

23

THÉMATIQUE

RRN
dossier

La Coordination de l'action humanitaire: le cas du Sri Lanka

par Koenraad Van Brabant

Résumé

Cette étude de cas traite des efforts de coordination sur le terrain pendant la troisième guerre pour l'Eelam, au Sri Lanka, entre 1994 et 1996. Outre certains obstacles généraux à une coordination efficace, l'intérêt spécifique de cette étude est d'examiner les difficultés que présente la coordination de l'effort humanitaire dans le contexte d'un gouvernement puissant en guerre. La guerre et les efforts de coordination se poursuivent à l'heure actuelle.

Ce dossier commence par examiner ce que l'on entend par "coordination", il continue en passant en revue les expériences de diverses ONG, de l'ONU et des gouvernements. Il montre les prétentions du Gouvernement sri-lankais à exercer l'autorité au vu du rôle qu'il a joué et qu'il continue de jouer dans les conflits qui ont déchiré l'île. Une vue d'ensemble des défis à relever en matière d'action et de réponse humanitaires conduit à une discussion des restrictions imposées à "l'espace humanitaire" dans lequel les organismes d'aide ont été autorisés à opérer. Les

mécanismes de coordination en place au déclenchement de la guerre sont passés en revue, suivis d'initiatives diverses qui visaient à conforter ces mécanismes pendant la guerre. La question de leur efficacité et des contraintes structurelles et contextuelles est également soulevée.¹ On a prêté particulièrement attention à l'examen du Consortium des ONG sur l'aide d'urgence et la réhabilitation et au Groupe d'urgence interorganisations. Pour des raisons d'organisation, mais aussi pour des raisons politiques, tous deux ont opéré simultanément.

La majorité des expériences consignées par écrit en matière de coordination de l'action humanitaire traitent de situations dans lesquelles le gouvernement est affaibli, est tombé, ou encore n'a pas le contrôle de parties importantes de son territoire. Le Sri Lanka offre l'exemple d'un gouvernement qui a affirmé sa souveraineté et qui, en même temps, poursuit des objectifs politiques, militaires et humanitaires. Pendant toute la période en question, les organismes

Résumé suite

humanitaires avaient non seulement besoin d'agir en coordination pour assurer l'efficacité de leurs programmes, mais encore de recommander un espace et un accès humanitaires.

Ce document explore un certain nombre de contraintes qui font entrave à une coordination efficace, y compris l'absence d'une connaissance professionnelle et méthodologique, de même que la résistance habituelle des institutions face à une coordination et aux contraintes contextuelles telles que le déclenchement de la guerre. Il n'empêche, l'obstacle le plus important, à lui seul, est demeuré l'absence d'un lien institutionnel efficace entre les efforts humanitaires du gouvernement et ceux ses organismes spécialisés.

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau Aide d'Urgence et de Réhabilitation
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
London SW1E 5DP
United Kingdom
Tél: +44 (0) 171 393 1674/47/40
Fax: +44 (0) 171 393 1699
Email: rrn@odi.org.uk
Site web: www.oneworld.org/odi/rrn/index.html

Une copie de vos observations sera envoyée à l'auteur. Certaines observations seront publiées dans le Bulletin.

L'Auteur

Koenraad Van Brabant est chercheur au RRN et il est basé à l'Overseas Development Institute à Londres.

Remerciements

Nous tenons à remercier spécialement Oxfam (RU/I) qui nous a fourni l'occasion d'écrire les premières réflexions, de même que Laura Gibbons et John Borton pour leurs précieuses observations sur les premières rédactions.

**Ce document est dédié à tous ceux qui,
au Sri Lanka, de façon grandiose ou
modeste, œuvrent pour la tolérance
et la paix**

ISBN: 0-85003-377-2

Prix: £5.00 (sterling) par copie (excl. affranchissement et emballage)

© Overseas Development Institute, Londres, 1997.

