires et

Encadré no. 11 Les relations au point le plus bas

En 1991, les opérations «Safe Haven» et «Provide Comfort» sont mises en oeuvre pour aider les centaines de milliers de Kurdes irakiens et pour les convaincre à regagner le nord de l'Irak. Depuis lors, les ONG et l'ONU réalisent un programme prolongé d'assistance humanitaire internationale. Suite au retrait de la force multinationale d'environ 30.000 effectifs, plusieurs membres de missions humanitaires internationales ont été tués. En dépit de l'absence d'une autorité officielle, les organisations humanitaires mènent des enquêtes à différents niveaux. Il est apparu par la suite qu'au moins certaines de ces victimes innocentes sont mortes à cause des conflits d'intérêt, réels ou imaginés, liés directement ou indirectement à la gestion globale du programme d'assistance humanitaire.

entre ceux-ci et les intervenants. Tout récemment, on a vu plusieurs cas d'enregistrement aboutissant à la confusion, au bouleversement et à la discorde. Finalement, il s'agit d'une opération coûteuse.

Néanmoins, en dépit des inconvénients considérables de l'enregistrement, l'expérience montre qu'une pression importante est souvent exercée en faveur de l'enregistrement. L'opportunité de l'enregistrement doit donc être analysée.

4.2 Pourquoi enregistrer?

4.2.1 L'obligation légale d'enregistrer

La plupart des pays du monde (le Royaume-Uni figurant parmi les exceptions) impose sur les non citoyens l'obligation légale de s'enregistrer. La loi (amendement) sur les non citoyens (enregistrement, immigration et expulsion) de 1965, amendée en 1980, en Sierra Leone, la loi sur le contrôle des étrangers et des réfugiés de 1996 et la loi sur l'enregistrement des réfugiés étrangers, en Ouganda, et la loi sur la réglementation de l'asile, au Soudan, sont des exemples de législation de ce genre.

Encadré no. 12 Les réfugiés non enregistrés à Khartoum

En mars 1987, la police lance une campagne dans différents quartiers de Khartoum et ramasse plusieurs réfugiés non enregistrés. Nombre de ces personnes ne se sont pas déclarées comme demandeurs d'asile au passage des frontières, contrairement à la loi, ou se sont rendues à Khartoum sans être officiellement autorisés à quitter le camp de réfugiés.

Il n'y a généralement pas de législation nationale relative aux personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, ce qui peut causer des problèmes juridiques graves. A titre d'exemple, l'Ouganda n'émet pas de carte d'identité nationale. La fiche d'impôt progressif délivrée à chaque adulte permet de prouver la citoyenneté. De nombreuses personnes déplacées à l'intérieur du pays, étant très pauvres, ne paient pas d'impôts et n'ont donc plus de documents fiscaux, s'exposant ainsi au risque d'emprisonnement parce qu'ils sont incapables de prouver leur citoyenneté.

Encadré no. 13

Les demandeurs d'asile soumis aux restrictions au Japon

Le Japon a été sévèrement critiqué par Amnesty International et même par le HCR parce qu'il n'informe pas les demandeurs d'asile éventuels de la procédure à suivre et ne leur donne pas de formulaire de demande. Traités, pour la plupart, comme immigrants clandestins, les demandeurs d'asile se voient systématiquement refuser la protection, même si le gouvernement japonais peut être accusé de violation des droits de l'homme. Le droit légal à l'enregistrement leur est refusé (TAKAHASHI, 1995: 33).

4.2.2 Le droit légal à l'enregistrement

Le droit à l'enregistrement à la naissance est consacré par les instruments internationaux. Selon l'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 7 de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, chaque enfant doit être enregistré à la naissance et a le droit d'acquérir la nationalité. Dans ce sens, l'enregistrement peut être la condition préalable de l'octroi de différents droits et qualités.

Encadré no. 14 L'enregistrement des tribus montagnardes en Thaïlande

L'opération d'enregistrement, menée de 1985 à 1988, des tribus montagnardes dans 20 provinces du nord de la Thaïlande révèle qu'il n'y a, parmi une population de 1,5 millions personnes environ, que 50 pour cent de citoyens thaïlandais. Une nouvelle opération menée au début des années 1990 indique que seulement les deux tiers environ ont pris la nationalité thaïlandaise. En 1995, selon l'Institut de recherches tribales, les tribus montagnardes comptent un peu moins de 700.000 membres au total, alors que le chiffre, non publié, avancé par le Bureau d'enregistrement du ministère de l'Intérieur est de 815.000 environ. Ces divergences s'expliquent en partie par la participation non coordonnée de différents organismes au système d'enregistrement, associée à la fluctuation de la population.

Néanmoins, l'enregistrement des populations se transforme progressivement en élément clef de la politique d'intégration du gouvernement thaïlandais, qui y voit le moyen d'étendre son contrôle et sa juridiction sur son territoire et les habitants. Les populations tribales ont pris conscience du fait que l'enregistrement et la citoyenneté présentent désormais des avantages importants: ils sont la condition de leur prise en compte dans les politiques nationales relatives au classement des bassins versants ou à l'utilisation des sols, entre autres, et d'un meilleur accès aux services. Individuellement, la citoyenneté donne accès à l'inscription aux écoles gouvernementales dans une classe supérieure et à une gamme plus large d'emplois. Les citoyens peuvent officiellement être propriétaires de rizières et enregistrer du bétail. L'enregistrement influence également la tendance à la sédentarisation. Au niveau collectif, l'unité d'enregistrement est la communauté villageoise, mais celle-ci doit s'installer définitivement pour être inscrite dans le répertoire des villages du service de l'administration locale (Department of Local Administration - DOCA). L'enregistrement transforme également la structure formelle d'autorité dans les villages. En 1983, le DOCA crée des comités villageois qui remplacent officiellement le rôle des sages villageois. Le président du comité, rémunéré par le gouvernement, fait office de représentant gouvernemental. Les ménages, qui représentent la deuxième unité d'enregistrement, disposent d'une carte codée avec des couleurs selon qu'ils disposent ou non de la citoyenneté officielle (AGUETTANT, 1995).

L'enregistrement des personnes déplacées par la force est un outil servant essentiellement à protéger les droits et le statut, plutôt qu'à quantifier les populations. Il est possible, par exemple, d'établir un système efficace et durable d'enregistrement des naissances et des décès dans le cadre des services de santé publique, bien avant la création d'un système complet d'enregistrement des populations.

Il arrive aussi que l'enregistrement soit, pour des populations non touchées par la migration forcée à l'intérieur d'un Etat, la condition d'octroi de la citoyenneté avec les droits y afférents. Les populations déplacées sont souvent dans l'impossibilité d'enregistrer les mariages et les naissances, parce qu'il n'y a pas de service d'enregistrement dans les camps, parce qu'il n'en existe pas pour les personnes qui s'y installent spontanément, ou parce qu'ils sont disponibles en milieu urbain mais pas en zone rurale. En conséquence, les mariages ne sont pas reconnus. Les enfants nés de ces mariages sont ainsi formellement illégitimes et souvent, de ce fait, apatrides.

Si l'enregistrement n'est pas toujours l'outil idéal d'énumération des populations, il peut constituer, dans certains cas particuliers, un droit en soi. Par ailleurs, il est étroitement lié à la protection de différentes sortes de droits (reconnaissance du statut de réfugié, protection des prisonniers de guerre, etc.).

4.2.3 L'accès à l'assistance matérielle

Même si l'enregistrement ne peut pas toujours, comme nous l'avons vu dans la section 3.2 sur la distribution, garantir l'accès équitable, il devient, lorsque les donateurs ou les intervenants sur le terrain lui accordent une importance centrale, la condition *sine qua non* du droit à l'assistance matérielle, c'est-à-dire le moyen pratique, administratif d'assurer les droits de base.

Encadré no. 15

Les réfugiés afghans au Pakistan

Entre novembre 1986 et le début de 1987, des ONG donnent le signal d'alarme au sujet de l'afflux de jusqu'à 100.000 réfugiés afghans dans la province de la Frontière du Nord-Ouest au Pakistan. Il n'y a pas eu d'enregistrement de nouveaux réfugiés depuis octobre 1985 et, en l'absence d'enregistrement, les nouveaux venus ne reçoivent pas d'aide de la part du gouvernement ou des Nations-Unies, mais uniquement des ONG. Selon le HCR, la responsabilité incombe aux autorités pakistanaises, qui affirment, de leur côté, qu'elles retardent l'enregistrement parce qu'il est prévu de transférer de nombreux réfugiés afghans de la province de la Frontière du Nord-Ouest jusqu'au Pendjab à l'est. Suite aux demandes insistantes du HCR, les autorités nationales commencent à enregistrer les nouveaux venus, mais les personnes arrivées entre fin 1985 et fin 1986 ne sont pas incluses.

La planification

Il est fréquent d'enregistrer les populations en vue d'obtenir des informations quantitatives qui serviront de base à la programmation, notamment en ce qui concerne l'aide alimentaire et les rations qui sont, surtout lorsqu'il faut les importer, la forme d'assistance humanitaire la plus coûteuse. On a donc tendance à justifier l'exigence d'exactitude en fonction des coûts. Il existe également une conviction répandue, en dépit de l'absence de preuves à l'appui, selon laquelle c'est l'aide alimentaire gratuite, plus qu'autre chose, qui crée la dépendance des populations déplacées vis-à-vis de l'aide extérieure. (Peut-être que les décideurs, s'ils écoutaient les personnes déplacées ou, à plus forte raison, s'ils subissaient ce qu'elles subissent, contesteraient cette hypothèse, mais cela n'est pas tellement dans leurs habitudes.)

Encadré no. 16 Réenregistrer les personnes déplacées en vue d'une nouvelle programmation : Khartoum, Soudan

En octobre 1992, le Commissaire pour les personnes déplacées procède, de concert avec l'ONGI CARE, à l'enregistrement des Soudanais déplacés dans les camps de Jebel Awliya et Al Salam Omdurman à Khartoum. A ce moment-là, il existe plusieurs estimations du nombre de personnes déplacées à Khartoum. D'après le recensement de février 1990, il y a au total 845.000 personnes déplacées par la sécheresse et la guerre, mais ce chiffre inclut certains habitants des zones d'installation spontanée. Le Haut-Commissariat pour la réinstallation des personnes déplacées, relevant du Conseil des ministres, utilise le chiffre de 757.000, tandis que les registres du Commissaire pour les personnes déplacées font état de 712.000.

Le département d'urgence du HCR réalise, au préalable, une évaluation rapide, en rattachant la taille de la zone occupée à la taille de la population, technique qui sert à estimer rapidement les populations spontanément installées. Le Commissaire pour les personnes déplacées et CARE affirment que la marge d'erreur de

voir au verso

Encadré no. 16 (suite)

l'opération pose des problèmes pour la planification opérationnelle et budgétaire, notamment sur le plan de la distribution.

L'opération d'octobre 1992 vise donc à mener une enquête de référence, dans le cadre de laquelle tout le monde recevra une nouvelle carte d'enregistrement uniformisée. Cette carte sera utilisée à la fois pour la distribution des rations et pour la planification des services futurs et de la réinstallation de la population déplacée. La carte de rationnement ayant une validité de 12 mois seulement, il faudra procéder chaque année au ré-enregistrement. Entre-temps, deux membres du personnel seront affectés en permanence au bureau d'enregistrement de chaque camp afin de contrôler les départs, en collaboration avec les dirigeants locaux, les fonctionnaires et le personnel ONG, évitant ainsi le double emploi et veillant à ce que des chiffres actualisés soient disponibles pour les besoins de la planification (Commissaire pour les personnes déplacées et Care International Sudan, 1992).

Eviter le double emploi

Les efforts pour assurer l'enregistrement exact sont souvent motivés par le souci d'éviter l'exagération du nombre et de garantir la distribution appropriée et efficiente des ressources. Il est généralement supposé que les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays essayeront de se faire enregistrer plus d'une fois afin d'obtenir plus que la ration officielle. Ceci est souvent vrai, mais il convient de souligner, une fois de plus, qu'on doit être en mesure, en cas de réduction des rations, de garantir l'approvisionnement des nécessiteux.

Encadré no. 17

Le problème du double enregistrement: Ouganda, Ethiopie, Tchétchénie

Ouganda

Il est déclaré explicitement, dans une directive émise par le Directeur des réfugiés en Ouganda concernant «les procédures d'accueil, d'enregistrement, d'admissibilité et de transport des nouveaux réfugiés» (ministère du Gouvernement local, 1995), que le double enregistrement délibéré et le mouvement non autorisé des réfugiés d'un camp à l'autre afin de bénéficier de l'aide humanitaire sont illégaux et constituent un abus de l'hospitalité ougandaise et du statut de réfugié. Afin de minimiser les possibilités d'un tel «abus» du système, l'enregistrement est effectué par le personnel du ministère du Gouvernement local et du HCR, tandis que les réfugiés sont assignés à des zones d'installation ou à des camps particuliers et n'ont pas le droit de vivre ailleurs sans autorisation par écrit. La directive rajoute que la communication du nombre officiel de réfugiés est une prérogative du seul gouvernement et qu'aucune autre organisation n'a de mandat pour faire des déclarations publiques indépendantes concernant le nombre de réfugiés.

Ethiopie

En 1983/4, ce qui est alors la Ligue des sociétés de Croix-Rouge et de Croissant-Rouge (l'actuel mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) participe à deux grandes opérations d'enregistrement afin d'aider les Ethiopiens qui se sont réfugiés à l'étranger, principalement pendant et après la guerre dans l'Ogaden avec la Somalie, et qui regagnent la région de Hararghe. Entre les mois d'avril 1983 et janvier 1984, presque 92.000 rapatriés sont enregistrés. Au mois de juin 1984, on estime à 240.000 le nombre

des personnes arrivées par la suite. Le HCR décide de réaliser une deuxième opération d'enregistrement afin de planifier le programme d'aide aux nouveaux venus. Cette nouvelle opération, qui a lieu entre juillet et fin octobre 1984, enregistre 226.000 rapatriés de

voir au verso

Encadré no. 17 (suite)

plus, mais cette fois-ci un processus de vérification complète par ordinateur est réalisé suite à l'enregistrement, en confrontant le nom du chef de ménage (masculin) et le nom de la conjointe. D'après les résultats de la vérification, il y aurait eu de nombreuses tentatives de double enregistrement. Dans certains cas, les rapatriés pratiquant le double enregistrement ont changé le nom du chef de ménage, mais pas celui de la conjointe, tandis que d'autres ont enregistré les conjoints séparément (Ligue des sociétés de Croix-Rouge et de Croissant-Rouge, 1984).

Tchétchénie

Les personnes déplacées en Tchétchénie et dans les régions voisines ont reçu, de la part du personnel des organisations internationales, le surnom de «touristes de l'aide», parce qu'elles sont nombreuses à venir s'enregistrer dans les régions frontalières, à se présenter lors des distributions et puis à rentrer en Tchétchénie. Néanmoins, plutôt que d'être motivé essentiellement par l'opportunisme matériel, leur comportement reflète, de l'avis de certains, le caractère transitoire de la guerre en Tchétchénie (HANSEN et SEELY, 1996: 52-53).

On suppose presque systématiquement que des chiffres inexacts sont des chiffres délibérément gonflés. Ceci s'applique peut-être à une minorité de bénéficiaires, mais il y a de bonnes raisons de croire que de nombreux autres qui ont droit, à des titres différents, à l'aide matérielle ne sont pas enregistrés et sont donc oubliés. Par ailleurs, si les chiffres inexacts sont systématiquement attribués à la manipulation pratiquée par les personnes déplacées (ou les autorités nationales), il arrive que d'autres défauts fondamentaux de l'ensemble du système d'enregistrement soient passés sous silence.

Réduire l'assistance

Il est fréquent que les résultats de l'enregistrement servent à justifier une réduction considérable de l'aide (sous prétexte que les nouvelles estimations indiquent que les anciens chiffres de planification étaient trop élevés). L'aide est réduite en supposant que la précision du système de distribution permettra

de garantir la livraison équitable de l'aide à tous les bénéficiaires prévus. Or c'est souvent tout le contraire: les éléments puissants conservent une proportion excessive de ce qui est distribué, tandis que les plus faibles reçoivent des rations qui ne suffisent pas à maintenir la vie. Si des réductions sont effectuées en l'absence d'efforts pour éviter que les membres les plus faibles de la communauté ne souffrent en conséquence, l'enregistrement n'a pas atteint l'objectif escompté.

Néanmoins, seul l'enregistrement permet d'obtenir certains types d'information, notamment les informations spécifiques, détaillées sur les individus ou les petits groupes (les ménages par exemple). Il est donc indispensable, dans certaines situations, de prévoir l'enregistrement quand il représente le seul, ou peut-être le meilleur moyen d'obtenir des informations, situations reprises dans l'encadré no. 9.

Encadré no. 18

L'enregistrement en vue de l'aide à la réinstallation et de la compensation: Liban

Il y a au Liban, depuis des décennies, des centaines de milliers de personnes déplacées, dont plus de 265.000 réfugiés palestiniens, peut-être 500.000 personnes déplacées depuis longtemps et des personnes, notamment du Sud Liban, déplacées pendant des périodes plus courtes lors des incursions militaires périodiques de l'Israël, plus récemment en avril 1996. Suite à l'accord de paix de Taif en 1990, le gouvernement libanais crée un ministère pour les personnes déplacées, en réponse au mécontentement d'un nombre important des personnes déplacées depuis longtemps à l'intérieur du pays. Des procédures d'enregistrement, de suivi et de déboursement sont rapidement mises en place dans le cadre d'un programme soutenu par le PNUD et des ONG. Les personnes enregistrées ont droit à la compensation, les propriétaires pour réparer les dégâts causés à leurs maisons et les squatters pour quitter les maisons abandonnées par les familles déplacées.

Cependant, en dépit des affirmations officielles relatives à la justice et à la précision du processus d'enregistrement, l'opération dans

voir au verso

Encadré no. 18 (suite)

son ensemble présente des faiblesses importantes. Il est difficile, pour ceux qui n'ont pas de titre de propriété, de faire valoir leurs droits; compte tenu des définitions imprécises, les migrants économiques ont également pu obtenir une compensation et tous les cas ne sont pas traités avec la même rapidité. En général, le programme dans son ensemble aurait souffert d'un manque de réflexion préalable et de planification méticuleuse, passant sous silence, entre autres, l'absence de possibilités de gagner sa vie une fois de retour au village et la transformation de la dynamique familiale et des rôles sexuels à cause du déplacement à long terme. Par ailleurs, du fait d'une certaine manipulation politique, la réinstallation a eu des accents de népotisme et de clientélisme. Du point de vue technique, l'opération d'enregistrement a donc été relativement efficace, mais le programme présente des imperfections importantes en ce qui concerne la formulation des objectifs et des critères et le traitement équitable du groupe cible.

4.2.4 L'enregistrement et la protection

La responsabilité de protéger les populations en danger incombe, en tout premier lieu, aux autorités nationales. En principe, l'intervention du HCR et du CICR, les deux organisations internationales officiellement chargées de protéger les populations déplacées et les civils dans les conflits, dépend donc de la collaboration de ces autorités. Strictement parlant, le rôle de protection du HCR se limite aux réfugiés reconnus (élargi progressivement pour couvrir «d'autres personnes de préoccupation pour le HCR»), tandis que le mandat du CICR s'étend aux personnes déplacées à l'intérieur d'un pays, aux civils pris entre des parties en guerre et aux prisonniers. Dans la pratique, du fait des changements de la nature des conflits après la fin de la guerre froide - la prédominance des guerres intérieures, civiles, à la place des conflits traditionnels inter-Etats, la participation des gouvernements à la poursuite de ces conflits et le ciblage des civils - il est de plus en plus fréquent de se tourner vers la communauté internationale comme seule source de protection.

La possession d'une carte d'identité de réfugié facilite, d'une part, le recours des personnes déplacées à la protection du HCR et, d'autre part, l'affirmation par le HCR de son mandat et de sa responsabilité en cas de menaces ou d'abus. Les informations permettant de conférer une identité spécifique à une personne sont d'une nature différente et considérablement plus détaillées que les informations requises pour la livraison d'aide matérielle.