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

Table des matières

Chronologie des événements principaux	4
1. La coordination de l'action humanitaire	5
Qu'entend-on par coordination sur le terrain?	5
La coordination des ONG et des agences de l'ONU	5
La coordination assurée par le gouvernement	6
2. L'action humanitaire au Sri Lanka	7
Protéger et subvenir aux besoins des populations - responsabilités du gouvernement	7
Les défis à relever pour une action humanitaire internationale coordonnée	9
La capacité en matière de réponse humanitaire	10
L'espace humanitaire	11
3. Les mécanismes de coordination	13
Les mécanismes de coordination au déclenchement de la guerre	13
Le renforcement de la coordination au cours de la guerre	14
Une coordination efficace?	18
4. Les contraintes qui entravent la coordination	21
Les contraintes structurelles	21
Les contraintes contextuelles	22
Cartes	24
Notes	26
Acronymes	26
Bibliographie	27

Chronologie des événements

- 1971 Première insurrection de jeunes menée par le JVP, dans le sud
- 1975 Emergence des groupes militants tamouls
- 1976 Le Tamil United Liberation Front réclame un Etat séparé
- 1983 Emeutes sanglantes dans toute l'île contre les Tamouls, déclenchement de "la première guerre pour l'Eelam"
- 1987 Intervention indienne, Accord de paix Inde/Sri Lanka
Premier plan de réhabilitation et de reconstruction nationales
La force de paix indienne combat les LTTE jusqu'en 1990
Seconde insurrection de jeunes menée par le JVP, dans le sud jusqu'en 1990
- 1990 Commencement de la deuxième guerre pour l'Eelam ; les Musulmans sont expulsés du nord
- Août 1994 L'Alliance du peuple remporte les élections et entame des manœuvres visant à rétablir la paix
Etude préparatoire sur la réhabilitation et la reconstruction nationales
- Janvier 1995 Mise en place d'une équipe spéciale présidentielle pour le nord
- Avril 1995 Les LTTE interrompent les pourparlers et déclenchent la troisième guerre pour l'Eelam
L'armée abandonne les territoires de l'est
Interruption du projet pilote de réinstallation des personnes déplacées dans l'est
Lancement du Comité de révision du Consortium des ONG
- Juillet 1995 Le Gouvernement déplace le théâtre de la guerre de l'est vers la Péninsule de Jaffna
- Octobre 1995 Offensive de l'armée qui mène à la prise de Jaffna en décembre
La population fuit la ville de Jaffna
L'ONU propose la création d'une équipe spéciale d'urgence
Lancement du Groupe d'urgence interorganisations
- Novembre 1995 Le Gouvernement de Sri Lanka réaffirme sa souveraineté et sa capacité à l'ONU
Désignation d'un point de contact pour l'aide d'urgence vers le nord
Campagne médiatique contre les ONG
- Janvier 1996 Second projet de proposition concernant le Consortium sur l'aide humanitaire
- Avril 1996 L'armée prend la Péninsule de Jaffna
Création de l'Autorité de réinstallation et de reconstruction pour le nord
Désignation d'un Point de contact pour l'aide d'urgence destinée aux régions dégagées du nord
- Juin 1996 Evacuation de la population et des organismes humanitaires de Kilinochi dans le Vanni
- Automne 1996 L'armée occupe Kilinochchi
Inauguration du nouveau Consortium des ONG sur l'aide humanitaire

1

La coordination de l'action humanitaire

Qu'entend-on par coordination sur le terrain ?

Il est impératif que l'action humanitaire soit coordonnée pour que le programme dans son ensemble puisse être efficace.

Une coordination opérationnelle est indispensable pour que les ressources soient attribuées de la meilleure façon possible sur le plan des besoins et des priorités, mais l'attribution des ressources doit aussi être coordonnée sur le plan de la répartition : s'il faut éviter le double emploi, il est tout aussi important d'éviter les omissions dans les secteurs de travail ou dans les groupes cibles qui ont besoin d'aide. Ensuite, la coordination est indispensable lorsqu'il s'agit des normes et des protocoles de mise en application.

Toutefois, une action conjointe et, par conséquent, coordonnée dans une situation de conflit actif peut aussi être nécessaire pour négocier un espace humanitaire. L'espace humanitaire s'applique en premier lieu aux droits fondamentaux des victimes de conflit - au plus strict minimum, ces droits comprennent la protection et l'assistance matérielle. L'espace humanitaire s'applique de même au droit d'accès des organismes impartiaux pour qu'ils apportent une assistance humanitaire. L'espace humanitaire n'est pas toujours garanti : il est possible que les parties belligérantes le restreignent, ou encore il peut être limité par des menaces à la sécurité. Lorsque les parties au conflit restreignent cet espace, une action commune peut être nécessaire pour affirmer les intérêts et les principes

humanitaires face à des inquiétudes politiques ou militaires plus dominantes. Une propagande coordonnée pour promouvoir les principes humanitaires et des négociations en vue de protéger cet espace impliquent les organismes humanitaires dans des questions "politiques".

Il est notoire que la coordination est un aspect difficile de l'action humanitaire. Il est un adage selon lequel chacun souhaiterait une coordination mais personne ne voudrait être coordonné. L'obligation d'agir en coordination avec les autres acteurs humanitaires ne fait pas habituellement partie des politiques explicites des organismes d'aide et on ne sait pas non plus exactement quels mécanismes fonctionnent le mieux ni quelles sont les raisons de ce succès, ni encore dans quel contexte. Il n'empêche, on dispose de plus en plus d'expérience utilisable pour faire un examen comparatif (voir, par exemple, Bennett 1994b ; Borton 1996 ; Donini 1996 ; Lanzer 1996 ; Whitman & Pocock 1996). Cette étude de cas aimerait y apporter sa contribution.

La coordination des ONG et des agences de l'ONU

La coordination des ONG

Les ONG ont fait l'objet de critiques acerbes pour la concurrence qu'elles se font entre elles et leur mauvaise coordination (Bennett 1994a : 2). Les ONG ont montré qu'elles étaient capables de collaborer et de prendre l'initiative dans des contextes où les gouvernements et l'ONU ne

peuvent le faire ou ne souhaitent pas le faire. La *Joint Church Action* pendant la guerre du Biafra, le Bureau d'Aide d'urgence pendant la guerre civile en Ethiopie et le Consortium Oxfam-ONG pour un Cambodge isolé sur le plan international, sont autant d'exemples d'opérations à grande échelle, associées à une campagne internationale. La nature de la coordination des ONG a tendance à changer lorsqu'émerge une autorité officielle, qui est parfois un gouvernement, parfois l'ONU, en l'absence d'un gouvernement efficace. Les ONG ont besoin d'une voix collective pour participer aux débats de politique nationale et à la planification nationale de l'aide pour s'assurer que le rôle qu'elles jouent dans la société civile est reconnu et pour soulever les questions qui les intéressent tout particulièrement.

La coordination des agences de l'ONU

C'est d'habitude le PNUD qui est responsable du cadre de coordination total en ce qui concerne l'implication globale de l'ONU dans un pays donné. C'est aussi le directeur du PNUD qui représente l'ONU auprès du gouvernement national. Lors de crises humanitaires, l'ONU continue à rechercher un cadre institutionnel de coordination satisfaisant. On a fait des essais en prenant comme modèle une agence de premier rang, comme par exemple l'UNICEF dans le Sud-Soudan, le HCR pendant les guerres dans l'ex-Yougoslavie et avec des opérations adaptées à une situation donnée telles que l'Opération Border Relief de l'ONU (1982-1991) pour les réfugiés cambodgiens en Thaïlande, ou encore l'Office des Nations unies pour les Opérations d'urgence (1984-1987) pour la réponse à la famine en Ethiopie. La création en 1988 d'un Office des Nations unies pour la Coordination des Programmes d'Aide humanitaire et économique en Afghanistan (UNOCA) avec un coordinateur spécialement désigné pour l'ensemble des efforts de l'ONU dans tout le pays constituait donc une approche innovatrice. En 1993 cependant, le PNUD en Afghanistan a repris la responsabilité de la réhabilitation et de l'aide économique et au développement, ne confiant ainsi à l'UNOCA qu'un mandat réduit à la seule aide d'urgence (Donini et al. 1996).

Le désenchantement suscité par les faiblesses, telles que perçues, de la capacité de l'ONU à mobiliser une réponse coordonnée en matière d'urgence pendant la guerre du Golfe (Minear et al. 1992) a mené, en 1991, à la création d'un département permanent de l'ONU pour la coordination, à savoir

le Département des Affaires humanitaires (DAH). On pourrait avancer que, sous bien des rapports, le DAH a été créé avec une vocation d'échec (Dedring 1996). Dans certains cas de figure, à l'instar du Libéria et du Mozambique, il y a eu des tensions entre le DAH et les Représentants spéciaux du Secrétaire général, dont la principale mission consiste à rechercher des solutions politiques à un conflit, et notamment avec le PNUD et le HCR s'agissant de la coordination opérationnelle. Grâce à la mise en place du DAH, dans une crise majeure, l'ONU peut désigner un coordonnateur humanitaire dans un pays donné. En principe responsable devant le DAH, ce rôle a souvent été assuré par le représentant résident du PNUD. Le besoin de faire part son inquiétude pour qu'il y ait une réponse humanitaire adéquate ne va pas toujours facilement de pair avec la représentation diplomatique de l'ONU auprès d'un gouvernement national, comme le montrent les événements qui se sont produits au Soudan (Karim et al. 1996 : 270-73) et au Sri Lanka.