De son côté, le CICR ne distingue pas les populations déplacées à l'intérieur d'un pays et les réfugiés, car son mandat n'est pas défini de la même façon. Contrairement au HCR, il compte donc moins sur l'enregistrement pour réaliser sa tâche. Cependant, l'enregistrement individuel peut s'imposer dans le cas des prisonniers, groupe particulièrement vulnérable. A titre d'exemple, afin d'empêcher les «disparitions» dans les prisons, il est conseillé d'exiger des autorités qu'elles entretiennent des registres corrects, indiquant l'identité de chaque prisonnier, les raisons de l'emprisonnement, la date d'arrestation, l'autorité judiciaire concernée et les détails de la libération ou du transfert à un autre établissement. Par ailleurs, il convient de tenir un registre national de tous les lieux de détention (Independent Commission on International Humanitarian Issues, 1986: 89).

Encadré no. 19

L'enregistrement et la protection: les personnes déplacées en Amérique Latine

La position des personnes déplacées peut être particulièrement délicate si elles sont menacées par les autorités nationales ou les ministères lors des conflits intérieurs. Cette situation angoissante existe au Pérou et en Colombie, parmi d'autres Etats de l'Amérique Centrale et du Sud. Dans ces cas-là, la priorité doit être accordée à l'enregistrement de la population. Si l'enregistrement en tant que tel est incapable d'assurer une protection efficace, il permet, au minimum, d'identifier chaque personne déplacée et, dans le cas des réfugiés, autorise le HCR à intervenir. Il peut aider à décourager toute ingérance officielle fâcheuse, faciliter la recherche des personnes absentes et, dans les plus mauvais cas, constater officiellement les cas de personnes «disparues».

4.3 L'enregistrement et les groupes particuliers

L'enregistrement individuel représente également un moyen important d'éviter l'oubli de groupes spécifiques. Un chiffre global pouvant suffire à la planification de l'aide matérielle n'identifie pas les groupes vulnérables du fait du sexe, de l'âge ou des caractéristiques religieuses, ethniques ou autres.

4.3.1 Les femmes

Il arrive dans des situations d'urgence que les femmes soient peu à peu séparées des hommes, soit parce que ces derniers se sont vus accorder le statut de réfugié et l'asile dans un pays tiers, soit de leur propre choix ou à cause de situations indépendantes de leur volonté (disparition, mort, perte de contact lors du déplacement, etc.). Il faut donc que les femmes déplacées puissent faire valoir et prouver indépendamment leur droit à la protection par opposition à leur rapport avec le chef (généralement) masculin du ménage ou de la communauté.

Encadré no. 20 Le droit à l'assistance humanitaire des Rwandaises en Ouganda

A la fin des années 1950 et au début des années 1960, des Rwandais se réfugient en Ouganda, où ils recoivent l'aide du HCR. L'enregistrement porte essentiellement sur les chefs, pour la plupart masculins, de ménage. L'aide du HCR est progressivement supprimée à mesure que les réfugiés s'intègrent dans la population locale. Cependant, de nouvelles perturbations séparent à nouveau la population locale et les réfugiés rwandais. Le HCR démarre un nouveau programme de secours, mais de nombreuses Rwandaises, séparées de leurs hommes et n'ayant jamais eu leurs propres documents de réfugié, sont perdantes (FORBES MARTIN, 1991: 28).

Il est également indispensable de reconnaître que de nombreuses femmes déplacées ont pu être les victimes d'agressions sexuelles. Si la persécution en raison du sexe n'est pas incluse explicitement dans les définitions universelles relatives aux réfugiés, les pays d'accueil peuvent prendre en considération de

tels éléments. Les femmes hésiteront normalement à mentionner et à discuter, lors des entretiens, ce qui leur est arrivé, d'autant plus si l'interlocuteur est masculin. Il est donc indispensable d'assurer la présence de personnel féminin compétent à tous les stades du processus d'enregistrement et d'identification.

4.3.2 Les enfants

En 1994, l'organisation Save the Children Fund (UK) a publié «A Good Practice Guide on Family Tracing». Nous ne nous proposons pas de répéter les informations fournies par SCF, mais de résumer les aspects les plus importants et de les rattacher à la question de l'enregistrement et de l'identification en général.

Il est courant de suivre la trace des enfants en vue de la réunification des familles. On recherche des parents pour leur rendre des enfants non accompagnés, ou bien les familles recherchent les enfants perdus. Lorsque la famille n'est pas retrouvée, ou lorsqu'il existe des raisons convaincantes, dans l'intérêt de l'enfant, pour ne pas réunir une famille, on cherche plutôt une solution alternative satisfaisante pour le placement de l'enfant.

Les quatre étapes clefs sont l'identification, la documentation, la recherche, la réunification. Compte tenu de l'importance primordiale, pour l'enfant et pour le parent, des retrouvailles, on ne doit pas laisser à l'initiative des enfants l'identification de ceux qui ont besoin d'aide pour retrouver leur famille, cette identification devant être entreprise de façon proactive par les organisations gouvernementales et internationales compétentes.

L'enregistrement individuel et la documentation spécifique s'imposent donc dans le cas des enfants non accompagnés. L'identification doit être entreprise le plus tôt possible, éventuellement avant l'enregistrement général et, à mesure que les populations continuent de se déplacer, spontanément ou sous la contrainte, les procédures d'identification doivent être répétées.

Encadré no. 21 L'identification des enfants non accompagnés au Rwanda

En décembre 1994, Save the Children Fund (UK) et UNICEF ont décidé d'effectuer l'enregistrement rapide des enfants non accompagnés dans les camps, tels Rukondo et Cyanika, des personnes déplacées dans la préfecture de Gikongoro au Rwanda. Peu avant, le camp de Muko a été fermé, laissant plus de 200 enfants non accompagnés. On redoute de voir la même situation se produire si les personnes déplacées des autres camps devaient retrouver leur commune d'origine. En dépit de l'enregistrement d'enfants non accompagnés par le CICR, SCF est d'avis que de nombreux enfants ont été omis. Par ailleurs, souvent les enfants enregistrés ne se trouvaient plus au lieu d'enregistrement initial et une nouvelle opération était donc jugée nécessaire.

La tâche d'identifier les enfants non pris en charge par des adultes peut être confiée aux chefs de la communauté ou à des agents communautaires généraux tels que les assistants sociaux, les enseignants ou les commissaires, à une équipe spécialisée ou aux deux. Le contexte aidera à déterminer qui est mieux placé et qui a la capacité voulue. Une campagne large d'information publique sur les buts et les procédures de l'opération facilitera la tâche. Il est conseillé au tout début d'identifier les enfants se trouvant dans les camps volants ou les camps pour personnes déplacées, dans la rue ou dans les camps militaires, ou qui sont accueillis par des communautés locales, dans des hôpitaux, des gendarmeries, des orphelinats ou des maisons pour enfants, afin de déterminer les priorités en fonction des risques pour l'enfant. Des fiches simples, flexibles, pouvant être remplies sur le terrain par des gens peu instruits, tout en permettant le recoupement au niveau central, servent à noter les informations de base. En règle générale, plusieurs organisations participent à la fois, notamment le ministère de la Protection sociale, UNICEF, HCR, les ONG spécialisées et les ONG pour enfants, qui ont tendance à utiliser des systèmes différents.

Les photographies peuvent être d'une grande utilité. Dans la région des Grands Lacs, le CICR, UNICEF et SCF(UK) ont développé un programme régional pour photographier des milliers d'enfants en vue de la réunion familiale. Cependant, les systèmes qui comptent sur les appareils photo et les pellicules

sont exposés au risque de panne et de vol du matériel. Par ailleurs, les ordinateurs constituent certes un outil puissant, mais les systèmes informatisés dépendent de matériel coûteux et d'appui technique. Les services gouvernementaux préfèrent souvent utiliser l'informatique pour répondre à des besoins qu'ils jugent plus urgents.

4.4 L'enregistrement et le devoir de rendre compte

Dans certaines situations, la décision relative à l'enregistrement est prise en fonction du pouvoir et de l'influence des parties intéressées - donateurs, autorités, représentants de la population concernée et/ou des communautés voisines - en dehors de toute évaluation objective des possibilités de succès.

Le lien étroit que certains (les donateurs surtout) voudraient créer entre l'enregistrement et le devoir de rendre compte n'existe pratiquement pas. En admettant que l'enregistrement puisse garantir des résultats plus ou moins exacts, on a tendance à le considérer, à tort, comme indicateur indépendant de la transparence. S'il est vrai que la responsabilité doit être définie, en partie, du point de vue financier ou quantitatif, car il est évidemment nécessaire de rendre compte de l'achat, du transport, de la réception et de la distribution de l'aide, en fonction d'un nombre spécifique de bénéficiaires, cette condition étant de plus en plus strictement imposée par les donateurs, ce n'est pas le fin mot de l'histoire. En revanche, on considère généralement que l'évaluation et les comptes rendus quantitatifs, plutôt que qualitatifs, sont plus intéressants, moins difficiles à réaliser et capables de produire des résultats plus immédiats. (Les donateurs reconnaissent peut-être ainsi les possibilités limitées qu'ils ont de mesurer l'efficacité de leurs dons.)

Or, il y a une forme de responsabilité toute aussi importante que l'enregistrement ne permet pas d'assumer: le devoir de rendre compte à la population bénéficiaire. Comme nous l'avons déjà mentionné, si l'enregistrement représente la condition d'accès à l'aide, le système d'enregistrement doit être géré de manière très professionnelle et suivie, afin d'éviter l'exclusion injustifiée d'un bénéficiaire parce qu'il vient d'arriver, de naître ou de se déplacer, à cause d'un système insuffisant de distribution, etc. Il est à regretter que les systèmes d'enregistrement, lors des situations d'urgence, manquent souvent à ce devoir.

Il convient donc d'analyser en profondeur les notions de réussite et d'échec. La responsabilité d'assurer le bien-être global des êtres humains, plutôt que l'élimination des «tromperies» des bénéficiaires et des populations associées en qui «on ne peut pas avoir confiance», pourrait constituer le concept de base d'une telle analyse. Tout d'abord, la transparence exige qu'on veille à ce que les êtres humains puissent continuer à vivre et à vivre dans la dignité. Une telle analyse aurait aussi à définir et à attribuer la responsabilité de la réussite ou de l'échec à ceux qui ont été chargés, ou ont assumé, la tâche de protéger la population en question. Cette attribution de responsabilité pourrait toucher, par exemple, les dirigeants de la communauté concernée et les organisations ou le personnel de l'extérieur qui ont participé à l'action humanitaire. Plus le pouvoir de décision de ces groupes relatif aux ressources est important, plus l'évaluation doit être rigoureuse. Il convient de souligner une fois de plus que la communauté elle-même doit jouer le rôle central dans ce processus de détermination des responsabilités.

La pression en faveur de l'enregistrement ne reflète parfois qu'une tentative bien compréhensible de prouver que le devoir de rendre compte est pris au sérieux. Il est déprimant de constater que, dans le cas d'un programme inefficace, au mieux, et sérieusement défectueux dans sa conception globale, au pire, l'enregistrement est envisagé, par certains, comme l'une des rares possibilités de rectifier le tir. Dans une telle situation critique, on comprend que des pressions en faveur de l'enregistrement soient exercées par les donateurs, ou ceux qui acheminent l'aide, persuadés que les responsables de la gestion du programme d'aide ne possèdent pas des informations aussi fondamentales que le nombre de personnes assistées et que l'enregistrement représente la seule méthode fiable de résoudre ce dilemme prioritaire. L'enregistrement peut ainsi servir à perpétuer d'autres défauts, en abordant uniquement des problèmes secondaires.

Néanmoins, dans la mesure où l'enregistrement réussit à apaiser les donateurs ou les autorités, ou n'importe quel acteur pouvant influencer l'avenir de la population en question, sa valeur est indéniable. Ceci est flagrant lorsque la reprise de l'approvisionnement dépend de l'enregistrement. Si l'enregistrement s'impose dans une telle situation et sans tenir compte d'autres considérations, soit. En décidant d'enregistrer, on ne fait que reconnaître que, qu'on le veuille ou non, qui paie les violons choisit la musique ; on accepte la dure réalité, on fait de la *realpolitik*.

4.5 Décider de l'opportunité de l'enregistrement

4.5.1 Introduction

Nous avons cherché à mettre en lumière l'importance de distinguer les raisons pour procéder, ou ne pas procéder à l'enregistrement. D'un côté, il existe certains types d'assistance, notamment les programmes d'alimentation thérapeutique ou l'établissement du statut juridique, où l'exclusion d'une personne, du fait d'un processus inexact, lui porterait préjudice. De l'autre côté, il existe des situations où une telle précision n'est pas indispensable, ou on a besoin d'informations plus générales en vue de la planification globale. Des moyens plus simples, moins chers et peut-être moins contestés de rassembler ces informations sont indiqués dans ces cas-là.

Il arrive que le fait même de tenter une opération d'enregistrement, quels que soient les résultats, réponde apparemment aux besoins de celui qui, en premier lieu, a exigé l'enregistrement. On entend plus souvent demander, dans le cadre des actions humanitaires, «Quand est-ce que l'enregistrement sera effectué?» ou «Pourquoi est-ce qu'il n'a pas été effectué?» que «Pourquoi avez-vous enregistré?», «Qu'est-ce que vous avez accompli grâce à l'enregistrement que vous n'auriez pu accomplir par des moyens alternatifs et peut-être moins perturbateurs et moins coûteux ?», ou «Etait-il vraiment nécessaire ?», «Quel était le coût pour qui et quel était l'avantage précis pour qui ?». Par moments, c'est comme si une démarche bureaucratique doit être faite et visiblement faite. Cette démarche devient ainsi suffisante en soi, quelles que soient les informations fournies et sans tenir compte de la fiabilité des informations, du coût, des ennuis ou de la confusion qu'elle crée. On est obligé de constater, dans de tels cas, que l'opération même représentait l'objectif.

Nous examinons ci-après les considérations entrant en jeu une fois posées les bonnes questions et une fois établie la nécessité de l'enregistrement : est-ce que les conditions (notamment politiques et de sécurité) admettent l'enregistrement? Les circonstances d'une intervention d'urgence peuvent déterminer la possibilité d'effectuer l'enregistrement souhaité.

4.5.2 Considérations clefs

Il convient de poser plusieurs questions pratiques:

- Faut-il que les responsables de l'enregistrement aient accès à l'ensemble de la population cible ?;
- La population s'est-elle suffisamment stabilisée pour participer activement et convenablement à l'opération ?;
- Le site et les installations conviennent-ils à l'enregistrement (le danger des mines, la possibilité de débandades, les risques pour la santé) ?;
- Les ressources sont-elles suffisantes pour réaliser l'opération avec des chances de succès et d'une façon qui ne perturbera pas des activités plus importantes au détriment de la population ou de certains groupes ?;
- Les informations rassemblées grâce à l'enregistrement arriveront-elles trop tard pour être immédiatement utiles lors de la conception d'un programme d'aide d'urgence?

La plupart des caractéristiques des programmes d'assistance humanitaire sont arrêtées au cours des premières semaines, avant qu'on puisse mettre en place un système d'enregistrement précis. Il est parfois difficile de modifier des programmes établis, même lorsqu'ils se sont avérés défectueux.

Les conditions et les ressources

Le manque de ressources pour la quantification est un problème qui revient. Si, par exemple, lorsque l'enregistrement représente la méthode optimale de quantification de la population, les ressources nécessaires ne sont pas disponibles, quelles mesures faut-il prendre? La réponse instinctive consiste à différer l'enregistrement et la quantification jusqu'à ce que les ressources soient disponibles. Cependant, on peut utiliser, du moins temporairement, des méthodes moins coûteuses. Il faudra probablement s'adresser aux parties intéressées (les donateurs) pour les convaincre des difficultés qui se présentent. Une évaluation claire du gaspillage probable de ressources, des dégâts pouvant être causés au programme, sans parler du risque (s'il y en a) pour le personnel et les bénéficiaires, doit être faite et transmise. Il convient d'une part de signaler les possibilités réduites de mener à bien un enregistrement dans des conditions aussi défavorables et, d'autre part, de proposer l'estimation du nombre de bénéficiaires.

Si cet argument n'est pas accepté, il faut essayer, selon un gestionnaire de programmes d'urgence onusiens, qui a de nombreuses années d'expérience des actions humanitaires dans la Corne de l'Afrique, «de récupérer vos critiques... mettez-les en première ligne, faites-les participer au processus d'enregistrement, demandez qu'ils répondent, ou que leurs représentants répondent aux questions difficiles et qu'ils s'attaquent ponctuellement aux problèmes et aux situations difficiles qui surgissent» (voir également 3.2.4 ci-dessus).

La sécurité

L'enregistrement d'un grand nombre de personnes au même moment et au même endroit peut causer une certaine gêne, à tout le moins, et présenter des risques pour tout le monde. Les conditions climatiques, la disposition du centre d'enregistrement, le moment de la journée et les catégories de personnes à enregistrer (plus ou moins vulnérables - prévoir des dispositions spéciales pour les groupes vulnérables) sont autant de facteurs pouvant causer ou aggraver le problème, tout comme un personnel mal préparé, mal équipé et mal géré (les cas de personnel de sécurité frappant les personnes venues se faire enregistrer ne sont pas inconnus). On doit également considérer le risque éventuel de sabotage, ou d'attaque par des groupes foncièrement hostiles à l'opération d'enregistrement. Une évaluation des risques doit faire partie du processus de préparation et des mesures appropriées doivent être prises: planification matérielle, choix du bon moment, formation du personnel, diffusion d'informations, sélection et préparation des ressources humaines, participation des forces de sécurité compétentes, etc.

Choisir le bon moment

On se retrouve souvent face au dilemme de déterminer le bon moment pour effectuer l'enregistrement. Plus l'enregistrement est précoce, plus dramatiques sont les possibilités d'échec. Quand l'enregistrement est effectué aux premiers stades d'une situation d'urgence, il est peu probable que la population se sera suffisamment stabilisée pour que l'opération puisse être menée à bien. Les mouvements de population qui continuent, les taux inacceptablement élevés de mortalité et de morbidité exigeant l'intervention immédiate pour sauver la vie des victimes, la confusion générale qui a pour conséquence une connaissance insuffisante ou inexacte, de la part du planificateur, de la situation et de la

population concernée, les structures fragiles de direction et de représentation au sein de la population sont autant de facteurs militant contre l'enregistrement convenable. En règle générale, l'enregistrement doit être reporté en attendant une phase plus stable. Néanmoins, une telle remise entraîne d'autres problèmes, car les erreurs éventuelles des statistiques ou du programme de distribution auront le temps de s'enraciner avant l'enregistrement.

Tout compte fait, on a intérêt à enregistrer un peu plus tard, quand les conditions ont des chances d'être mures. Il convient donc, aux premiers stades d'une situation d'urgence, de sensibiliser les décideurs aux avantages réels d'autres méthodes d'évaluation relativement à l'enregistrement.

Encadré no. 22 L'enregistrement au tout début d'une situation d'urgence

Il n'existe pas de statistiques fiables relatives au nombre d'interventions d'urgence majeures ayant réussi à enregistrer une population bénéficiaire, ne serait-ce qu'une fois, au cours des deux premiers mois. L'expérience montre, cependant, que ces cas sont largement minoritaires. Les seuls exemples concernent apparemment des opérations réalisées par les autorités officielles pouvant compter sur une capacité institutionnelle très centralisée (normalement des structures de protection sociale), cas du Sri Lanka et des pays de l'ex-Yougoslavie et de l'ex-Union Soviétique. En 1992, un mois seulement après l'ouverture des hostilités en Bosnie-Herzégovine, les autorités croates ont réussi à enregistrer les réfugiés qui affluaient dans le pays. Les autorités arméniennes, azerbaïdjanaises et géorgiennes ont pu enregistrer de nombreux réfugiés et personnes déplacées au moment où les différents conflits ont éclaté dans le Caucase. On ne peut pas affirmer que ces enregistrements aient été exhaustifs. Il s'agit là d'exceptions - aucune opération d'urgence internationale ayant pu enregistrer la population bénéficiaire durant les deux premiers mois ne vient à l'esprit.

Les autorités locales

Les meilleures possibilités d'un enregistrement complet, à condition que celuici soit bien géré, existent quand une population bénéficiaire reçoit l'aide de la communauté d'accueil dans un pays ou une zone relativement développé et bien organisé. Dans une telle situation, l'enregistrement peut être assuré par les structures existantes ou pouvant être mises en place sans trop perturber les programmes, le plus souvent des structures officielles, gouvernementales (les services sociaux gouvernementaux ou municipaux, par exemple).

Encadré no. 23 Compter sur l'aide de la population d'accueil dans le Caucase et au Sri Lanka

Dans les régions frontalières de la Tchétchénie, notamment l'Ingouchie et le Daghestan, le programme d'aide internationale part du principe selon lequel les familles d'accueil viendront en aide à la population déplacée de Tchétchénie. Les personnes déplacées de Prigorodnyi et de Tchétchénie, considérées conjointement, ont presque doublé la population en Ingouchie. Certains ménages ingouches nourrissent et abritent plus de 20 personnes déplacées. Néanmoins, un an après le début de la guerre, une mission du BAH note que l'hypothèse précédente de l'ONU, selon laquelle la population d'accueil peut fournir un minimum d'aide extérieure, devient de plus en plus insoutenable (HANSEN et SEELY, 1996: 35).

Au Sri Lanka, la majorité écrasante des habitants tamouls s'enfuyant de la ville de Jaffna en automne 1995 sont accueillis par les résidents de la région de Vanni. Seulement 10% environ ont été logés dans des «centres d'assistance» - écoles, temples et autres bâtiments publics. Lorsque les pressions sur les ménages d'accueil commencent à augmenter et qu'il faut évacuer les écoles afin de pouvoir redémarrer les cours, les organisations d'aide organisent la distribution de matériaux de construction aux ménages ayant accueilli des personnes déplacées. Une méthodologie est établie pour donner la priorité aux familles plus pauvres et plus vulnérables ayant accueilli des personnes déplacées, afin de leur permettre de continuer à les aider.

voir au verso

Encadré no. 23 (suite)

Cependant, dans de telles situations, les ressources organisationnelles et financières locales pour effectuer l'enregistrement font souvent défaut. Ce scénario est typique des situations d'urgence en Europe de l'Est et en ex-Union Soviétique. La distribution générale, en 1991, de «rations alimentaires complémentaires» du PAM à la population du nord de l'Irak, acheminées par le système existant d'enregistrement et de distribution des rations alimentaires, donne une autre illustration.

Les contraintes principales concernent généralement la planification et la mise en oeuvre. Quoique moins complexes, moins fondamentales que les contraintes politiques, elles suffisent parfois à rendre l'opération pratiquement inutile. Les déceptions viennent essentiellement du sentiment d'impuissance face à une bureaucratie officielle apparemment immuable et, en même temps, indispensable, car elle représente le seul moyen réaliste d'enregistrer une population dispersée, logée dans des ménages d'accueil ou des centres collectifs. S'il est parfois tentant de rejeter la responsabilité d'un manque apparent d'action sur des problèmes d'attitude et de culture, l'incapacité de réagir rapidement à la situation d'urgence s'explique, le plus souvent, par des problèmes bien concrets. De nombreuses faiblesses tout à fait compréhensibles peuvent concourir à amoindrir la valeur et la crédibilité des informations qui sont produites à la fin :

- le manque de précision en ce qui concerne les informations à rassembler, sur qui, ou, ...;
- la formation et la préparation insuffisantes du personnel d'enregistrement (employés des services d'aide sociale ou agents gouvernementaux qui ne comprennent pas bien les droits liés à l'enregistrement);
- le problème d'accès au groupe cible, ou de l'accès du groupe cible au centre d'enregistrement (souvent faute d'avoir expliqué clairement quand, où et comment il fallait s'enregistrer):
- le manque de ressources problème courant. L'association d'une pénurie de véhicules, de carburant, d'ordinateurs, d'imprimantes, de matériel de communication, de bureaux, de papeterie, etc. avec des salaires officiels

- misérables débouche fréquemment sur une opération de collecte et de traitement de données très peu fiable;
- le problème de communication entre les gestionnaires des programmes internationaux et les fonctionnaires locaux, qui n'ont pas les mêmes attitudes ou les mêmes conceptions. Les fonctionnaires ont leurs propres système, approche et paramètres qui, tout comme les contraintes réelles qu'ils impliquent, ne sont pas toujours compris par le personnel international;
- les malentendus et l'impatience pouvant entraîner des déceptions qui ne facilitent en rien le processus d'enregistrement.

Il est suggéré de prendre les mesures suivantes:

- préconiser l'enregistrement comme solution;
- utiliser la filière officielle, au lieu d'essayer de la contourner;
- établir des mécanismes de coordination entre les responsables extérieurs (internationaux) des actions humanitaires et les instances nationales;
- identifier les forces et les faiblesses de la filière officielle par rapport à la tâche à entreprendre;
- prévoir les moyens de remédier aux faiblesses et, plus particulièrement, identifier les ressources qui manquent et essayer de s'en procurer (ordinateurs, etc.);
- veiller à la bonne gestion des ressources humaines; prévoir un plan d'action pour la sélection, l'information, la formation, l'encadrement et la rémunération (primes, etc.) du personnel.

4.5.3 Conclusion

La liste ci-après présente des catégories larges, d'application générale, de situations où l'enregistrement est à conseiller ou à éviter, du moins aux premiers stades. Dans certains cas, il est question d'attendre l'amélioration des conditions, plutôt que de renoncer à l'enregistrement.

Encadré no. 24 Décider de l'opportunité de l'enregistrement

A conseiller

- Lorsqu'un programme dure au-delà de la phase d'urgence critique (soit une période de trois mois environ).
- Lorsque la tâche est d'envergure réduite en comparaison des ressources disponibles - une petite population dans un grand programme, par exemple.
- Lorsque l'aide arrive à un point de distribution direct, c'est-àdire le dernier maillon de la chaîne de distribution (voir section 3.2.5 sur la distribution), d'autant plus si l'aide est ciblée.

Aéviter

- Lorsque les conditions sont tellement chaotiques ou désorganisées que toute opération organisée, exhaustive et systématique d'enregistrement est exclue.
- Lorsque l'accès à la population concernée n'est pas suffisamment garanti (dispersion géographique, conditions politiques/physiques, etc.).
- Lorsque les mouvements de population sont d'une telle ampleur changements constants de l'emplacement, de la taille, de la composition et du profil de la population que la «prise de vue» que permettrait l'enregistrement ne sert à rien.
- Lorsque des groupes puissants voient leurs intérêts menacés, les risques pour la population devenant, de ce fait, inacceptables.

- Lorsque la communauté bénéficiaire, ou la communauté d'accueil apparentée, est en mesure de gérer son propre programme d'aide et, ayant des connaissances intimes des bénéficiaires éventuels, n'a pas besoin de procéder à l'enregistrement formel.
- Lorsque la durée prévue d'un programme d'assistance humanitaire est tellement limitée que l'investissement nécessaire ne se justifie pas.

4.6 Les principaux défauts de l'enregistrement

4.6.1 L'inexactitude

Même les sociétés les plus développées, dans des conditions assez stables et pouvant compter sur des ressources immenses et des systèmes sophistiqués, n'arrivent pas toujours à enregistrer comme il faut. Il suffit de jeter un coup d'oeil sur les inexactitudes confirmées, répétées, de l'enregistrement dans le cadre des programmes d'aide sociale ou d'aide aux agriculteurs, de l'enregistrement national des «étrangers», de l'enregistrement des électeurs, etc., pour comprendre la prédisposition à l'erreur. Autant les gouvernements sont dans l'impossibilité ou ne voient pas l'intérêt d'enregistrer des populations, autant l'enregistrement est difficile lors d'une crise. Les inexactitudes de l'enregistrement dans une situation d'urgence peuvent avoir de nombreuses causes:

- un manque de clarté relative à la population cible (réfugiés officiellement reconnus, familles d'accueil nécessiteuses, personnes déplacées, victimes de sécheresse et de pénuries alimentaires, etc.);
- le fait que les populations bénéficiaires, même lorsqu'elles sont bien définies, sont généralement très mobiles et dynamiques;
- l'intégration du groupe cible dans d'autres populations ;
- l'accès limité aux populations bénéficiaires qui sont souvent dispersées sur de grandes zones géographiques;
- les conflits et les considérations de sécurité peuvent également limiter l'accès;

- les fluctuations saisonnières de population peuvent déformer les résultats;
- si l'enregistrement est une condition de l'aide, la désinformation délibérée n'est pas à écarter ;
- les ressources et la préparation de l'enregistrement peuvent être insuffisantes ;
- le soutien d'acteurs clefs n'est pas toujours assuré et, dans certains cas, il y a des tentatives de sabotage ;
- les erreurs ou la négligence ;
- si le processus n'est pas répété, les changements démographiques naturels (naissances, décès) entameront immédiatement la validité des résultats ;
- tout ce qui entrave les communications claires et sincères compromettra l'exactitude des informations recueillies.

4.6.2 Les problèmes techniques

Les bracelets pouvant être réutilisés et permettre ainsi l'enregistrement multiple sont un exemple des problèmes techniques qui ont pu gêner les grandes opérations d'enregistrement. En 1995, la fourniture de bracelets peu appropriés a eu pour conséquence la remise d'une grande opération d'enregistrement à Ngara, en Tanzanie, pendant l'action d'aide d'urgence aux réfugiés rwandais, entraînant des perturbations importantes et des pertes considérables d'argent, de temps et d'investissement humain. Tout porte à croire que cela ne représente pas un cas isolé.

Encadré no. 25 L'échec de l'enregistrement: Dabaab, nord du Kenya

Au début des années 1990, une grande opération d'enregistrement de réfugiés est réalisé à Dabaab, dans le nord du Kenya. Si le processus est assez exhaustif dans deux sites sur trois, il se solde par l'échec dans le troisième site. Les résultats ne sont pas suffisamment détaillés et il n'y a pas de capacité ou de système suivis d'enregistrement. La tentative de «prise de vue» de la population totale a donc échoué, entraînant des coûts et des perturbations considérables.

4.6.3 La couverture insuffisante

On pourrait dire qu'il s'agit là de la cause principale de la valeur limitée - ou inexistante - des opérations d'enregistrement une fois achevées. Si des groupes ou des individus importants ne sont pas enregistrés quand ils auraient dû ou avaient le droit d'être enregistrés, si des informations insuffisantes sont rassemblées à leur sujet, il se peut que les efforts et les ressources investis dans l'opération aient été gaspillés. L'enregistrement insuffisant, aussi important que l'enregistrement excessif mais moins souvent signalé comme problème grave, résulte souvent d'une définition peu précise des objectifs et donc de la nature de l'information requise et de qui et sur qui elle est requise. Les fiches et les directives données au personnel d'enregistrement reflètent cette absence fondamentale de clarté. La préparation et l'information mal assurées du personnel peuvent être une cause secondaire de l'enregistrement insuffisant, tout comme un manque de soutien et de collaboration de la part de la population concernée. L'incapacité de couvrir toutes les zones géographiques et tous les groupes de population, à cause d'une pénurie de ressources ou d'un manque d'informations concernant l'emplacement de ces groupes, peut également avoir pour conséquence un enregistrement insuffisant.

Il est possible de réduire le niveau d'erreur en consacrant du temps, des compétences spécialisées et de l'expérience aux étapes de détermination des objectifs, de planification et de préparation. L'information et la participation systématiques, à chaque étape, de toutes les parties concernées, notamment les personnes à enregistrer, permettent de minimiser la confusion et le refus d'informer, tout en aidant à identifier les personnes qui doivent être enregistrées et comment avoir accès à ces personnes.

Encadré no. 26

L'enregistrement insuffisant des réfugiés mozambicains au Malawi

En 1988, les services d'appui technique du HCR évaluent l'exactitude de l'enregistrement des réfugiés au Malawi. On estime à 130% l'augmentation de la population de réfugiés entre le recensement du mois d'août 1987 et le moment de la mission en juillet 1988, mais le système d'enregistrement existant ne l'a pas suffisamment

voir au verso

Encadré no. 26 (suite)

prise en considération. La mission révèle une série de faiblesses fondamentales:

- les fiches d'enregistrement au niveau primaire n'ont été que partiellement établies et sporadiquement actualisées par les responsables ;
- dans certains cas, les fiches n'ont pas été actualisées depuis le recensement de 1987;
- il n'existe pas de méthode, telle une carte d'identité, permettant d'identifier les réfugiés individuels et de les relier aux fiches d'enregistrement;
- les fiches d'enregistrement sont essentiellement cumulatives; il n'y a pas eu de modification systématique pour tenir compte des départs, des mouvements d'une zone à l'autre, des décès, des enregistrements incorrects, etc.;
- les opérations de distribution ont entraîné la révision du nombre de bénéficiaires, plutôt que le contraire ;
- les dispositions existantes ne répondent donc pas aux besoins opérationnels des intervenants qui, n'ayant pas de listes actualisées, sont tentés d'élaborer séparément leurs propres listes et leurs propres chiffres de population;
- les caractéristiques socio-économiques et démographiques signalées, apparemment fragmentées et impressionnistes, ne sont pas de nature à permettre la planification de l'aide.

Afin de remédier à certaines de ces faiblesses, les conseillers techniques recommandent d'introduire progressivement un système d'enregistrement simplifié, ainsi que des sondages ciblés pour rassembler des informations socio-économiques et démographiques plus détaillées. La mise en place d'un système unifié de coordination et de gestion étant jugée indispensable, la création d'une unité d'enregistrement et d'enquête, dotée de personnel professionnel, sous l'égide du Comité des opérations conjointes du gouvernement du Malawi/HCR, est proposée (HCR, 1988).

4.6.4 Les coûts

Le coût financier

Si l'enregistrement peut se dérouler dans de bonnes conditions, il représente théoriquement le *primus inter pares* en matière d'énumération, parce qu'il cherche à établir un contact physique avec chaque unité individuelle à dénombrer (personne, famille, ménage, etc.). En revanche, l'enregistrement a un appétit vorace pour les ressources - financières, physiques et humaines.

Encadré no. 27 Calculer le coût de l'enregistrement

D'après les estimations actuelles faites par le HCR en Afrique de l'Est et Centrale, le coût d'enregistrer chaque bénéficiaire une fois (c'est-à-dire sans compter d'éventuels réenregistrements) est de 1\$ par personne. Ceci ne comprend pas les coûts cachés tels que le temps de travail du personnel ou les véhicules déjà couverts par le budget ordinaire. Le coût de l'enregistrement ponctuel de la population de réfugiés rwandais à Goma, au Zaïre, s'est donc élevé à plus d'un demi-million de dollars.

Le coût d'opportunité

Au-delà des coûts financiers, l'enregistrement est généralement une activité perturbatrice. Pour qu'il soit exhaustif et simultané (afin de limiter les possibilités d'enregistrement multiple), il faut interrompre la plupart des autres activités d'aide. On va probablement demander à la population de se rendre dans un endroit centralisé. Il est fréquent de faire la queue, souvent dans des conditions qui sont loin d'être optimales. Dans une situation d'urgence, il en résulte une perturbation considérable qui, dans des cas extrêmes, peut même impliquer des risques importants pour la population que l'opération est censée aider.

4.7 Conclusion

Il est à espérer que les chapitres précédents vont encourager le lecteur à poser une série de questions clefs avant de se lancer dans une opération éventuellement coûteuse qui ne va pas forcément avoir les résultats escomptés et qui, ce qui est plus inquiétant, va peut-être troubler les rapports entre les bénéficiaires et le personnel du programme d'aide, voire avoir pour conséquence, dans certains cas, la violence et la mort.

Quel est le niveau d'exactitude que doivent atteindre les estimations quantitatives des populations dans une situation d'urgence? Quel est le degré d'exactitude qu'il est possible d'atteindre dans le contexte d'une situation d'urgence particulière? Quel est le prix - et qui va le payer - d'un niveau donné d'exactitude statistique? Crucialement, est-ce que l'enregistrement, en comparaison d'autres méthodes éventuellement moins perturbatrices et moins coûteuses, fournira des informations quantitatives suffisamment exactes dans une situation d'urgence? Plus important encore, les informations obtenues grâce à l'enregistrement serviront-elles à améliorer la situation de la population nécessiteuse ou est-ce qu'elles auront pour conséquence de restreindre, de contraindre, voire d'exclure cette population?

L'identification progressivement plus exacte des bénéficiaires des opérations d'urgence est une activité importante et nécessaire pendant toute la durée d'une situation d'urgence, mais l'enregistrement n'est que rarement la méthode indiquée à cet égard. Il convient de prévoir d'abord une combinaison des méthodes esquissées dans les deux chapitres ci-après. Finalement, si l'enregistrement est imposé comme condition d'accès à l'aide, il faut mettre en place un système d'enregistrement permanent et exhaustif avant d'imposer cette condition.

Identifier une population bénéficiaire : les techniques d'approximation quantitative

5.1 Introduction

Les chapitres précédents ont souligné l'importance de se passer des opérations d'enregistrement formelles lorsqu'il est possible d'atteindre, grâce à des méthodes moins coûteuses, moins dérangeantes et moins controversées d'identification des bénéficiaires, un niveau acceptable d'exactitude. Le présent chapitre se propose d'examiner différentes méthodes de dénombrement ou d'estimation des populations et de donner des indications sur les forces et les faiblesses de ces méthodes.

Il existe de nombreuses techniques de dénombrement/estimation, toutes plus ou moins approximatives. Nous avons déjà signalé la nécessité de comparer continuellement les résultats de plusieurs méthodes de dénombrement, dans le souci d'améliorer l'exactitude ou de réduire les marges d'erreur. Les méthodes suivantes ne sont donc pas des solutions qui s'excluent mutuellement; elles peuvent, elles doivent, se compléter. Cette «triangulation», ce renvoi aux différentes sources d'information, doit déboucher à terme sur des chiffres de plus en plus exacts. Citons parmi les différentes méthodes de dénombrement :

- les estimations faites par les bénéficiaires, les fonctionnaires ou les communautés locales :
- le dénombrement des habitations, grâce à l'observation visuelle et à l'extrapolation approximative ;
- le passage au crible des enfants de moins de cinq ans;
- le suivi des mouvements ;
- les survols et la photographie aérienne ;
- l'utilisation de sources secondaires, telles que les données provenant des recensements de la communauté effectués avant la crise ;
- l'enregistrement, tout en étant une technique utile d'identification d'individus et de groupes et, ce qui est important, pour les besoins d'établissement du statut juridique et de protection, est également employé fréquemment comme méthode de quantification des populations. Cependant, nous avons déjà mentionné qu'il ne représente pas forcément la méthode la plus efficace, ou la plus efficiente de quantification - il y en a d'autres qui peuvent très bien faire l'affaire.

Peu de méthodes peuvent prétendre être entièrement rigoureuses (sur le plan scientifique ou statistique) et elles sont toutes prédisposées, dans une certaine mesure, aux erreurs. L'annexe 1 présente une introduction brève à la statistique et aux méthodes quantitatives d'estimation des populations.

5.2 Les estimations faites par la communauté

L'une des premières démarches à faire dans le cadre d'une intervention d'urgence est de demander à la communauté d'estimer le nombre de bénéficiaires éventuels. Aux premiers stades d'une situation d'urgence, il y a là un moyen particulièrement efficace et rapide d'obtenir des informations précieuses. Si les agents de nombreuses organisations humanitaires internationales ont tendance à s'en méfier, l'expérience montre que ces estimations peuvent être assez exactes au début d'une crise, avant la consolidation des intérêts des groupes puissants. Par ailleurs, elles sont une source importante de données à comparer avec les résultats obtenus par d'autres moyens.