La coordination assurée par le gouvernement

Nous voyons les ONG et l'ONU jouer un rôle de premier plan dans la coordination de l'action humanitaire lorsqu'un gouvernement est faible ou qu'il est tombé, ou encore lorsqu'il apparaît comme peu disposé à prendre l'entière responsabilité d'assurer la protection de tous ses citoyens ou de subvenir à leurs besoins parce qu'il est lui-même partie à la guerre civile. En principe cependant, les gouvernements nationaux sont responsables de la coordination de l'action humanitaire.

Le défi que doit relever un gouvernement devient plus difficile au fur et à mesure qu'augmente le nombre d'organismes internationaux, et s'il n'a aucun projet en matière d'aide humanitaire ou aucune instance officielle de coordination. Souvent, des ministères ou des administrations spécialisés sont créés pour les affaires concernant les réfugiés, l'aide d'urgence et la réhabilitation ou l'assistance humanitaire en général. Aussi utile que cette solution paraisse, elle porte en soi des problèmes supplémentaires de coordination interne à l'interface d'une telle administration spécialisée et des ministères qui en assument normalement la responsabilité.

La coordination gouvernementale devient délicate et controversée lorsque le gouvernement est puissant et qu'il invoque des intérêts de sécurité nationale. Cela peut être au sujet de la présence de

réfugiés dans un contexte de tensions régionales ou lorsque le gouvernement lui-même est partie à un conflit. Dans de tels cas de figure, le ministère de l'Intérieur, comme au Guatemala, ou le ministère de la Défense, comme en Thaïlande et au Sri Lanka, devient *de facto* " l'agence principale " ; et la coordination peut alors ressembler davantage à un contrôle. La question d'une coordination opérationnelle efficace se trouve liée à celle d'un espace humanitaire, les organismes d'aide exigeant plus que le gouvernement n'est prêt à autoriser. Pour les organismes humanitaires internationaux, cette argumentation devient très vite une question de souveraineté. Dans une telle négociation ou argumentation concernant l'espace humanitaire, l'ONU se campe habituellement dans une position différente de celle des ONG. L'ONU jouit d'un mandat humanitaire reconnu mais il s'agit d'une institution composée d'Etats membres ; les ONG, en revanche, ont un mandat qu'elles se sont octroyé, reconnu éventuellement sur un plan moral, mais

qui n'est doté d'aucun statut juridique international. Cette combinaison leur donne une position de force dans l'argumentation concernant l'espace humanitaire mais elle les laisse aussi plus vulnérables à une réaction de colère de la part du gouvernement.

Ce qui différencie le Sri Lanka, c'est qu'un gouvernement belligérant fournit également une certaine assistance humanitaire aux régions qui sont sous le contrôle de l'opposition. Les prétentions du gouvernement à exercer l'autorité pour les questions se rattachant à l'assistance humanitaire viennent de l'affirmation selon laquelle il continue à protéger tous les citoyens qui se trouvent sur son territoire national et à subvenir à leurs besoins. La section suivante examine cette affirmation au regard du rôle que joue le gouvernement sri-lankais dans le conflit et du contrôle qu'il exerce sur l'espace humanitaire.

2

La coordination de l'action humanitaire

Protéger et subvenir aux besoins des populations - responsabilités et mandat du gouvernement

Conflit ethnique ou crise de gestion des affaires publiques ?