5.3 L'estimation à partir de l'observation visuelle des habitations

Il est peu probable que l'échantillon de ménages ou d'habitations sélectionné par cette méthode soit sain sur le plan statistique (ou du moins pas représentatif à 100% de la population globale), compte tenu des conditions caractéristiques des sites d'installation dans une situation d'urgence. Il est particulièrement difficile de prélever un échantillon aléatoire dans des situations où les populations sont extrêmement dispersées (comme dans le cas des réfugiés dans l'est du Zaïre fin 1996/début 1997). Cette méthode représente, toutefois, une solution pratique pour le problème de quantification dans le cas de populations bénéficiaires fortement concentrées. Lorsque la vitesse est essentielle (ce qui est souvent le cas lorsqu'une population a des besoins alimentaires et sanitaires urgents), il est possible de faire, rapidement, une estimation très approximative d'une population en visitant et en mesurant une zone jugée représentative de la densité de population du site d'installation, qui sera observée ensuite dans sa totalité du haut d'une position stratégique (colline, bâtiment, tour, avion, etc.) - voir l'encadré ci-dessous. S'il est impossible d'observer l'ensemble du site (si l'habitat est trop dispersé ou si des parties du site sont cachées par des montagnes), il sera nécessaire de faire l'estimation à partir d'une observation de chaque sous-unité, ou de chaque zone.

Encadré no. 28 Le dénombrement visuel des habitations

En procédant par étapes, il est possible d'additionner les estimations de la population de chaque unité afin de calculer approximativement la population totale du site dans son ensemble.

Première étape - estimation de la taille moyenne des ménages

Sélectionner au hasard une dizaine de ménages ou d'habitations (cases, tentes, pièces dans un bâtiment); parcourir le site, en faisant le tour autant que faire se peut, et visiter quelques habitations (avec l'autorisation des occupants et en leur accordant le respect qui s'impose).

voir au verso

Encadré no. 28 (suite)

- Calculer le nombre moyen de personnes par habitation (100 divisé par 10 = 10 personnes par habitation). Afin de minimiser les erreurs relatives au nombre moyen de personnes par habitation, il convient de répéter la démarche plusieurs fois dans différents endroits.
- Procéder à l'échantillonnage formel (voir annexe 1) si le temps et les ressources le permettent.

Deuxième étape - estimation de la densité de population moyenne du site

- Mesurer approximativement une zone du site qui a l'air d'être représentative de la densité globale de population ou d'habitations.
- Faire 50 pas longs dans un sens et 50 dans l'autre, ce qui donnera un carré de 50 x 50 m environ. La zone de référence mesure ainsi 2.500 m² approximativement.
- Enumérer les habitations dans cette zone du site (50 par exemple) et multiplier le nombre (50) par le nombre moyen de personnes par habitation (10). Il y aurait donc 500 personnes dans une zone de 2.500 m², soit une densité d'une personne pour 5 m² (2.500 divisé par 500).

Des erreurs importantes peuvent se produire si on suppose que toutes les zones du site ont à peu près la même densité de population, alors qu'il existe des différences importantes à cause des variations de topographie ou de type d'habitation - la colline par rapport à la plaine, les terrains dégagés par rapport aux zones boisées, les habitations individuelles par rapport aux logements collectifs, etc. S'il est évident que la densité varie d'une zone à l'autre, il y a lieu d'établir plusieurs moyennes afin de parvenir à un total réaliste.

Troisième étape - l'estimation de la surface totale du site

 Estimer approximativement, à l'aide des bénéficiaires, des habitants locaux ou des experts, le cas échéant, la surface totale de tous les sites évalués (un total d'un kilomètre carré - 1.000m x 1.000m = 1.000.000m²). L'observation aérienne, ou l'observation du haut d'une position stratégique, facilitera la tâche. Des erreurs graves sont possibles à ce stade, parce qu'une consultation insuffisante peut entraîner l'exclusion de zones entières, à l'insu de la personne faisant l'estimation.

Utiliser le système mondial de localisation

Le système mondial de localisation (SML) est un outil excellent, de plus en plus souvent mis à la disposition des gestionnaires de programmes. Un dispositif électronique à main recherche au moins deux satellites SML en orbit, qui renvoient un signal électronique. Le dispositif sur la surface de la terre met les signaux en corrélation pour déterminer la longitude, la latitude, voire l'altitude du dispositif (et de celui qui l'a dans la main). Les mesures prises à des points clefs aux extrémités du site en question permettent d'élaborer assez rapidement et assez facilement une carte approximative, donnant la surface totale du site. Les techniques SML sont très indiquées pour l'estimation des populations et la cartographie générale des sites d'installation d'urgence. Au moment de mettre sous presse, le prix d'un dispositif SML à main de bonne qualité était de 600 \$US environ.

Quatrième étape - l'estimation de la population totale

• En divisant la surface totale estimée du site (1.000.000m²) par le nombre moyen (moyenne arithmétique, voir annexe 1) estimé de m² par personne (5), on se fait une idée très approximative du nombre de personnes dans la zone, c'est-à-dire 200.000. Il faut ensuite comparer ce chiffre aux résultats d'autres techniques telles que le passage au crible, l'échantillonnage, etc.

Il convient de répéter ici que de nombreuses erreurs s'associent à cette méthode : sites oubliés, mesures incorrectes, moyennes non représentatives de l'ensemble du site, etc. En revanche, cette méthode doit servir, et elle a déjà servi, à déterminer rapidement (et approximativement) si d'autres estimations, faites par exemple par les médias, le gouvernement ou les bénéficiaires, sont raisonnables ou énormément exagérées.

5.4 Passer au crible les enfants de moins de cinq ans

Cette méthode part du principe selon lequel les enfants de moins de cinq ans représentent une proportion donnée (de 15 à 20%, ou d'un sixième à un cinquième) d'une population totale. En dénombrant ou en estimant le nombre d'enfants de moins de cinq ans, il est donc possible de faire une estimation de la population totale. L'une des méthodes servant à estimer le nombre d'enfants de moins de cinq ans consiste à supposer qu'ils auront une taille maximale (selon le HCR, l'on choisit d'habitude 110 cm). Il est possible de poser horizontalement une barre transversale, à cette hauteur, sur deux poteaux verticaux (comme des poteaux de but) et de demander à tous les enfants de passer au-dessous en se tenant droits. On suppose que ceux qui passent sans toucher la barre transversale de la tête sont âgés de moins de cinq ans. Une solution alternative, plus exacte, consiste à mesurer chaque enfant (YOUNG, 1992). On calcule ensuite la population totale en multipliant le nombre d'enfants de moins de cinq ans par le multiple approprié (soit 5 ou 6, la proportion convenue d'enfants de moins de cinq ans).

La simplicité relative de cette méthode fait sa force, mais elle présente aussi quelques faiblesses. Premièrement, le passage au crible de l'ensemble des enfants de cinq ans, ou même d'un grand échantillon de ces enfants, n'est pas une tâche facile et les erreurs d'omission sont fréquentes. Deuxièmement, l'hypothèse d'un rapport direct, fixe, entre le nombre d'enfants de moins de cinq ans et la population totale peut être mise en question dans le cas des populations touchées par une situation d'urgence. Les conditions particulières de la situation ont pu altérer considérablement la démographie (changement du rapport enfants de moins de cinq ans/adultes à cause de la guerre, des maladies graves, etc.). Quelle que soit la raison, une proportion particulièrement importante de personnes d'une certaine tranche d'âge a pu mourir, ou être absente, déformant ainsi la pyramide des âges hypothétique. Finalement, des erreurs importantes peuvent se produire lors de l'identification et du mesurage des enfants.

5.5 Le suivi des déplacements

Cette méthode consiste à suivre et à quantifier les arrivées et les départs à certains endroits. Si des équipes chargées de l'évaluation quantitative sont affectées aux points clefs d'entrée ou de sortie des sites d'implantation (postes frontaliers, carrefours importants, ports, etc.), il est possible d'estimer les mouvements de population durant une période prédéterminée. Là où elles sont disponibles, les estimations existantes faites par le gouvernement aux postes frontaliers sont d'une grande utilité. Si le suivi des mouvements est assuré dès le début d'une opération, au moment des premières arrivées, ou avant, il peut même permettre d'estimer la population totale d'un site d'implantation d'urgence. Pour que la méthode soit efficace, il faut que le suivi soit exhaustif et qu'il y ait assez de personnel pour couvrir tous les points importants d'entrée et de sortie. Il convient de poser les questions suivantes, entre autres :

- La présence du personnel peut-elle être assurée chaque fois que des mouvements importants se produisent (il arrive que les populations se déplacent au plus profond de la nuit) ?
- Les équipes, ou leurs membres individuels, ont-elles la formation et, le cas échéant, l'équipement nécessaire pour réaliser la tâche? A titre d'exemple, ont-elles des compteurs à main semblables à ceux utilisés par le personnel des compagnies d'aviation lors du contrôle des passagers?
- Est-ce qu'on sait vraiment qui énumère qui et où (il se peut que les mêmes populations soient énumérées deux fois, si les points d'énumération sont placés de façon à ce que le même mouvement soit contrôlé à deux endroits différents)?
- Les mouvements normaux ou saisonniers de population (associés aux modalités de travail saisonnières : les travailleurs migrants qui quittent ou arrivent dans une zone à la recherche d'un emploi au moment des récoltes) ont-ils été pris en considération afin d'exclure les mouvements qui ne sont pas liés à la situation d'urgence ? Cet aspect pose moins de problèmes si des membres de la population locale sont chargés du suivi et de l'énumération, ou si des entretiens sporadiques ont lieu avec les personnes qui passent le contrôle (afin de déterminer où elles vont et pourquoi).

Encadré no. 29 Le suivi des déplacements dans le nord de l'Irak

Plusieurs centaines de milliers de Kurdes irakiens, suite à leur retour de l'Iran ou de la Turquie, décident de rester dans les villages frontaliers détruits des zones montagneuses du nord de l'Irak, au lieu de descendre dans les villes et les villages collectifs. Ils sont, pour une grande partie, originaires de la ville de Kirkuk, qui est encore sous le contrôle du gouvernement irakien. Des opérations d'aide d'urgence sont mises sur pied à leur intention. Pour des raisons évidentes de planification, il est indispensable d'avoir, en tout moment, une idée de la taille de la population et de ses mouvements. Le suivi des arrivées et des départs est assuré pendant plusieurs mois. L'outil n'est qu'approximatif, mais il permet, en association avec d'autres méthodes telles que les enquêtes sur les ménages, la collecte de données sectorielles et géographiques, etc., d'obtenir des chiffres suffisamment fiables pour permettre de planifier et de mener à bien un programme immense de construction d'abris d'hiver. Des équipes d'énumérateurs et d'enquêteurs, basées aux contrôles paramilitaires kurdes «Peshmerga» aux points de transit clefs (postes frontaliers, carrefours, etc.), notent tous les mouvements. Des entretiens permettent de déterminer la destination et la raison du voyage (commerce, par exemple), le nombre de personnes dans le groupe et, élément crucial, s'il s'agit de la réinstallation d'un ménage ou d'individus. L'analyse de ces données sert à extrapoler ou à déduire des hypothèses globales relatives au nombre de personnes qui se déplacent et pourquoi, où elles vont et s'il est probable qu'elles y resteront.

5.6 La corrélation des sources de données existantes

Les sources d'estimations de population ne manquent pas. Les statistiques sur la santé de la communauté et la consommation d'eau et de vivres sont autant d'indicateurs du nombre total de bénéficiaires d'un programme. Aucun de ces éléments ne suffit à lui seul à dresser un tableau global de la taille de la population, mais ils peuvent, considérés conjointement, faciliter la vérification

des hypothèses. Le personnel local des programmes humanitaires représente une bonne source d'informations et d'estimations. Les autorités (notamment celles chargées des migrations), les médias, surtout les médias locaux, et les associations ou les organismes religieux locaux sont autant de sources générales.

Il existe généralement toute une série d'informations déjà publiées ou consignées, recueillies avant la situation d'urgence, sur des groupes, des populations et des communautés particuliers. Les bases de données informatisées, les profils et les annuaires de pays, les encyclopédies, les publications de l'ONU, les périodiques et les journaux universitaires et spécialisés, les ambassades et les centres culturels, les autorités touristiques et les livres scolaires, entre autres, sont source d'informations abondantes sur la plupart des pays du monde. Dans une situation d'urgence où la population bénéficiaire correspond à la totalité ou la quasi-totalité de la population d'une ville ou d'une zone particulière, l'estimation peut prendre comme point de départ la population résidente avant la crise. Malheureusement, peu de programmes ont les ressources nécessaires pour cribler et traiter ces informations en vue de la planification. Néanmoins, une demande spécifique adressée au siège par le personnel sur le terrain, par exemple, pourrait susciter une réponse rapide relative à la population d'une ville particulière avant une crise. Par ailleurs, comme ces informations sont désormais disponibles, pour une grande partie, soit «en ligne» via l'Internet, soit en «CD-ROM», l'isolement n'empêche pas d'y accéder.

5.7 Les survols et la photographie aérienne

En dépit de certaines difficultés qui s'y associent, cette méthode pourrait être utilisée plus souvent. Dans les situations d'urgence majeures, les transports aériens sont de plus en plus souvent disponibles : charters militaires ou financés par les donateurs. Les frais peuvent être élevés et l'autorisation à survoler certaines zones difficile à obtenir. Malgré ces inconvénients, l'observation et la photographie aériennes peuvent faciliter considérablement l'estimation des populations, notamment en cas d'habitat rural dispersé.

Les avions légers à voilure fixe ou les hélicoptères représentent la solution optimale (compte tenu du prix, de la disponibilité, de la facilité d'atterrissage et de décollage, etc.). Les levés aériens permettent de faire en une journée ce que les levés terrestres mettraient plusieurs jours, voire des semaines à faire.

Ils sont également très indiqués lorsque l'accès routier est entravé par la topographie ou les conflits. Cependant, la prudence est de mise. Dans certains cas, cette technique peut être trompeuse (les sites et les contextes exacts ne sont pas toujours clairement visibles d'un avion) et plus sophistiquée qu'efficace. Là encore, la vérification par d'autres moyens (estimations sur le terrain, observation, entretiens, etc.) s'imposent.

Evidemment, le matériel photographique et le photographe sont la clef de voûte. La photographie aérienne n'est pas facile. L'idéal serait qu'un expert, de préférence ayant accès à un avion spécialement équipé (d'un appareil muni d'un zoom télécommandé suspendu sous le ventre de l'avion, etc.), réalise la tâche. Disposer de matériel vidéo présenterait un avantage supplémentaire, notamment parce qu'il est possible d'éditer et de manipuler les images. Il est possible, entre autres, de balayer des zones étendues grâce au vidéo. L'avènement de la photographie numérique, vidéo et fixe, représente une avance importante sur le plan de l'évaluation en général et de la quantification aérienne en particulier, parce qu'il est possible d'imprimer et de reproduire des images d'une bonne qualité (résolution, couleur), en les chargeant immédiatement dans un ordinateur personnel ou portable. Les photographies ou les films vidéo peuvent également être transmis par radio ou par téléphone, afin d'être analysés ailleurs par des experts.

Finalement, si des images par satellite peuvent être obtenues rapidement, tant mieux. Une petite mise en garde, quand même : l'accès prend généralement plus de temps qu'on ne l'aurait pensé, car il faut pénétrer plusieurs couches de bureaucratie avant d'avoir l'autorisation officielle, d'entrer en possession des images et de les utiliser.

Cette méthode a été employée au Zaïre, en 1994, lors de l'afflux immense de réfugiés rwandais. La présence d'avions militaires à la disposition de l'action humanitaire a été d'une grande utilité. L'observation et l'évaluation aériennes ont également été employées dans le sud de la Turquie, en 1991 (là encore grâce aux hélicoptères militaires, qui présentaient l'avantage supplémentaire de permettre des évaluations connexes sur le terrain). En 1988, lorsqu'une grande opération de rapatriement volontaire de Salvadoriens du Honduras s'est transformée en situation d'urgence, il a fallu recourir à l'évaluation aérienne. Compte tenu de la situation chaotique à la frontière, l'une des seules méthodes

d'évaluation consistait à affréter un avion léger et à survoler la zone. Plus récemment, lors des événements dans l'est du Zaïre, les survols militaires effectués par les Etats-Unis et le Royaume-Uni (assez tardivement d'ailleurs, en dépit des efforts des organisations humanitaires internationales pour faire reconnaître l'existence des réfugiés et l'envergure du problème) ont pu confirmer que plusieurs milliers de réfugiés hutus se cachaient effectivement dans les forêts.

5.8 L'informatisation

Les résultats de la quantification doivent être introduits par la suite dans des programmes informatisés. Il est possible d'utiliser des tableurs ou des bases de données standards (disponibles dans n'importe-quel progiciel «de bureau»), pouvant être adaptés aux exigences particulières de l'opération. Il convient, toutefois, de les simplifier au maximum. Une faiblesse courante consiste à élaborer des systèmes trop compliqués ou excessivement détaillés qui sont difficiles à utiliser. Un tableur, indiquant les estimations initiales de la population totale par zone et/ou par catégorie de population, qui admet des actualisations quotidiennes, hebdomadaires ou bien mensuelles (arrivées, départs, naissances, décès), est généralement suffisant au début d'une situation d'urgence.

5.9 Passer de l'information quantitative à l'information qualitative

Le présent chapitre a examiné surtout les méthodes d'estimation quantitatives, mais il convient de souligner l'importance des informations qualitatives dans certains contextes, tels que les programmes d'alimentation ciblés ou l'identification pour des besoins de protection. En l'absence de connaissances approfondies de l'identité des bénéficiaires, de l'importance de leurs besoins, de leurs ressources et de leurs capacités individuels et collectifs, l'estimation de leur nombre est d'une utilité limitée. Le chapitre suivant étudie les moyens d'identifier les individus et les groupes qui ont besoin d'aide et de protection.

© Dénombrer et identifier les poulations bénéficiares

Identifier une population bénéficiaire : profil social, culturel, économique et politique

6.1 Introduction

Il faut que la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation des programmes soient ancrées dans des connaissances de plus en plus approfondies, exhaustives, détaillées et exactes de la population bénéficiaire - de ses besoins et ressources, de son milieu, de sa culture et de ses systèmes, de ses conditions actuelles de vie. Les programmes ou les opérations en cours doivent reposer sur des informations relatives aux bénéficiaires : qui sont-ils, d'où viennent-ils, qu'est-ce qu'ils font, qu'est-ce qu'ils maîtrisent ou possèdent (compétences, qualités, capacités, ressources physiques), quels sont, à leur avis, leurs besoins prioritaires et leurs ressources principales.

Il est particulièrement important, lors du rassemblement et de l'analyse des informations, de tenir compte du genre. Il convient d'analyser les rôles, les forces, les besoins et les ressources des hommes et des femmes - non seulement de ceux qui vont être enregistrés, mais également de ceux qui se chargent de l'enregistrement - et les dangers particuliers qu'ils affrontent. Par ailleurs, les objectifs de l'opération d'identification (quelles informations sont à consigner, sur qui et à quelle fin - la protection, par exemple) ne sont pas neutres à cet égard.

Le présent chapitre examine les moyens d'obtenir de telles informations qualitatives et souligne la nécessité de préparer des listes. Une liste constitue un outil fondamental destiné à assurer la livraison effective et efficace de l'aide matérielle et la protection. Le besoin de listes se fait sentir au moment du démarrage d'un programme d'urgence. Une liste peut même couvrir toute la population bénéficiaire, ou simplement un secteur de la population ayant besoin d'une aide ciblée pour des besoins spécifiques (alimentation thérapeutique, ...). Certaines informations qualitatives sont indispensables pour préparer les listes. Nous donnons ci-après quelques exemples d'éléments qualitatifs pouvant faciliter la planification :

- *la démographie*: quelles sont les définitions utilisées lors de l'opération d'identification (chef de ménage, principal apporteur de revenu, biens du ménage, droits fonciers, possession de bétail, parent, famille, etc.) et quelles sont les implications selon le sexe?
- *la protection* : qui voit sa sécurité menacée et pourquoi, comment peuton protéger ces personnes ?
- *la distribution alimentaire* : quelles denrées (interdiction religieuse ?) faut-il fournir et à qui ; comment doit-on les distribuer ?
- les soins de santé: quels sont les besoins médicaux les plus critiques? Qui a besoin de quoi et à qui ces besoins seront-ils exprimés? Quel était le système de soins de santé avant l'événement ou la crise? Quel est le meilleur moyen de mettre les soins de santé à la disposition du groupe cible?
- *le logement et l'abri*: qui doit vivre où ? Quels sont les éléments de sécurité les plus importants sur le plan de l'emplacement des logements et des abris ? A titre d'exemple, qui va chercher l'eau et le bois de chauffe pour le ménage et quels sont les risques que suppose l'emplacement des logements par rapport à ces ressources ?
- *le profil socio-culturel*: en présence de systèmes segmentaires de lignage (clan), ou d'autres codes d'identité tribale ou ethnique, les groupes concernés cherchent généralement à s'installer ensemble. Il est extrêmement important de comprendre la dynamique et les appartenances tribales et l'identité communautaire. Il est fréquent que ceux qui ne font pas partie du groupe dominant sont plus vulnérables et exposés à de plus grand risques. Ceci a été le cas, par exemple, à Mogadiscio, des Somalis appartenant à des clans qui n'étaient pas bien représentés dans

la ville et des Ethiopiens arrivés en prisonniers de guerre pendant la guerre dans l'Ogaden. Ils ne pouvaient pas compter sur l'aide et la protection mutuelles d'un réseau de parenté. De la même façon, de nombreuses personnes d'ethnie slave ont quitté la Tchétchénie et surtout Grozny entre 1989 et le déclenchement de la guerre en décembre 1994, laissant sur place essentiellement des personnes âgées incapables, pour des raisons financières ou physiques, de s'en aller (HANSEN et SEELY, 1996 : 7).

Encadré no. 30

L'identité ethnique comme facteur de risque dans les camps de réfugiés

En 1993, l'Administration éthiopienne des réfugiés et le HCR transfèrent plusieurs familles somaliennes du lignage Marehan d'un camp dans le sud de l'Ogaden, où la plupart des habitants sont du lignage Ogadeni, au camp de Kebri Bayeh, 500km au nord. Il y a dans ce camp des Somaliens des segments de lignage Abasqul, Yeberre et Bartire, n'ayant pas de relations antagonistiques avec les Marehans.

Encadré no. 31

Le genre et la classe

Les femmes à Sud Kivu, dans l'est du Zaïre, exclues des communications avec les autorités dans le camp, auprès desquelles elles n'ont pas de représentation, sont privées de certaines formes d'aide. La plupart des communications entre les réfugiés et les organisations humanitaires, par exemple, ne concernent que des hommes et, si pour une fois les femmes sont consultées, il s'agit généralement de femmes instruites, c'est-à-dire surtout de l'élite. Les femmes de milieux modestes sont ainsi doublement exclues.

Pour répondre à ce type de questions, dans le cadre de l'évaluation des besoins et des ressources d'un programme, on fait appel aux compétences et aux techniques de collecte, d'analyse et d'exploitation des données sur les aspects démographiques (notamment le sexe et l'âge), sociaux, politiques, culturels et économiques de la population. Une fois de plus, le niveau d'exactitude requis n'est pas toujours le même et il existe différentes méthodes d'obtenir l'information. Le présent chapitre considère essentiellement trois approches : l'identification par la communauté ou les agents communautaires, l'évaluation rapide par des chercheurs ayant des compétences appropriées, les enquêtes sur les ménages.

6.2 L'identification par la communauté

6.2.1 Par les dirigeants

Des représentants de la communauté sont en mesure de préparer des listes de bénéficiaires, rapidement et souvent de manière assez efficace. Les organisations internationales et leur personnel ont tendance à sous-estimer les représentants ou les dirigeants des communautés bénéficiaires et, dans certains cas, à s'en méfier. Cette méfiance se justifie parfois, comme il s'est avéré dans plusieurs camps de réfugiés hutus suite à la génocide et à la guerre de 1994 au Rwanda.

Encadré no. 32

La domination des dirigeants : les réfugiés rwandais dans l'est du Zaïre

En 1994/95, dans les camps des réfugiés, pour la plupart hutus, le long de la frontière séparant le Rwanda de l'est du Zaïre, des critiques sont adressées aux organisations humanitaires, qui auraient continué trop longtemps à distribuer les vivres par l'intermédiaire des anciens préfets et bourgmestres, plutôt que des responsables au niveau des secteurs, des cellules ou des ménages. Lorsque la responsabilité des distributions a été confiée à l'échelon supérieur, des détournements et des inégalités se sont manifestés, la situation de malnutrition s'est prolongée et la dépendance des populations bénéficiaires vis-à-vis de leurs anciens chefs, pour une grande partie impliqués dans le génocide, n'a pu être brisée. Des changements ont eu lieu quand

plusieurs bourgmestres s'en sont allés suite à la réduction de leurs salaires par le HCR et quand les ONG ont choisi de nommer leurs propres distributeurs parmi les réfugiés, rapprochant du ménage la distribution de vivres. D'après certains, les organisations auraient sous-estimé l'opposition interne aux dirigeants, que ceux-ci ont réussi, par l'intimidation et leur maîtrise des communications, à cacher. En collaborant avec les dirigeants à l'échelon supérieur, corrompus en l'occurrence et, de surcroît, impliqués dans le génocide, les organisations humanitaires n'ont pas apporté leur concours aux efforts pour faire contrepoids aux éléments extrémistes de l'ancien régime, ce qui a eu des conséquences éventuellement plus graves encore à long terme (POTTIER, 1996).

Encadré no. 33

La stratification sociale

Somalie, Thaïlande, Tanzanie

Dans les camps des Somalis éthiopiens qui s'étaient réfugiés en Somalie pendant et après la guerre de 1977-98 dans l'Ogaden, les chercheurs constatent une stratification apparente de la population sur le plan de l'accès à la nourriture. Il y a, dans 10-15% des cabanes, pour la plupart celles appartenant aux chefs de section et de soussection et à leurs adjoints, un tas de 5 à 10 sacs de nourriture. Dans 70% des cabanes, il y a de 1 à 3 sacs, tandis que les habitants plus pauvres et plus marginalisés (10 à 15%) du camp n'ont aucun sac en réserve (CHRISTENSEN, 1982 : 22).

La plupart des Cambodgiens dans les camps de réfugiés en Thaïlande se sentent intimidés par les chefs de section qui sont généralement de classe moyenne et anglophones ou francophones. Ils les qualifient de «grandes personnes» par opposition à eux-mêmes - le «petit peuple» - et hésitent à exprimer leurs opinions ou à porter plainte auprès des chefs (REYNELL, 1989 : 70). De la même façon, à Dar es Salaam en Tanzanie, au début des années 1990, les réfugiés burundais instruits ont parfois tendance à qualifier leurs confrères en zone rurale, qui ne sont pas de l'élite, de «petit peuple», ou «bas peuple».

voir au verso

Encadré no. 33 (suite)

Résidents légaux de la capitale, francophones et/ou anglophones sophistiqués, ils ont accès aux fonctionnaires et parlent d'une voix d'autorité, privilège refusé aux quelque 20.000 réfugiés sans instruction arrivés clandestinement du Burundi (SOMMERS, 1995).

Les Tamouls au Sri Lanka

En août 1995, selon les résultats d'une enquête informelle rapide, les personnes nouvellement déplacées de la ville de Jaffna se dirigeant vers la région agricole de Vanni, dans le nord du Sri Lanka, se divisent en deux grandes catégories. L'immense majorité ont été accueillis par des résidents locaux, environ 10% se retrouvent dans des «centres d'assistance» et quelques-uns vivent dans la rue à Kilinochchi. Il s'avère que la population des centres d'assistance (temples, écoles, autres bâtiments publics) est, pour la plupart, de «caste inférieure». Il y a, parmi la population accueillie par des résidents locaux, une tendance à l'affinité socio-économique, les personnes déplacées des castes inférieures étant concentrées dans les quartiers plus pauvres occupés par des résidents de caste inférieure. Or, il est difficile de discuter de la caste avec cette population essentiellement urbaine, qui a tendance à l'écarter en public comme de l'histoire ancienne. Par ailleurs, l'idéologie des Tigres de libération de l'Eelam tamoul s'oppose à la caste. Les quantités limitées d'aide matérielle disponibles ont donc été ciblées sur les personnes déplacées dans les centres d'assistance et les quartiers plus pauvres, celles-ci étant jugées plus vulnérables.

S'il est indéniable que la corruption et la désinformation délibérée au sein de la population bénéficiaire, en vue d'obtenir des avantages économiques et politiques individuels ou collectifs, ont affecté plusieurs programmes d'aide internationaux, il n'empêche que la communauté dispose très probablement d'informations exactes sur sa situation. En effet, il arrive que des acteurs extérieurs aient intérêt à présenter la communauté sous un faux jour. Il convient donc d'accorder au moins la même valeur aux informations provenant de la communauté qu'à celles obtenues d'autres sources, notamment aux premiers stades d'une crise quand les besoins sont urgents et les éléments puissants

n'ont pas eu le temps de s'organiser. L'expérience de l'auteur (en Amérique Centrale, dans le sud-est de la Turquie et à Sarajevo, pour ne citer que trois cas) suggère que les informations fournies par la communauté bénéficiaire sont souvent, en réalité, considérablement plus exactes que celles provenant de sources extérieures.

Pour faciliter la collecte de données sur la communauté, il convient d'identifier les responsables des associations ou des groupes politiques, les sages, les dirigeants politiques élus ou nommés (maires, autres fonctionnaires locaux), les chefs de village ou de clan, etc. et de les appuyer dès le début, afin d'établir les voies de communication et de créer des organismes représentatifs. Ce faisant, on doit toutefois reconnaître qu'il existe toujours, dans n'importe quelle communauté, différentes sources de pouvoir et d'autorité - richesse, prestige familial, croyances religieuses, connaissances des coutumes et de la langue des étrangers, capacité d'utiliser et de mobiliser des armes, etc. - qui se trouvent souvent en équilibre dynamique. Il est conseillé, afin de «débusquer» rapidement d'éventuels déséquilibres des sources d'information, de veiller à ce que la communication soit la plus ouverte possible et ce à tout moment, pour que la population bénéficiaire puisse maintenir l'équilibre des pouvoirs de ceux qui la «dirigent».

La création de tels organismes représentatifs peut également aider à développer une capacité de gestion future. Une fois identifiés des représentants ou des «dirigeants» dignes de confiance, il est possible d'organiser des groupes de travail chargés de gérer certaines activités du programme. Un comité peut être créé pour élaborer des profils démographiques quantitatifs et qualitatifs des populations bénéficiaires et peut faciliter l'identification des zones ou des régions d'origine, ce qui peut, à son tour, jeter de la lumière sur d'éventuels mouvements ou besoins futurs.

On compte parmi les informateurs clefs, hormis les dirigeants traditionnels, les intellectuels et les militants, les commerçants et les boutiquiers locaux, qui représentent une source d'information souvent riche - et fréquemment sous-utilisée - sur les conditions socio-économiques de la population avec laquelle ils ont des rapports quotidiens.

6.2.2 Par les enquêteurs communautaires

Il n'est pas rare que des programmes entiers soient conçus à partir d'hypothèses qui n'ont jamais été vérifiées par le contact et la consultation directs avec les personnes concernées. Des équipes créées spécifiquement pour recueillir et traiter des informations, notamment si elles sont composées d'agents des services sociaux communautaires, sont d'une valeur potentielle immense. A titre d'exemple, ces équipes peuvent contrôler les listes de bénéficiaires, voire les élaborer à partir de zéro, le cas échéant. Ces équipes doivent assurer la liaison avec les représentants communautaires et restituer les résultats, tout en travaillant de façon autonome. Elles ont un rôle très important dans la collecte de données à la fois quantitatives et qualitatives. L'aptitude à la communication et les compétences linguistiques, associées à une affinité pour la culture locale, doivent faire partie des critères de sélection du personnel. Il est conseillé de créer plusieurs équipes pour se consacrer à plein temps à la collecte et à la diffusion d'informations et pour intervenir auprès des individus, des ménages, des groupes et des communautés concernés. Ce mécanisme peut servir à assurer la liaison permanente entre les planificateurs, les gestionnaires et les populations (les populations assistées, mais aussi les ménages d'accueil et les communautés voisines). Les équipes doivent être intégrées dans le processus de gestion à tous les niveaux. Acteurs clefs dans ce processus, ils doivent être consultés régulièrement et fréquemment, c'est-à-dire, dans le cas des situations d'urgence, tous les jours.

Les circonstances et les ressources détermineront la composition de l'équipe (nombre, profil, milieu socio-culturel, etc.), mais il convient de respecter certains principes :

- la moitié au moins des membres de l'équipe doivent être des femmes ;
- l'idéal serait que la communauté concernée par le programme et sur laquelle les informations sont recueillies sélectionne ses propres représentants. Si, pour une raison ou une autre, ceci n'est pas possible ou souhaitable, les membres de l'équipe doivent être originaires de milieux similaires;

- il convient de prévoir suffisamment de ressources pour que les équipes puissent couvrir tous les sites ;
- les équipes doivent faire partie intégrante du programme ou de l'opération (plutôt que d'être considérées comme ressource marginale). A titre d'exemple, les spécialistes techniques doivent entretenir des contacts réguliers et structurés (dans un contexte organisé tel que des réunions formelles de planification) avec ces équipes lors de la planification des volets techniques (eau, assainissement, nutrition, etc.). Par ailleurs, les équipes doivent être considérées comme ressource clef lors de la planification de tout processus d'enregistrement. Au lieu de se substituer à d'autres méthodes de collecte de données, les équipes peuvent représenter un complément permanent pour toutes les activités concrètes du programme ;
- la fonction des équipes doit être double rassemblement d'informations auprès des communautés et des individus concernés, diffusion des informations à ces communautés et à ces individus constituant une voie précieuse de communication dans les deux sens.

6.2.3 Par les comités villageois

L'expérience la plus connue d'évaluation intégrée des besoins socio-économiques par les comités villageois a eu lieu au Tigré et en Erythrée, pendant les longues années de guerre contre le gouvernement de Mengistu en Ethiopie. Cette méthode participative d'évaluation, au Tigré, a été axée sur une structure traditionnelle préexistante, le «baito», et créée, en Erythrée, par le Front populaire de libération de l'Erythrée (FPLE). Les résultats de l'analyse socio-économique de la capacité productive et des biens, basée sur l'évaluation faite par des comités villageoises élus, de la composition de chaque ménage et de ses biens passés et actuels, ont été transmis par des structures géographiques de niveau supérieur pour être centralisés par les fronts de libération. L'évaluation des besoins globaux qui en résulte sert de base à la distribution de l'aide alimentaire organisée par les comités villageois (DUFFIELD et PRENDERGAST, 1994 : 27-28).

6.3 Les techniques de recherche rapide

Il est fréquent que les spécialistes des sciences sociales font des recherches auprès des populations déplacées, mais rarement lors des premiers déplacements. Les informations recueillies lors d'une opération d'enregistrement peuvent être d'une certaine utilité. Si les chiffres ne sont pas forcément très précis, ils décrivent, en principe, le profil démographique de base : structure par âge et par sexe, composition familiale, lieu d'origine, date d'arrivée ou d'enregistrement. Néanmoins, des contrôles s'imposent : l'observation peut permettre de constater que la population d'un camp se compose essentiellement de femmes et d'enfants, les hommes s'étant enregistrés avant de partir à la recherche de travail ou pour se battre.

Encadré no. 34

Les recherches rapides relatives au rapatriement et à la fermeture des camps dans l'est de l'Ethiopie

En 1993, le HCR et l'administration éthiopienne des affaires des réfugiés se mettent à discuter d'une opération de rapatriement assistée de réfugiés au Somaliland. Le volume et la régularité de l'approvisionnement global en vivres ayant diminué depuis un an environ, il y a eu un certain mouvement de rapatriement «spontané». Sur le plan administratif, les populations des camps sont ainsi définies : «réfugiés», «rapatriés», «populations locales» ou «personnes déplacées». L'organisation Save the Children (UK), soucieuse des groupes pauvres et vulnérables, organise une enquête anthropologique rapide sur les populations de sept camps. Les recherches, réalisées par un anthropologue somalien et quatre membres du personnel somalien de l'organisation, identifient plusieurs sous-segments de clans dans chaque camp, leur zone d'origine exacte et les raisons de leur décision de ne pas quitter les camps. Il s'avère que des dangers réels existent pour la sécurité de certains groupes et que l'aide proposée au rapatriement ne sera pas suffisante pour les groupes pauvres. D'autres ont envie de rester parce que les centres de commerce que sont devenus les camps leur procurent les moyens d'existence. Finalement, selon les résultats, les réductions effectives des rations ont touché les groupes vulnérables de façon disproportionnée (YUSSUF FARAH, 1994).

Si les données provenant des registres sont utiles pour certains types de recherche, notamment les études démographiques et epidémiologiques, il est courant de mener des sondages supplémentaires. L'exactitude des registres peut être douteuse et, par ailleurs, ces registres ne contiennent généralement pas d'information permettant de déterminer les caractéristiques et les conditions socio-économiques d'une population déplacée, telles que la situation d'emploi, le niveau d'instruction, le revenu du ménage ou l'âge du mariage (voir par exemple CHRISTENSEN et SCOTT, 1988).

La recherche rapide peut également mettre en lumière des différences extrêmement importantes au sein d'une population déplacée, qui ne sont pas reflétées par le tableau administratif «uniforme» présenté par les registres. Il existe un danger, lorsqu'on considère une population déplacée telle qu'elle est enregistrée, de prendre des décisions simplistes, sans tenir compte de la situation réelle des personnes qui en seront touchées ou des conséquences.

6.4 Les enquêtes sur les ménages

Les sondages représentent un moyen d'obtenir et de vérifier les informations sur les ménages. Comme nous l'avons déjà indiqué, il y a toute une série de types d'information pouvant être d'un intérêt direct pour la planification d'un programme d'aide : il est évidemment très important, si on souhaite comprendre les besoins et les ressources d'une population, de connaître sa situation actuelle et passée sur le plan culturel, religieux, ethnique, économique, social et politique. On doit bien sûr, en décidant de l'opportunité de poser des questions sur un aspect spécifique (religion, biens du ménage, appartenance ethnique) et des moyens d'accéder à ces informations si elles sont jugées suffisamment importantes, respecter la vie privée des gens et la confidentialité. Etant donné que le «ménage» représente l'unité de planification de base des programmes humanitaires, une enquête sur les ménages (où les enquêtés sont, de préférence, les femmes), réalisée par des professionnels, peut s'avérer fructueuse. Une enquête sur les ménages peut fournir les données concrètes permettant de confirmer ou d'infirmer les impressions initiales (sur le nombre de personnes dans le ménage moyen, par exemple) tirées d'autres méthodes, telles que l'inspection visuelle.

Encadré no. 35

Les recherches qualitatives et les enquêtes sur les ménages dans le nord de l'Irak

Lors de la guerre entre l'Iran et l'Irak dans les années 1980, le gouvernement irakien se met à distribuer des vivres dans la région kurde dans le nord. Les ménages inscrits chez le service alimentaire doivent recevoir des rations alimentaires à des prix fortement subventionnés, distribuées par des agents nommés. Selon les conclusions d'une enquête menée immédiatement après la guerre dans le Golfe, le système a été exemplaire sur le plan de la couverture, de l'équité, de l'efficacité et de la satisfaction des besoins nutritionnels de la population. Cependant, quelque temps après le soulèvement kurde, le gouvernement réduit la quantité de vivres à distribuer et impose un blocus économique contre le nord. Les organes de l'ONU et des ONG se mettent à distribuer des vivres par le système des agents alimentaires, mais le manque de ciblage du programme est critiqué. Plutôt que de procéder au réenregistrement, des recherches rapides sont entreprises. Dans une première phase, des recherches informelles, qualitatives, sur la situation globale de sécurité alimentaire identifient les processus d'appauvrissement et les stratégies d'adaptation et suggèrent des indicateurs de pauvreté et de vulnérabilité. Cependant, il a fallu, dans une deuxième phase, mener une enquête sur les ménages, à partir d'un questionnaire, afin de permettre un ciblage précis et de déterminer le nombre et la distribution des ménages pauvres et vulnérables (WARD et RIMMER, 1995).