Le conflit ethnique au Sri Lanka provient d'un conflit sur les droits des groupes qui remonte à la période coloniale britannique (1815–1948). Le Sri Lanka est un pays aux multiples ethnies et aux confessions religieuses diverses qui compte dix-huit millions d'habitants. Les Cinghalais, essentiellement bouddhistes, en forment une forte majorité (environ 74 pour cent). Les Tamouls constituent la minorité la plus importante. Ils sont eux-mêmes divisés en "Tamouls cinghalais" (12,5 pour cent) et "Tamouls indiens" (qui représentent actuellement 5,5 pour cent). Ces dénominations sont en fait assez inappropriées étant donné que tous les Tamouls - comme les Cinghalais - proviennent, à l'origine, du sous-continent indien. Il y a également une minorité musulmane (7,5 per cent). Pendant près d'un siècle, l'administration coloniale avait suivi une politique de représentation équilibrée — ou égale sur le plan ethnique — plutôt qu'une représentation proportionnelle. Les aspirations politiques de la majorité cinghalaise sont devenues possibles lorsque fut introduit le suffrage universel en 1931.

Immédiatement après l'indépendance en 1948, le nouveau gouvernement promulgua une législation

privant la majorité de "Tamouls indiens" - qui étaient alors en nombre beaucoup plus vaste - de leur citoyenneté et de leur droit de vote, en partie pour des raisons ethniques, et en partie pour briser le pouvoir d'une classe ouvrière organisée. Plusieurs centaines de milliers repartirent, par la suite, en Inde qui était leur patrie d'origine.

Mais en 1956, le nationalisme cinghalais devint un cri de ralliement électoral qui conduisit aux premières émeutes. Les hommes politiques tamouls vacillèrent entre une alliance élitiste entre les ethnies et une politique franchement ethnique, mais ils perçurent les discriminations politiques et les émeutes qui s'ensuivirent comme un renforcement du nationalisme tamoul et de sa revendication pour un "Eelam tamoul" autonome ou même indépendant. En 1983, des émeutes sanglantes attisèrent le militantisme tamoul armé, qu'appuyait alors ouvertement l'Inde, et il conduisit à la première Guerre pour l'Eelam. Ces émeutes encouragèrent également une sympathie internationale pour la cause tamoule. En 1987, l'Inde intervint pour empêcher que l'armée sri-lankaise ne prenne Jaffna, centre politique et culturel des Tamouls cinghalais. L'accord de paix qui suivit entre l'Inde et le Sri Lanka fit intervenir une Force de paix indienne (FPI). Cette force même s'enchevêtra rapidement dans une guerre avec les Tigres de Libération de l'Eelam tamoul (LTTE), organisation efficace de guérilleros qui, très vite, se retourna contre son protecteur. Les LTTE établirent violemment leur suprématie sur les autres groupes militants tamouls, dont les derniers

membres allaient plus tard collaborer avec les forces gouvernementales pour vaincre les LTTE. C'est une FPI vaincue moralement qui se retira au début de 1990. Les négociations de paix entre le gouvernement et les LTTE se sont effondrées lorsque les LTTE déclenchèrent la deuxième Guerre pour l'Eelam au milieu de 1990, au cours de laquelle elles perdirent du terrain à l'est mais prirent le contrôle de la plus grande partie du nord où seul demeura un anneau de bases militaires fortifiées. La deuxième Guerre pour l'Eelam entraîna les Musulmans dans le conflit. A l'est, ils furent attaqués par les LTTE et formés comme volontaires pour la défense du territoire. Cette situation se solda par des massacres réciproques de villageois tamouls et musulmans. En novembre 1990, tous les Musulmans furent expulsés du nord qui était sous le contrôle des LTTE.

Entre-temps, de 1987 à 1990, tandis que les FPI combattaient les LTTE, le gouvernement avait réprimé dans le sang une seconde insurrection armée de jeunes dans le sud et au centre du Sri Lanka, la première ayant eu lieu en 1971. Bien que cette insurrection fût principalement due à des aspirations à l'emploi frustrées, à des tensions non résolues entre l'identité traditionnelle et l'identité moderne du Sri Lanka et à une érosion, telle que perçue, de la démocratie et de l'obligation de rendre compte de l'Etat (Gouvernement du Sri Lanka 1990), le Janatha Vimukthi Peramuna (JVP) qui mena le soulèvement, se servit aussi d'une rhétorique anti-tamoule et anti-indienne pour mobiliser la jeunesse cinghalaise. Bien que le JVP eût employé des tactiques terroristes, c'est le gouvernement qui fut condamné, au plan international, pour atteintes aux droits de l'homme.