Compte tenu des contraintes évidentes sur le plan du temps et des ressources lors d'une évaluation initiale, il est presque toujours impossible de consulter chaque ménage. On doit donc sélectionner un groupe, ou un «échantillon», pour représenter la composition du groupe dans son ensemble. Il existe plusieurs méthodes d'échantillonnage permettant de sélectionner le groupe ou les échantillons à enquêter (voir l'encadré no. 36 ci-dessous et l'explication plus complète à l'annexe 1).

Encadré no. 36

Méthodes d'échantillonnage

Echantillonnage au hasard

Chaque personne ou ménage a les mêmes chances de faire partie d'un échantillon choisi au hasard (tirage au sort, choix effectué dans une liste par une personne aux yeux bandés au moyen d'un épingle). Là encore, pour que les conclusions soient valables, l'échantillon doit être représentatif de la population dans son ensemble. A titre d'exemple, les données nutritionnelles recueillies par les services de santé ne sont pas représentatives de l'ensemble de la population, pas plus que celles recueillies dans les villages ou les centres les plus accessibles, ou dans les camps où la situation est réputée être particulièrement mauvaise.

L'échantillonnage par intervalle

Les cas sont sélectionnés à des «intervalles» données. A titre d'exemple, s'il faut choisir 200 cas à des intervalles données dans une population de 10.000 personnes inscrites, on peut choisir chaque fois le cinquantième cas.

L'échantillonnage en grappe ou stratifié

Au lieu de sélectionner des unités individuelles selon les deux méthodes précédentes, le chercheur divise la population en groupes ou en catégories, les «strates» ou «grappes», par emplacement, origine ethnique, religion, sexe ou âge. Ce faisant, on a la garantie de la représentation de certains groupes prioritaires. On peut sonder tous les membres du groupe, ou des échantillons de chaque grappe ou de chaque strate choisis au hasard. Moins saine du point de vue statistique que «l'échantillonnage au hasard pur», cette méthode permet quand même d'éviter l'oubli de groupes ou de sites prioritaires connus. Néanmoins, il existe un danger que certains groupes ou sites importants, non choisis, seront oubliés et que l'échantillon sera asymétrique (affecté d'une distorsion systématique) en conséquence du choix artificiel de l'éventail des échantillons, réduisant ainsi la valeur des informations recueillies.

DENOMBRER ET IDENTIFIER les poulations bénéficiares



Les scénarios types

7.1 Introduction

Compte tenu du nombre et de la diversité des variables influençant le choix et l'application des différentes techniques de quantification et d'identification des populations, il est impossible de donner des conseils concrets et uniformes s'appliquant à toutes les situations d'urgence. Nous reconnaissons donc que la présentation ci-après des cas de figure «typiques» ne couvre pas toute l'immense diversité des situations nécessitant l'intervention des organisations humanitaires ; le lecteur trouvera peut-être qu'elle ne reflète pas suffisamment certains contextes. En revanche, il est à espérer que la présentation des cas de figure permettra de préciser certains éléments des conseils donnés précédemment et aidera le lecteur à visualiser certaines situations qui se produisent couramment.

Notons toutefois que nous avons pu constater, lors de la rédaction de la présente étude, le manque ou du moins le manque de disponibilité d'évaluations ou d'exemples concrets de méthodes performantes et moins performantes de quantification, d'identification et d'enregistrement dans le cadre des opérations d'urgence.

Pour les besoins de ce chapitre, nous avons donc identifié certaines caractéristiques des situations pouvant donner lieu aux interventions d'urgence, caractéristiques qui déterminent le type de réponse qui s'impose, que nous illustrons à partir d'études de cas de différentes situations d'urgence.

Les cinq caractéristiques identifiées, que nous examinons ci-après dans le détail, sont les suivantes :

- la planification : les déplacements sont-ils rapides et massifs ou progressifs et suivis ? Le mouvement de population était-il prévu ? Certaines dispositions ont-elles déjà été prises ?
- l'emplacement et la distribution de la population : la population déplacée est-elle concentrée dans des sites particuliers, ou dispersée ?
- le niveau de coopération : l'enregistrement risque-t-il, oui ou non, d'être âprement contesté et, compte tenu de la réponse, quel niveau de coopération peut-on espérer de la part de la population ?
- les gouvernements d'accueil et l'enregistrement : quelle est la participation des gouvernements d'accueil ?
- la pression des donateurs : les donateurs exercent-ils, oui ou non, de fortes pressions en faveur de l'enregistrement ?

7.2 Les cas de figure

7.2.1 La planification

Dans une situation d'urgence, à plus forte raison lors de la «phase aiguë», il y a d'habitude un grand désordre, avec des taux de morbidité et de mortalité déjà élevés ou qui commencent à augmenter rapidement. Cependant, il faut avoir une estimation de la population pour les besoins de la planification.

Dans une telle situation, l'enregistrement peut être très difficile et perturber les actions de secours. Il convient alors d'éviter pour l'instant les systèmes de distribution exigeant les cartes de rationnement et l'enregistrement «seul à seul» ou basé sur le comptage. Il est conseillé d'utiliser plusieurs méthodes d'identification quantitatives et qualitatives et de prévoir certaines démarches, dont la création de «sous-groupes d'information» (comportant des femmes et d'autres représentants de la population cible) afin de faire une évaluation initiale. Lors de la préparation d'un plan d'information et d'évaluation, on doit trouver

la réponse à des questions telles que :

- quelles sont les données importantes qu'il est réaliste d'essayer d'obtenir ?
- quelles sont les informations prioritaires ?
- qui rassemblera les informations, comment et dans quels délais ?

Le manque de temps de planification a caractérisé aussi bien l'afflux, en 1994, de Rwandais dans l'est du Zaïre, à Goma, que plusieurs situations qui se sont produites au Libéria, durant les 8 ans de guerre civile, où les combats dans les zones rurales et urbaines ont provoqué la fuite de centaines de milliers de personnes. Le mouvement d'un nombre aussi important de personnes déplacées, les civils comme les combattants cherchant refuge contre les groupes rebelles en lutte, a mis à rude épreuve la capacité de la communauté internationale d'identifier et d'enregistrer les personnes déplacées à l'intérieur des pays concernés et les réfugiés.

On a donc essayé différents moyens de pourvoir aux besoins de la population à bref délai. Lors des premières phases des opérations à Goma, Bukavu et Uvira, en 1994, l'établissement de postes de contrôle des mouvements à des endroits clefs a permis d'effectuer un dénombrement plus ou moins exact. Par la suite, l'observation et la photographie aériennes, associées à un sondage rapide des ménages «sur le terrain», ont fourni les informations de base telles que la taille moyenne des ménages. En dépit du coût, des photos aériennes ont été prises à des intervalles régulières (2-3 semaines), à mesure que d'autres cabanes étaient mises en place.

Au Libéria, la mise en place de points stratégiques d'évaluation, contrôlés par plusieurs organisations se spécialisant dans cette activité, dont la Croix-Rouge nationale et des ONG locales, a permis d'identifier les populations bénéficiaires de l'aide internationale alors qu'elles étaient bel et bien «en mouvement». Les chiffres ainsi obtenus ont servi d'indicateurs et de points de référence initiaux, des processus plus détaillés et minutieux d'identification et d'enregistrement prenant la relève à l'arrivée aux destinations «finales». Une fois effectuées les estimations «globales», il convient d'obtenir des estimations quotidiennes et des chiffres de planification séparés qui doivent, dans des situations où les opérations d'identification peuvent susciter beaucoup d'hostilité (Grands Lacs, Libéria), être acceptés par toutes les parties concernées. Non seulement faut-il bien informer les donateurs et les autorités, ceux-ci doivent participer à l'ensemble du processus.

7.2.2 L'emplacement et la distribution de la population

Certains affirment que les camps fermés, comme il en a été créé à l'intention des réfugiés cambodgiens en Thaïlande (1979-1993), facilitent l'enregistrement exact en réduisant les mouvements de population et en mélangeant les groupes cibles et non cibles. Au Libéria, les organisations humanitaires, notamment celles affiliées à l'ONU, ont souvent encouragé et assisté, pour cette raison et afin de faciliter la mise en oeuvre des programmes, l'établissement de camps fermés. Au moment de mettre sous presse, il y avait, dans les camps au Libéria, environ 300.000 personnes déplacées au total.

Néanmoins, il convient de noter que le fait même de fermer le camp ou le site d'implantation peut réduire la nécessité de l'enregistrement. On a beaucoup moins souvent affaire, dans un milieu fermé, à des populations non admissibles, raison de plus pour se concentrer simplement sur l'obtention d'estimations, chaque fois plus exactes, d'une population. Ces estimations peuvent être comparées aux résultats de l'observation, des études nutritionnelles et ainsi de suite. En d'autres mots, une condition qui facilite l'enregistrement, c'est-à-dire un milieu fermé, réduit en même temps la nécessité de l'enregistrement.

D'après les témoignages d'une organisation internationale au Libéria, il est possible d'enregistrer assez rapidement une population urbaine - des dizaines de milliers de personnes en quelques jours. En revanche, il faut compter jusqu'à 2-3 semaines pour l'enregistrement des populations rurales, en fonction de la situation de sécurité, de la détérioration des infrastructures, du type de terrain et des conditions climatiques. Il y a plus de chances, en milieu rural, de pouvoir intégrer les réfugiés/personnes déplacées dans les communautés locales, mais des distributions générales de vivres sont parfois conseillées s'il est difficile d'identifier les personnes déplacées en dehors des camps et des zones urbaines.

La concentration de l'aide sur les populations déplacées dans les camps a pour inconvénient, entre autres, d'entraîner des divergences entre les populations de réfugiés ou de personnes déplacées et les populations locales sur le plan des droits à l'aide. Les interventions en faveur des personnes déplacées, jugées plus vulnérables que les communautés résidentes, sont généralement d'une plus grande ampleur. La tendance est confirmée lorsque l'identification formelle ne touche que les populations dans les camps, la différence de traitement pouvant

créer des tensions entre les résidents des camps et les communautés environnantes. Dans des cas extrêmes, les interventions ciblées prenant pour base de tels processus «partiels» d'identification peuvent porter atteinte à la sécurité des bénéficiaires prévus qu'on expose ainsi aux injures et à la violence.

A titre d'exemple, au Népal, la plus grande partie des réfugiés bhoutanais ont été enregistrés, mais seuls ceux vivant dans les camps gérés par le gouvernement/ HCR ont droit à l'aide matérielle. On considère que les réfugiés vivant en dehors des camps, même s'ils sont enregistrés, sont employés et capables de subvenir à leurs propres besoins.

En Somalie, la situation en 1992 est bien différente. La population cible est très dispersée et, pour des raisons de sécurité, difficile à identifier ou à atteindre. A cette époque, la population somalienne connaît des pénuries alimentaires graves, les luttes intestines, le pillage et le banditisme rendant très dangereux ou pratiquement impossible l'approvisionnement en vivres. Il n'est pas question de déterminer les besoins et les droits ou d'organiser les livraisons de vivres au moyen de l'enregistrement, ni même d'un processus formel d'identification quelconque. Dans un tel cas, tant les donateurs que les intervenants doivent comprendre l'impossibilité d'axer les distributions exclusivement sur les chiffres officiels. En Somalie, le CICR a adopté la stratégie «d'inonder» le marché. Les vivres, livrées par avion et par bateau à différents points de débarquement dans le pays entier, ont également servi à payer le personnel et à négocier les droits de passage. L'aide alimentaire a pu ainsi parvenir aux marchés et faire baisser les prix, qui deviennent abordables pour la plupart des gens. L'organisation de soupes populaires a permis de toucher les groupes les plus nécessiteux et vulnérables, car ceux qui n'étaient pas vraiment dans le dénuement s'abaisseraient en se présentant. La plupart de ces centres d'alimentation ont été délibérément placés en dehors des camps, dans les communautés voisines (Coopération néerlandaise au développement, 1994 : 139-145). Dans ce cas, il n'y a pas eu de tentative d'enregistrement général et le mécanisme d'enregistrement aux centres d'alimentation n'a pas permis d'identifier tous les enfants vulnérables - les enquêtes ciblées, menées par la suite, ont également révélé que certains enfants mal nutris ne fréquentaient aucun centre d'alimentation (African Rights, 1993 : 12) - mais la stratégie a été jugée généralement satisfaisante à la lumière du climat d'insécurité qui régnait à l'époque.

7.2.3 Les niveaux de coopération

Lorsque l'enregistrement formel d'une population soulève des controverses, - si, par exemple, on s'attend à ce que l'accès à l'aide soit réduit ou si les groupes puissants au sein d'une population déplacée ou dans un camp risquent de perdre ainsi le contrôle des produits très recherchés et donc de la population nécessiteuse - il y a souvent lieu de chercher une solution alternative.

La réussite ou l'échec de toute une opération d'aide peut dépendre des bonnes relations et de la coopération avec une population bénéficiaire. Que ce soit à cause du sabotage pratiqué par certains éléments de la population bénéficiaire, de la participation insuffisante au processus de planification ou de la mauvaise qualité du matériel, l'échec rend plus puissants encore des chefs déjà trop puissants et peut également détruire la structure de la communauté, la coopération et la confiance mutuelle des réfugiés et des secouristes. Les implications d'un tel échec vont bien plus loin que la simple absence de chiffres précis.

Il est indispensable, lors de toute opération d'identification ou d'enregistrement contestée, que les assistants sociaux et le personnel de terrain cherchent à comprendre le rôle, la motivation et l'efficacité des dirigeants s'ils souhaitent obtenir des estimations fiables. Dans la région des Grands Lacs, comme dans le cas des réfugiés du Sud-Soudan en Ethiopie, au Kenya et en Ouganda, les cadres politiques avaient un rôle important et exerçaient beaucoup d'influence sur la population de réfugiés. Une bonne connaissance des caractéristiques des populations de réfugiés et de la communauté d'accueil à Goma, par exemple, a justifié la décision de changer le système de distribution. Pour briser la domination des dirigeants des communes qui, on le savait, détournaient l'aide afin de renforcer, pour des raisons politiques, leur influence auprès de la population de réfugiés, les distributions ont été orientées vers les ménages. Il est possible, comme le prouvent les exemples de Ngara en Tanzanie (1995), de Kakuma au Kenya (1994) et du Libéria tout au long de la guerre civile entre les multiples factions jusqu'à fin 1996, d'assurer l'enregistrement dans des situations controversées, mais uniquement au prix d'efforts considérables pour rétablir de bonnes relations.

A Ngara, les problèmes tenaient aux tensions politiques et surtout aux structures de pouvoir au sein de la population bénéficiaire, comme à la menace que supposait l'enregistrement pour les puissants. A Kakuma, au Kenya, et à Gambella dans l'ouest de l'Ethiopie, les tensions ont été aggravées par des sensibilités culturelles/religieuses. Dans les deux cas, les efforts pour enregistrer les populations ont mis en danger les programmes d'aide humanitaire.

Les relations ont pu être rétablies, à Ngara, suite à l'échec d'une tentative d'enregistrement qui devait avoir lieu en février 1995, mais qu'il a fallu annuler à cause du refus de coopération des réfugiés et de la livraison de bracelets de mauvaise qualité. Néanmoins, l'estimation faite avant l'enregistrement en février 1995, selon laquelle il y avait 502.000 réfugiés, semblait exagérée. On a donc informé les anciens, les dirigeants communautaires, les groupements féminins et d'autres secteurs sociaux de l'échec de l'opération à cause de leur refus de coopération. Le dialogue entamé avec la communauté et les dirigeants, les négociations poursuivies pendant quelques mois visaient à assurer la coopération et le soutien des réfugiés lors de la prochaine opération prévue pour le mois de juin. Ils ont été informés de l'exagération du nombre selon les listes soumises par les communautés et on a demandé aux anciens de fournir des listes plus exactes des personnes originaires de chaque commune, listes qui serviraient de base à la distribution de l'aide. Les listes ont été remaniées à la suite de longues discussions et négociations, étant finalement acceptées par le HCR en mai 1995, à condition d'une vérification du nombre au moyen d'un comptage. Sur les premières listes remaniées, il n'y avait plus que 458.000 réfugiés au lieu de 502.000, mais selon l'opération de vérification ultérieure (suivant la pratique électorale : encre sympathique et lampes UV), réalisée les 23/24 juillet, la population était de 421.000 réfugiés au maximum. Non seulement cette stratégie a-t-elle permis de réduire les chiffres de 502.000 à 421.000, elle a également aidé, résultat très important, à renforcer la structure de la communauté et à rétablir la confiance mutuelle entre les réfugiés et les secouristes.

La sensibilité culturelle et religieuse dont on fait preuve lors de la planification d'une opération peut être d'une importance cruciale. Le manque de sensibilité ou de connaissances de ces aspects d'une communauté/société peut entraîner l'échec total. A Kakuma, des discussions et des négociations se sont poursuivies pendant trois mois après une opération d'enregistrement sabotée en juin 1994, en vue de rétablir la confiance mutuelle entre les réfugiés et les secouristes. A

la fin, une opération d'enregistrement a été réalisée dans sept enceintes d'église dans le camp. La proposition de mener l'opération d'enregistrement dans les enceintes est venue des dirigeants eux-mêmes, qui y voyaient le moyen d'assurer une plus grande coopération de la part des réfugiés. Le terme «centre d'enregistrement» a été remplacé par «enceinte de l'église». Cette désignation a posé quelques problèmes pour la population musulmane du camp, qui ne voulait pas mettre les pieds dans l'enceinte d'une église, mais la solution de compromis a été de réserver aux musulmans une aire à l'extérieur de l'une des églises. L'opération a pu être menée à bien sans problèmes de contrôle de la foule.

Une approche semblable a été adoptée à Gambella dans l'ouest de l'Ethiopie, en mars 1997. En accord avec les dirigeants religieux et les anciens parmi les réfugiés, sept enceintes d'église ont été sélectionnées pour l'opération d'enregistrement. L'une des enceintes a été élargie afin de pouvoir recevoir tous les réfugiés vivant autour du centre et, à la veille de l'opération d'enregistrement, un groupe de réfugiés a causé des dégâts à la partie agrandie de l'église seulement. Néanmoins, l'opération a pu être menée à bien dans les enceintes des autres églises.

Plusieurs grandes opérations d'enregistrement ont donc prouvé, ces dernières années, les avantages d'une collaboration étroite avec la population cible et les gouvernements d'accueil et de leur participation à la planification. En effet, les expériences de ce genre montrent que la collaboration de longue durée avec une population de réfugiés, en vue d'améliorer la qualité et l'utilité des informations recueillies, peut contribuer à la préparation de solutions durables pour cette population, tout en permettant de noter et de documenter les développements, tels que le rapatriement spontané, qui révèlent des tendances ou des changements de l'état d'esprit des réfugiés. Par ailleurs, il s'est avéré possible de développer de telles relations de collaboration dans le temps, tandis que les efforts de promotion active de la compréhension et de la responsabilisation de la communauté lors des activités d'enregistrement de n'importe quel genre sont généralement récompensés.

Un problème très différent, mais parfois tout aussi difficile, se présente de temps en temps aux gestionnaires et au personnel des programmes : les populations qui ne sont pas touchées par l'opération d'enregistrement prévue

veulent se faire enregistrer, mais voient leurs projets contrariés par des éléments extérieurs, tels que la volonté politique des gouvernements d'accueil.

A la fin de 1995, face à l'offensive militaire contre la ville de Jaffna dans le nord du Sri Lanka, quelque 400.000 personnes, c'est-à-dire la quasi totalité de la population urbaine, ont été déplacées à l'intérieur du pays. Environ 250.000 d'entre elles sont arrivées dans la région agricole au sud du lagon de Jaffna, dite région de Vanni, où elles ont été accueillies, pour une grande partie, par les résidents locaux. Le gouvernement du Sri Lanka, qui avait maintenu une administration minimale dans le nord (la région essentiellement contrôlée à l'époque par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul - TLET), s'est empressé d'enregistrer toutes les personnes nouvellement déplacées au niveau local et à compiler des statistiques pour chaque district. Lorsqu'une vague successive de personnes déplacées arrivant à Vanni a suivi la piste de l'armée vers l'Est pour occuper la plupart de la presque-île de Jaffna au printemps 1996, le gouvernement a refusé leur enregistrement comme personnes déplacées légitimes, choisissant de les considérer comme partisans actifs des TLET plutôt que comme personnes déplacées «sous contrainte». Cette décision a provoqué des manifestations dans la région de Vanni, devant le bureau du représentant gouvernemental et les bureaux de certaines organisations internationales, par des personnes souhaitant se faire enregistrer. L'enregistrement n'a jamais été contesté par les personnes déplacées : au contraire, elles cherchaient activement à se faire enregistrer, car elles savaient qu'elles feraient valoir ainsi leurs droits à l'aide alimentaire et autre. Les réserves relatives à l'enregistrement ont été exprimées essentiellement par les autorités gouvernementales et auraient été inspirées principalement par des considérations budgétaires et politiques.

7.2.4 Les gouvernements d'accueil et l'enregistrement

Lorsque l'Etat fonctionne, le gouvernement d'accueil a la responsabilité finale des réfugiés à l'intérieur de ses frontières, ce qui fait qu'il est également responsable, en premier lieu, de l'enregistrement. Dans une situation où l'enregistrement est jugé nécessaire et opportun, il faut tout faire pour engager le gouvernement d'accueil et lui faire prendre la responsabilité d'assurer la réussite de l'opération (même si c'est le HCR qui entreprend couramment l'enrigistrement à la démande du gouvernement).

La plupart des situations d'urgence se produisant de nos jours pour des raisons politiques, il est indispensable que le gouvernement d'accueil joue un rôle de premier plan, car autrement même les projets d'enregistrement les mieux préparés peuvent échouer. Les dirigeants des populations de réfugiés, notamment les cadres politiques, sont généralement plus à même d'obéir aux instructions du gouvernement d'accueil qu'à celles des organisations humanitaires.

En 1996, les opérations d'enregistrement à Bukavu et à Goma ont été respectivement sabotée et abandonnée à cause de l'influence directe des cadres politiques dans les camps et de la participation symbolique du Zaïre comme gouvernement d'accueil. Il importe d'identifier de tels problèmes et de prendre des dispositions, de concert avec le gouvernement, pour mater de tels éléments politiques négatifs au sein d'une population bénéficiaire avant de passer à l'enregistrement. (Les structures administratives locales du pays d'accueil peuvent apporter une aide précieuse, notamment sur le plan de la sécurité).

Le service gouvernemental chargé des recensements/statistiques peut grandement faciliter une opération d'enregistrement. Au Soudan et en Guinée, ces services ont pris l'initiative de sensibiliser la population locale et les administrations centrales et régionales au besoin d'accorder leur soutien à de grandes opérations d'enregistrement.

Dans des régions où il n'existe pas d'organismes/services locaux de ce genre, les populations et les structures locales peuvent jouer un rôle important. Cependant, cela dépend en large mesure de la situation politique et des facteurs sous-jacents, comme en témoignent les expériences en Ethiopie, au Kenya, en Côte d'Ivoire et en Tanzanie. Les efforts concertés de toutes les parties concernées pour s'assurer de la coopération d'une communauté et de ses dirigeants peuvent permettre d'éviter l'échec d'une opération d'enregistrement et préparer le terrain pour une plus grande collaboration dans d'autres domaines d'action humanitaire. Dans des zones où une situation d'urgence existe depuis quelque temps - la population libérienne a connu de nombreux déplacements au cours des 8 dernières années - les communautés locales sont souvent au courant des exigences des organisations humanitaires en matière d'informations et ont acquis une grande compétence en matière de production de données.

Comme nous l'avons déjà signalé, ces informations sont, malheureusement, souvent jugées inexactes. Néanmoins, elles peuvent servir d'indicateurs dans des situations où il n'est pas conseillé de monter une opération d'enregistrement complet.

7.2.5 La pression exercée par les donateurs

Si la pression exercée par les donateurs et, à son tour, par le Programme alimentaire mondial, pour que les populations touchées par une situation d'urgence soient exactement dénombrées, varie en fonction du contexte et des différentes phases de la crise, elle est souvent forte.

Pendant l'exode somalien en 1991/92, tous les intervenants ayant pour priorité de sauver la vie des victimes, les donateurs ont fait moins de pression pour obtenir des chiffres exacts. Cependant, la nécessité d'un chiffre plus précis a refait surface dès qu'il a eu une amélioration de l'état de la population et de la situation. Un processus similaire s'est déroulé dans la région des Grands Lacs pendant la crise rwandaise. Il importe de tenir compte de la pression que subissent les organisations humanitaires, que ce soit de la part de la direction de l'organisation ou des donateurs et des gouvernements d'accueil, pour produire des résultats rapides. Même en cas de pression considérable, il convient de planifier l'identification et, plus particulièrement, les stratégies d'enregistrement de façon à pouvoir obtenir des résultats exacts, mais sans porter préjudice à la coopération à plus long terme avec la population bénéficiaire.

DÉNOMBRER ET IDENTIFIER les poulations bénéficiares

Annexe 1 La statistique

Le présent annexe complète les informations dans les cinquième et sixième chapitres sur les méthodes d'estimation des populations.

Introduction à la statistique - l'échantillonnage et l'induction statistique

La statistique, la science de l'analyse des données, nous indique comment collecter, organiser et analyser les données, comment en tirer les conclusions appropriées. En l'absence des statistiques, il serait impossible de faire les calculs qui sont à la base de choses aussi familières que les sondages politiques, l'approbation de nouveaux médicaments, le taux de chômage, etc.

Une «population», en statistique, ne se limite pas aux personnes, mais se réfère plutôt à une unité au sujet de laquelle on souhaite généraliser. Dans cette étude, sauf indication contraire, la «population» est celle qui bénéficie des interventions d'urgence. L'étude complète d'une population, c'est-à-dire quand on recueille des informations sur chaque individu au sein de cette population, s'appelle un «recensement». Cependant, il existe de nombreuses situations où il convient de passer à l'échantillonnage plutôt qu'au recensement.

L'échantillonnage - l'étude d'une partie d'une population afin d'émettre des hypothèses relatives à la population totale en fonction des résultats du sondage - est la clef de la statistique.

Lorsqu'on recueille des informations sur une population ou un groupe donné, on fait généralement appel à l'échantillonnage plutôt qu'au recensement complet

de tous les membres de la population. Quelques méthodes statistiques pour mener les «essais d'hypothèse», qui servent à vérifier les conclusions tirées des résultats du sondage, sont expliquées brièvement dans cette annexe. Il est conseillé de se référer à un manuel professionnel ou de suivre un stage pour avoir une connaissance plus approfondie de la statistique.

La généralisation au sujet d'une population mère, suivant les caractéristiques d'un échantillon, passe par «l'induction» - si 3% d'un échantillon possède une certaine caractéristique, on peut supposer, par induction, qu'environ 3% de la population totale possède la même caractéristique. Il s'agit là d'une technique importante d'estimation de la population totale, par exemple dans un site d'implantation d'urgence, à partir des informations recueillies sur une partie seulement de la population. Cette méthode d'échantillonnage représentatif doit veiller à ce que tous les membres de la population aient les mêmes chances d'être sélectionnés.

Il est parfois plus difficile qu'il ne paraît de choisir un échantillon représentatif. On doit définir aussi bien la population que l'échantillon. A titre d'exemple, l'échantillonnage des habitants d'une zone particulière touchée par une situation d'urgence donne des informations sur la population de la zone, sans forcément produire des informations spécifiques sur les bénéficiaires de l'intervention d'urgence, parce que tous les habitants de la zone ne sont pas bénéficiaires du programme d'urgence. Il existe deux types d'induction statistique : l'estimation et les essais d'hypothèse.

L'échantillonnage au hasard

Chaque personne ou ménage a les mêmes chances de faire partie d'un échantillon choisi au hasard (tirage au sort, choix effectué dans une liste par une personne aux yeux bandés au moyen d'un épingle.) Là encore, pour que les conclusions soient valables, l'échantillon doit être représentatif de la population dans son ensemble. A titre d'exemple, les données nutritionnelles recueillies par les services de santé ne sont pas représentatives de l'ensemble de la population, pas plus que celles recueillies dans les villages ou les centres les plus accessibles, ou dans les camps où la situation est réputée être particulièrement mauvaise.

L'échantillonnage par intervalle

Les cas sont sélectionnés à des «intervalles» données. A titre d'exemple, s'il faut choisir 200 cas à des intervalles données dans une population de 10.000 personnes inscrites, on peut choisir chaque fois le cinquantième cas.

L'echantillonnage par grappe ou stratifié

Au lieu de sélectionner des unités individuelles selon les deux méthodes précédentes, le chercheur divise la population en groupes ou en catégories, les «strates» ou «grappes», par emplacement, origine ethnique, religion, sexe ou âge. Ce faisant, on a la garantie de la représentation de certains groupes prioritaires. On peut sonder tous les membres du groupe, ou des échantillons de chaque grappe ou de chaque strate choisis au hasard. Moins saine du point de vue statistique que «l'échantillonnage au hasard pur», cette méthode permet quand même d'éviter l'oubli de groupes ou de sites prioritaires connus. Néanmoins, il existe un danger que certains groupes ou sites importants, non choisis, seront oubliés et que l'échantillon sera asymétrique (affecté d'une distorsion systématique) en conséquence du choix artificiel de l'éventail des échantillons, réduisant ainsi la valeur des informations recueillies.

L'estimation

L'estimation consiste à sélectionner au hasard un échantillon d'une population et à l'utiliser pour estimer un paramètre quelconque de la population. La meilleure estimation de la moyenne d'une population n'est autre que la moyenne de l'échantillon sélectionné.

La confiance

Sachant que nos échantillons présenteront quelques erreurs, comment quantifier de telles erreurs? Si notre échantillon couvre 100% de la population totale, nous pouvons être assurés à 100% de l'exactitude de nos calculs. A titre d'exemple, les résultats d'un enregistrement couvrant 100% de la population concernée seraient, en théorie, exacts à 100%. Dans de nombreux cas, nous nous contenterions d'une assurance (ou intervalle de confiance) de 99%, voire peut-être de 69% seulement. Des échantillons assez petits peuvent nous donner une intervalle de confiance élevée.

L'analyse d'échantillons de plus en plus importants n'augmente pas forcément l'intervalle de confiance des hypothèses qui en résultent, la méthode de sélection des échantillons étant d'une plus grande importance. La façon dont on sélectionne un échantillon détermine sa représentativité par rapport à l'ensemble de la population. Il existe des tests permettant de calculer le degré d'erreur qui s'associe à n'importe quelle hypothèse, relative à l'ensemble de la population, qui repose sur des données émanant d'un échantillon de cette population. Ces tests figurent dans tous les manuels des méthodes quantitatives.

Les moyennes - la moyenne arithmétique, la médiane, la moyenne de deux moyennes

La moyenne exprime le point au milieu d'une série de nombres (les «valeurs observées»). Il existe trois façons principales de calculer la moyenne. Comme chaque méthode produit un nombre avec une signification différente, il importe de vérifier la façon dont une moyenne a été calculée.

La moyenne arithmétique est la plus couramment utilisée. Pour la calculer, on additionne toutes les valeurs observées (nombres dans la série) et on divise la somme par le nombre de valeurs observées. Il est généralement conseillé de calculer la moyenne de cette façon, mais elle présente l'inconvénient qu'une seule valeur atypique fausse les résultats.

La médiane se calcule en classant les nombres selon la valeur et en prenant le nombre au milieu. Dans le cas d'un nombre pair de valeurs observées, on prend les deux au milieu et on divise par 2.

Le mode indique le nombre qui apparaît le plus souvent ou qui est le plus «populaire» dans une série de valeurs observées. Les modes sont plus utiles en présence d'une grande série de valeurs observées et il arrive qu'une série de valeurs observées ait plus d'un mode.

L'écart type se calcule plus ou moins de la même façon que la moyenne arithmétique. Il représente essentiellement la moyenne de la série des écarts à la moyenne des valeurs observées. Dans une distribution normale, 68% environ des valeurs cadrent dans un écart type de part et d'autre de la moyenne et 95% dans deux écarts types.

L'écart type est une méthode statistique très utile qui sert, entre autres, à estimer la variabilité escomptée. Les écarts peuvent être des chiffres négatifs. Si on additionne tous les écarts, la somme est zéro.

Les indicateurs de dispersion

L'écart maximal représente la différence entre le nombre le plus faible et le nombre le plus élevé d'une série. A titre d'exemple, l'écart maximal de (3, 5, 6, 7, 9, 23, 145) est de 145-3 = 142. Malheureusement, le nombre le plus élevé, soit 145, est extrême, produisant une distorsion de l'écart. Nous pouvons donc diviser la série en quarts, en dixièmes ou en centièmes. Les valeurs aux lignes de partage sont respectivement des quartiles, des déciles et des centiles.

L'écart interquartile permet d'éviter la distorsion mentionnée ci-dessus : on ne tient pas compte des premier et dernier quarts de la série de valeurs observées et on calcule l'écart entre le premier quartile et le troisième quartile. L'écart interquartile rassemble ainsi 50% des valeurs.

La distribution asymétrique se réfère aux graphiques. Prenons comme exemple une enquête sur la distribution de la richesse d'un pays parmi sa population. Un graphique avec le nombre de personnes sur l'axe vertical et la richesse sur l'axe horizontal pourrait donner une distribution asymétrique (queue plus longue à droite). Lorsqu'on dispose des valeurs observées, il est possible de découvrir cette asymétrie et donc le tracé de la distribution, en utilisant la méthode des quartiles décrite cidessus, pour déterminer, sans établir le graphique, que beaucoup de personnes ont peu de richesse et peu de personnes en ont beaucoup.

Les distributions - la distribution normale, les coefficients de variation

Fait mystérieux, dans de nombreuses situations, quand on produit une série de nombres influencés par beaucoup de petites forces indépendantes, on retrouve la courbe «en cloche», dite courbe ou distribution normale ou distribution «gaussienne», du nom de la personne qui l'a découverte. Toute une série d'indicateurs - le QI des personnes, les petites différences de taille des produits manufacturés ou de hauteur des arbres dans une forêt - ont une distribution normale. On trouve très souvent que des données, si la série est assez grande, ont une distribution normale. Si la

moyenne et l'écart type sont connus, on peut dessiner la courbe normale; c'est pourquoi on utilise couramment l'écart type. Les mathématiques de la courbe normale, par rapport d'autres courbes, sont plus simples et il est fréquent que les résultats obtenus s'appliquent à d'autres tracés de distribution.

- Les caractéristiques de la courbe normale sont que la moyenne est au milieu de la courbe, 50% des valeurs de la série étant d'un côté et 50% de l'autre.
- Presque 100% des valeurs de la série sont contenues dans trois écarts types de part et d'autre de la moyenne.
- 95% pour cent des valeurs de la série sont contenues dans deux écarts types de part et d'autre de la moyenne.
- 68% des valeurs de la série sont contenues dans un écart type de part et d'autre de la moyenne.

La corrélation

Existe-t-il une relation entre le tabagisme et les problèmes cardiaques ? Est-il probable que les gens qui achètent des romans possèdent un lecteur de CD ? Les statisticiens peuvent examiner de telles questions afin de voir s'il existe une corrélation entre deux variables. L'absence de corrélation a la note 0 (corrélation négative) et une corrélation parfaite (corrélation positive) a la note 1. Des résultats négatifs indiquent une corrélation entre des nombres élevés relatifs à une variable et des nombres faibles relatifs à l'autre. Les corrélations peuvent suggérer un rapport - les grandes personnes ont tendance à être plus lourdes, par exemple - mais elles ne prouvent pas en soi qu'une variable provoque des variations de l'autre.

..... L'enregistrement et les solutions alternatives

Annexe 2 Exemple de fiche d'enregistrement (Opérations d'aide urgence)

Fiche d'enregistrement sommaire (pour la quantification des populations)

- 1. Nom
- 2. Date de naissance
- 3 Sexe
- 4. Nombre de personnes à charge

Fiche d'enregistrement détaillée (pour la quantification des populations et la distribution d'aide)

- 1. Nombre d'identification dans le registre
- 2. Date de l'enregistrement
- 3. Nom et prénom
- 4. Date de naissance
- 5. Sexe
- 6. Adresse actuelle camp, sous-camp, maison/tente
- 7. Date d'arrivée
- 8. Lieu d'origine pays, province ou département, ville
- 9. Nombre de personnes à charge
- 10. Nom, date de naissance et sexe de toutes les personnes à charge
- 11. Nationalité
- 12. Ethnie
- 13. Besoins spéciaux (personnes enregistrées ou personnes à charge)
- 14. Date de la dernière mise à jour du registre
- 15. Commentaires

Dénombrer et Identifier les poulations bénéficiares - - -

Annexe 3 Les étapes du processus d'enregistrement

Une fois prise la décision d'enregistrer et avant d'y procéder, il convient de poser les questions suivantes :

- Quels sont les objectifs du programme ou de l'action ?
- Quelles sont les modalités prévues : mise en oeuvre directe ou indirecte, couverture de l'ensemble de la population, ciblage d'une proportion de la population, etc. ?
- Qui doit être enregistré quel groupe cible de bénéficiaires est ciblé ?
- Quel est le genre d'information nécessaire pour mener à bien ces actions ? Quel est le niveau de détail requis ?
- Quelles informations existent-elles déjà ? Combien d'information fautil générer, dans quels délais et à quelles intervalles ?
- Quelles sont les méthodes indiquées pour obtenir les informations qui manquent - méthodes d'évaluation, suivi, consultation directe de la population?
- Quel est le rôle précis et indispensable à jouer par l'enregistrement ?
- Quelle est la capacité nécessaire pour réaliser la tâche ?
- Quelles sont les exigences légales en matière d'enregistrement ?
- L'enregistrement est-il indispensable ?
- Qui doit participer à la prise de décision ? (Pas uniquement les donateurs).

Le projet d'enregistrement : déterminer les objectifs, la couverture et le contenu ; les questions à poser :

- Qui représentera les populations touchées et quelle sera la participation des représentants, dans la pratique ?
- Quelle autorité, quelle légitimité auront-ils si des questions critiques et susceptibles d'entraîner la division surgissent ?
- Quel est le but précis de l'enregistrement ?
- Quelles sont les informations nécessaires pour la mise en oeuvre du programme ? Faut-il des cartes de rationnement, par exemple ?
- Quand est-ce qu'on a besoin des informations ? Toutes les informations sont-elles requises immédiatement ou seulement une partie ? Une estimation du nombre suffit-elle pour continuer, par exemple ? Quelle est la durée des différentes étapes de l'enregistrement ?
- Quelles seront les conséquences de l'enregistrement pour les personnes enregistrées et pour celles qui sont «éliminées», c'est-à-dire qui voulaient s'enregistrer mais qui ne remplissaient pas les critères ?
- Quels seront les droits découlant de l'enregistrement ?
- Comment protégera-t-on ces droits pour éviter la fraude et l'enregistrement abusif, à dessein ou par erreur ?
- Quels seront les critères d'accès à l'enregistrement ? Quelle est l'unité de base - famille, ménage, individu, groupe (pour le retour, par exemple) ? Les personnes à enregistrer auront-elles à présenter certains documents - passeport, carte d'identité, certificat de naissance, etc. ? Des dérogations seront-elles accordées ?
- Quelle population est-elle concernée et quelle est la proportion à enregistrer ?
- Des populations différentes sont-elles mélangées et est-il donc difficile de distinguer le groupe cible ? Les familles d'accueil participent-elles ? Quel sera l'impact de leur inclusion/exclusion sur l'enregistrement ?
- Comment faire pour que l'opération ait un caractère permanent ? Il faut regarder vers l'avenir et veiller à concevoir l'opération initiale de façon à ce qu'elle puisse alimenter un processus continu l'établissement d'un système informatisé doit être envisagé. Les cartes seront-elles remplacées en cas de perte ? Comment, etc. ?

Décider des modalités de mise en oeuvre, en fonction des réponses aux questions précédentes et en posant les questions suivantes :

- Quand est-ce que l'enregistrement aura lieu ? Quelle sera la durée de chaque étape et quelle sera la date limite pour l'enregistrement ? La question clef est de savoir si l'enregistrement aura lieu «au début» ou «plus tard» et à quelle date les registres seront fermés. En cas d'enregistrement «au début», il se peut que les informations de base (profil démographique, emplacement, mouvements, etc.) ne soient pas suffisamment précises. En cas d'enregistrement «plus tard», lorsque les systèmes de distribution seront déjà en place et difficiles à adapter, on peut se trouver face à des droits acquis et à la dépendance du programme vis-à-vis de chiffres inexacts.
- Quel sera l'ordre chronologique des différentes étapes préparation, «désignation», enregistrement, analyse, vérification, continuation? L'opération sera-t-elle considérée comme un ensemble ou comme une série d'étapes, différentes informations étant recueillies à chaque stade (le «marquage individuel» n'étant qu'une seule de ces étapes?
- Sera-t-il nécessaire de «désigner» la population (d'identifier en quelque sorte mais pas encore d'enregistrer la population cible) ?
- Le traitement sera-t-il individuel ou par lots ?
- Où est-ce que l'enregistrement aura lieu ? Il faut prendre en considération la sécurité des réfugiés et la distance de la frontière.
- Les techniques alternatives ou complémentaires seront-elles utilisées ?
- Quel sort sera réservé aux personnes «éliminées» du processus ? Il y a là une source potentielle de mécontentement et de perturbation.
- L'enregistrement se fera-t-il par étapes («arrêt au passage», centres d'accueil) ?
- Quel sera le système de vérification de l'exactitude ?
- De quelle façon le processus sera-t-il élargi pour couvrir de nouveaux cas ?
- Quels sont les problèmes importants qui risquent de se présenter ? Il faut penser aux risques d'incendie, de fraude, de problèmes de foule, de sabotage, etc.
- Quelles mesures ont-elles été prises ou sont-elles à prendre pour parer à ces risques ?

Evaluer les ressources existantes et nécessaires pour les étapes de rassemblement et d'analyse des informations ; questions à poser :

- Quelles sont les ressources et les conditions indispensables pour assurer un minimum de sécurité et de confort ?
- Quelle est la disposition géographique et physique nécessaire ? Quelles en sont les implications ?
- Tout se déroulera-t-il en une seule opération ou est-ce que, à mesure que l'enregistrement se met en route, d'autres éléments et niveaux viendront s'y ajouter ?
- Quel est le contexte politique, c'est-à-dire quelle collaboration est envisagée de la part des autorités locales, dans quelle mesure sont-elles d'accord, quelles sont les ressources disponibles ?
- Quelles sont les ressources humaines (prévoir des équipes professionnelles avec quelques membres féminins), l'équipement, les ressources physiques (y compris le matériel et les logiciels informatiques) et les ressources financières disponibles ?

Planifier les installations et les services de base aux lieux d'enregistrement :

- Tracer/évaluer la distribution de la population cible
- Décider des lieux d'enregistrement, en identifiant les concentrations de population.
- Evaluer le nombre et le type d'installations sur le plan de la sécurité, de la santé, de la nourriture et du confort. Est-ce qu'il y a des exigences légales ?
- Faire le plan des installations.
- Construire ou adapter selon les besoins.
- Equiper selon les besoins.

Dénombrer et identifier les poulations bénéficiares •••

Identifier et préparer le personnel et les participants. Suivre le cycle normal des ressources humaines.

- Identifier les tâches à réaliser en fonction du nombre de personnes à enregistrer, du nombre et de la dispersion des installations, du type d'enregistrement à réaliser (manuel, automatisé, sensible sur le plan politique, etc.) et des délais (ces quatre variables détermineront le nombre et les types de tâches).
- Estimer le nombre et le profil des personnes qui réaliseront ces tâches.
- Identifier ces personnes, en accordant une attention particulière à la participation de la population - l'idéal serait que la population gère l'enregistrement.
- Préparer et former ces personnes.
- Faire le suivi, éventuellement au moyen d'un essai ou d'une répétition.
- Adapter les ressources humaines aux besoins formation, embauche et licenciement, etc.
- Intégrer, gérer le personnel en marge du programme direct (personnel affecté, fonctionnaires, «bénéficiaires» qui participent, etc.).

Elaborer les fiches d'enregistrement, les cartes, etc., en définissant précisément les informations à recueillir :

- Déterminer les catégories d'information à recueillir et les catégories générales à exclure ou à recueillir par des méthodes alternatives.
- Elaborer les fiches d'enregistrement, les cartes, etc.
- Préparer et informer la population devant être enregistrée (de concert avec des acteurs clefs, notamment les bénéficiaires et les autorités).
- Décider des messages et de l'information à diffuser quelles sont les raisons de l'opération ? A qui va-t-elle profiter ? Quels en seront l'issue et les avantages pour la population ?
- Décider du ciblage : qui, quand et où ?
- Décider des moyens de diffusion de l'information et des messages : quels seront les médias utilisés écrits, visuels, verbaux ?
- Elaborer, préparer, distribuer un bulletin/journal, des feuillets et des affiches.
- Elaborer, préparer et diffuser des émissions à la radio/TV.

- Créer, préparer et dépêcher des équipes munies de porte-voix.
- Tester l'efficacité du message utiliser une méthode adaptée au contexte.
- Adapter la campagne d'information en fonction des résultats de l'essai.

«Marquer individuellement» la population (si les modalités de l'enregistrement l'exigent)

- Choisir la méthode, qui ne doit ni insulter ni humilier et qui doit respecter la dignité humaine (distribuer des cartes, plonger des doigts, etc.).
- Procéder à la désignation (détailler les étapes).

Enregistrer (recueillir les informations)

- Convoquer la population suivant le calendrier convenu (pour chaque catégorie, y compris les groupes particuliers, quand, où, etc.).
- Enregistrer gérer le processus, les centres, le personnel, la population, etc.
- Faire le bilan à un certain moment afin de déterminer les besoins d'adaptation. Il faut prévoir des contrôles intermittents pour déjouer les tentatives de fraude, y compris celles faites par le personnel chargé de l'enregistrement.

Analyser et traiter les informations

- L'étude des méthodes performantes no. 3 évoque le manque de conseils relatifs aux moyens «d'interpréter ou de saisir la signification des informations (recueillies pour les besoins d'un programme d'aide et pendant celui-ci)». Ceci souligne la nécessité évidente mais, chose étonnante, souvent oubliée de décider, avant de faire quelque chose, pourquoi on le fait. Les opérations d'aide, notamment dans les situations d'urgence, ont le défaut de produire trop d'informations et d'avoir du mal à déterminer les catégories prioritaires d'informations à recueillir et comment les traiter. L'enregistrement ne fait pas exception à la règle.
- Centraliser les informations.
- Vérifier la réception de toutes les fiches et autres documents.
- Traiter les informations selon les critères et le processus convenus.
- Présenter les informations.

Dénombrer et Identifier les poulations bénéficiares •••

Les outils de traitement des données

• Il importe d'essayer de structurer la collecte des données pour que cellesci puissent être rapidement saisies et analysées à l'ordinateur. Il est possible de traiter les enquêtes à l'aide d'un tableur simple (Lotus 123, par exemple) ou, de préférence, d'un logiciel de traitement des données.

Vérifier

- Selon le système déjà choisi.
- Déterminer, à partir des premiers résultats, l'opportunité de prendre des mesures spécifiques (répéter une partie du processus ?).

Gérer les personnes «éliminées», qui ne correspondent pas à la définition de la population cible

 Il faut gérer les personnes qui ont demandé à être enregistrées, ou qui, à la fin du processus, n'ont pas été acceptées. Il y a là une source potentielle de difficulté, voire de conflit, selon les cas.

Poursuivre le processus, notamment pour les nouveaux venus ou d'autres groupes

- Est-ce qu'il y a d'autres phases ou niveaux d'enregistrement prévus ? A titre d'exemple, en Jordanie, suivant les résultats de l'enregistrement initial autorisant l'entrée au pays, les personnes concernées ont été dirigées vers leur propre gouvernement pour l'enregistrement autorisant la sortie.
- Répéter le processus/cycle.
- Si des modifications s'imposent pour continuer le processus, décider des modalités.

..... L'enregistrement et les solutions alternatives

Sigles

HCR Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
FPLE Front populaire de libération de l'Erytrée
MSF Médecins sans frontières

Comité international de la Croix-Rouge

OIM Organisation internationale pour les migrations

ONG Organisation non gouvernementale
ONGI Organisation non gouvernementale internationale

ONU Organisation des Nations Unies

PIM Programme alimentaire mondial REC Revue sur l'état des connaissances

RRN Réseau aide d'urgence et de rehabilitation

SCF Save the Children Fund

CICR

TLET Tigres de libération de Tamoul

UNICEF Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Notes

- Le «Groupe des pairs» est un comité de rédaction composé de spécialistes respectés des programmes d'aide d'urgence et de réhabilitation, de milieux humanitaires différents, dont l'ONU, les ONG et les organisations de recherche.
- "L'eau, l'hygiène et l'assainissement en situation d'urgence» par Andrew CHALINDER (REC 1) 1994, «Les programmes d'alimentation supplémentaire d'urgence» par Jeremy SHOHAM (REC 2) 1994, «Les distributions générales de vivres lors des situations d'urgence : des besoins nutritionnels aux priorités politiques» par Susanne JASPARS et Helen YOUNG (REC 3) 1995, «Fournir des semences pendant et après les situations d'urgence», Programme de semences et de biodiversité, ODI (REC 4) 1996.
- Le terme «catastrophe naturelle» est de plus en plus contesté (notamment par les réseaux «La Red» en Amérique latine et «Duryog Nivaran» en

Asie du Sud), au motif qu'aucun événement ou phénomène naturel ne provoquerait de catastrophe si des mesures appropriées étaient prises pour prévenir, atténuer et se préparer. On affirme donc que les catastrophes «naturelles» sont effectivement dues plutôt à l'action humaine, dans le sens que les dispositions prises pour prévenir la catastrophe, ou du moins pour éviter les blessures, les dégâts matériels et les morts sont insuffisantes.

- ⁴ Une situation d'urgence où le taux de mortalité dépasse 2/10.000 par jour est une situation qu'on ne maîtrise plus. On cherche donc initialement à faire baisser le taux de mortalité au-dessous de 2/10.000 par jour, jusqu'à atteindre un taux de moins de 1,5/10.000 par jour.
- Jim BORTON, chef du département d'urgence du PNUD à Addis Abeba.
- A titre d'exemple, le billet de 100 dollars des Etats-Unis n'est plus accepté dans de nombreux bureaux de change dans le monde entier, en raison de la falsification massive et extrêmement sophistiquée. Il a fallu concevoir un nouveau billet.
- Cette fonction de protection est un élément clef du rôle du HCR dans les actions humanitaires. On comprend donc qu'il insiste sur l'importance de l'enregistrement des populations bénéficiaires (voir Registration: A practical guide for fieldstaff, HCR, 1994).
- Fred CUNY de la société Intertect (Etats-Unis).
- Voir le dossier thématique no. 19 sur les droits de l'homme et les normes juridiques internationales, par James DARCY.
- Ceci s'applique aussi bien aux situations d'urgence «classiques» qu'aux populations nomades (le non-enregistrement de ces dernières étant pourtant fonction de leur situation particulière, car l'enregistrement n'est pas exclu si les mouvements obéissent à certains cycles et sont donc prévisibles).
- Les informations sur la statistique proviennent du livre «The Financial Times Guide to Business Numeracy», Leo GOUGH, 1994.

122

Bibliographie et ouvrages recommandés

(1995) Interagency Assessment Mission Report on Issues of the Displaced in the Western Area, Sierra Leone, Freetown

African Rights (1993) Somalia. Operation Restore Hope: a preliminary assessment, Londres

Africa Rights (1994) "Humanitarianism unbound?: current dilemmas facing multi-mandate relief operations in political emergencies", *Discussion paper no. 5*, Londres

Aguettant, J. (1995) Impact of population Registration on Hilltribe Development in Thailand, Bangkok, UN Economic and Social Commission for Asia and Pacific

Bonnerjea, L. (1994) Family Tracing. A good practice guide, Londres, Save the Children Fund

Chalinder, Andrew (1994) "L"eau, l"hygiène et l"assainissement en situation d"urgence", Revue de l'état des connaissances No. 1, Overseas Development Institute. Londres

Christensen, H. (1982) Survival Strategies for and by Camp Refugees, UNRISD, Genève

Christensen, H. & Scott, W. (1988) Survey of the Social and Economic Conditions of Afghan Refugees in Pakistan, UNRISD, Genève

Commissioner of the Displaced & Care International Sudan (1992) *The Registration System, Socio-Economic and Demographic Characteristics of Al-Salam Omdurman and Jebel Awliya Displaced Camps*, Khartoum

Dept. of State (août 1985) Assessment manual for refugee emergencies: Bureau for refugee programs, Fred Cuny, Intertect

Director of Refugees (1995) *Procedures for Reception, Registration, Eligibility, and Transportation of New Refugees*, Ministry of Local Government, Kampala

Duffield, M. & Prendergast, J. (1994) Without Troops and Tanks. Humanitarian intervention in Ethiopia and Eritrea, Red Sea Press, Lawrenceville NY

Forbes Martin, S. (1991) Refugee Women, Zed Books, Londres

Hansen, G. & Seely, R. (1996) "War and Humanitarian Action in Chechnya", *Occasional Paper no. 26*, Brown Univ., Thomas Watson Institute for International Studies

Harrell-Bond, B., Voutira, E. & Leopold, M. (1991) "Counting the Refugees. Gifts, givers, patrons and clients", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 5(3/4):205-225

Independent Commission on International Humanitarian Issues (1991) Disappeared, Technique of terror, Zed Books, Londres

International Crisis Group (1996) *Elections in Bosnia & Herzegovina*, Londres

Jaspars, S. (1994) "La crise des réfugiés rwandais en Tanzanie : réussites et échecs initiaux de l'aide alimentaire, *Document de réseau du RRN 6*, Londres, Overseas Development Institute

Jaspars, S. & Young, H. (1995) "Les distributions générales de vivres lors des situations d"urgence : des besoins nutritionnels aux priorités politiques', Revue sur l'état des connaissances No. 3, Overseas Development Institute, Londres

Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (1996) *Rebuilding Post-War Rwanda*, Overseas Development Institute, Londres

League of the Red Cross and Red Crescent Societies (1984) *Registration of Returnees in Hararghe*, Ethiopia, Genève

Minear, Larry et al. (1994) "Humanitarian Action in Former Yugoslavia: The UN"s Role 1991-1993' *Occasional Paper no. 18*, Brown Univ., Thomas Watson Institute for International Studies

Minear, Larry & Weiss, Thomas G. (1993) *Humanitarian Action in Times of War. A handbook for practitioners*, Lynn Rienner, Boulder

Mitchell, J. & Slim, H. (1990) "Registration in Emergencies", Oxfam Practical Guide no. 6, Oxfam, Oxford

Musse, F. (1994) "Women victims of Violence. Rape in Kenya"s refugee camps, Refugee Participation Network 16:17-20, Oxford

Netherlands Development Cooperation (1994) *Humanitarian Aid to Somalia*, Operations Review Unit, La Haye

Porter, J., Van Loock, F. & Devaux, A. (1993) "Evaluation of Two Kurdish Refugee Camps in Iran, May 1991. The value of cluster sampling in producing priorities and policy", Disasters Vol. 17(4):341-347

Pottier, J. (1996) "Why Aid Agencies need Better Understanding of the Communities they Assist. The experience of food aid in the Rwandan refugee camps", Disasters Vol. 20(4)324-337

Reynell, J. (1989) *Political Pawns. Refugees on the Thai-Kampuchean border*, Refugee Studies Programme, Oxford

Shoham, Jeremy (1994) "Les programmes d"alimentation supplémentaire d'urgence', Revue sur l'état des connaissances No. 2, Overseas Development Institute, Londres

Sommers, M. (1995) "Representing Refugees: The role of elites in Burundi refugee society", Disasters Vol. 19(1):19-25

Takahashi, S. (1995) "The Wall", Refugee Participation Network 19:33, Oxford

UNHCR (1982) Handbook for Emergencies - Field Operations, Genève

UNHCR (1988) "Malawi. Assessment of refugee registration and socioeconomic/demographic data collection requirements", Mission Report 40/ 88, Genève

UNHCR (1990) Collection of International Instruments Concerning Refugees, Genève

UNHCR (1991a) Social Services in Refugee Emergencies, Genève

UNHCR (1991b) Guidelines on the Protection of Refugee Women, Genève

UNHCR (1992a) Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, Genève

UNHCR (1992b) A Framework for People Oriented Planning in Refugee Situations Taking Account of Women, Men and Children, Genève

UNHCR (1992c) An Introduction to the International Protection of Refugees, Genève

UNHCR (1992d) UNHCR Guidelines on Assistance to Disabled Refugees, Genève

UNHCR (1993) Voluntary Repatriation, Genève

UNHCR (1994a) Registration: A Practical Guide for Field Staff, Genève

UNHCR (1994b) Refugee Children - Guidelines on Protection and Care, Genève

UNHCR (1995) The State of the World Refugees - In Search of Solutions, Genève

UNICEF (1986) Assisting in Emergencies - A resource handbook for UNICEF Field Staff, New York

Ward, P. & Rimmer, M. (1995) "Cibler les pauvres dans le nord de l'Irak. Le rôle des méthodes formelles et informelles dans les opérations de secours'. Document de réseau 8, Overseas Development Institute, Londres

Yussuf Farah, A. (1994) *Going Back Home - Determinants of a large scale return home mouvement: Integration of camp dwellers in eastern Hararghe*, Save the Children Fund, Addis Abeba

RRN

Historique

Le Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation (RRN) a été conçu en 1992 et inauguré en 1994. Son objectif est de permettre l'échange de renseignements professionnels dans le domaine croissant de l'aide humanitaire. Le besoin pour un tel système a été identifié au cours de recherches menées par l'Overseas Development Institute (ODI) concernant le rôle changeant des ONG dans les opérations d'aide d'urgence et de réhabilitation. Il a été établi après que d'autres réseaux administrés au sein de l'ODI aient été consultés. Depuis avril 1994, le RRN offre régulièrement trois types de publications: des Revues sur l'état des connaissances, des Dossiers thématiques et des Bulletins d'information en anglais et en français. Le RRN entre actuellement dans sa seconde phase de trois ans (fin 1996 - fin 1999), avec le soutien de quatre nouveaux donateurs – DANIDA, ECHO, le Ministère irlandais des affaires étrangères et DFID. Au cours de cette phase de trois ans, le RRN cherchera à accroître sa portée et son importance pour le personnel des organismes d'aide humanitaire et à promouvoir encore davantage la bonne pratique.

Objectif

Améliorer la politique de l'aide et son application, comme elle concerne des situations politiques d'urgence complexes.

But

Contribuer à l'apprentissage individuel et institutionnel en encourageant l'échange et la diffusion d'informations pertinentes au développement professionnel de ceux dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire.

Activités

Commissionner, publier et diffuser les études et les observations concernant les questions de bonne application pratique en matière de politique et de programmation dans les opérations humanitaires, principalement sous la forme de publications écrites en englais et en français.

Public ciblé

Les personnes et les organismes dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire aux niveaux national et international, au siège et hors siège, dans le 'Nord' et le 'Sud'.

Le Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation a le soutien de :

EuronAid
Ministry of Foreign Affairs, Danida
Department of Foreign Affairs, Ireland
ECHO
DFID Department for International Development