Le Sri Lanka est déchiré par de multiples conflits étroitement liés : entre Tamouls et Cinghalais, entre Tamouls et Musulmans, au sein du corps social tamoul et au sein du corps social cinghalais. Et cependant le Sri Lanka s'enorgueillit d'avoir des élections démocratiques continues. La rivalité du "tout ou rien" qui sévit entre ses deux partis politiques principaux, un patronage politique intense qui divise tout jusqu'à la dernière communauté villageoise, associés aux attitudes distantes et élitistes de ceux qui sont au gouvernement ont cependant soulevé des questions quant à la pluralité de la démocratie sri-lankaise. Bien qu'un tel point de vue ne soit pas généralement partagé par les faiseurs d'opinion en vue au Sri Lanka, l'on pourrait avancer que la violence au Sri Lanka est moins une question ethnique qu'une question de gestion des affaires publiques, et que

tous les groupes ont fait l'objet d'une répression de la part du gouvernement.

La présence sur le territoire

Ce qui différencie ce conflit c'est que le Gouvernement du Sri Lanka (GdSL) ait constamment maintenu une administration, même réduite au minimum, dans les régions soi-disant non "dégagées" c'est-à-dire sous le contrôle des LTTE. Cette administration minimum comprend la présence opérationnelle régionale d'effectifs du ministère responsable de même que la présence d'un Agent du Gouvernement (AG) qui représente alors l'autorité de plus haut rang de la région. Pour le GdSL, ceci indique un contrôle constant sur son territoire et une acceptation de ses obligations à l'égard des populations affligées par la guerre. En réalité, le GdSL continue à payer ses fonctionnaires, il donne des pensions et des prestations sociales aux pauvres et envoie des vivres aux populations qui se trouvent dans le nord que la guerre a déplacées à l'intérieur du pays. Ceci différencie ce pays d'autres situations en temps de guerre comme en Angola, au Mozambique, au Libéria, au Sud-Soudan ou encore en Afghanistan, où le gouvernement a, en fait, perdu le contrôle de parties importantes de son territoire et où il ne pouvait assumer la responsabilité pour tous ses citoyens ou encore ne souhaitait pas le faire.

Faire la guerre pour faire la paix

Les élections législatives du milieu de 1994 ont renversé le gouvernement de l'UNP qui détenait le pouvoir depuis dix-sept ans, et qui avait été responsable d'une répression gouvernementale considérable à l'encontre des Tamouls, ainsi que des Cinghalais. L'impression générale était que l'Alliance populaire (AP) avait été élue parce qu'elle avait promis de faire la paix. Et en vérité, l'AP a rapidement entamé une triple stratégie pour la paix : des pourparlers avec les LTTE, la préparation d'un "forfait" politique qui allait offrir une autonomie considérable aux régions habitées principalement par des Tamouls et un programme majeur de réhabilitation et de reconstruction nationales (ERRP 2), dont une équipe de consultants parrainés par la Banque mondiale avait fait l'étude et avait évalué le coût. Hélas, les pourparlers de paix se sont rapidement dégradés, après quoi le GdSL et les LTTE ont refusé une médiation internationale. En avril 1995, les LTTE ont commencé la troisième Guerre pour l'Eelam. Le GdSL a alors pris une position moraliste déclarant qu'il avait été forcé à faire la guerre et

que c'était non pas les Tamouls mais les LTTE qu'il combattait comme constituant le seul obstacle à un règlement politique du conflit. Malheureusement, il y avait aussi une opposition considérable au sein du corps social cinghalais à un accord qui donnerait aux Tamouls une autonomie importante. A ce jour, l'avenir des régions orientales de Trincomalee, Batticaloa et Ampara demeure la question la plus difficile, question qui affecte directement l'importante population musulmane qui se trouve dans ces régions. Résultat d'une manipulation politique antérieure, il existe à présent un équilibre démographique approximatif entre Musulmans, Tamouls et Cinghalais à l'est. L'est offre des terres irriguées si nécessaires aux colons cinghalais venus du sud et possède l'excellent port en eau profonde de Trincomalee. Un règlement politique sur l'est sera plus délicat et davantage sujet à controverse que sur le nord dominé par les Tamouls.

L'attitude internationale

Le fait que le gouvernement de l'AP ait pris des mesures concrètes pour aboutir à la paix, et que les LTTE aient déclenché la troisième Guerre pour l'Eelam, a considérablement modifié l'attitude de la communauté internationale. Les LTTE sont maintenant condamnés, l'appui général allant vers le GdSL. Mais la question se pose toujours de savoir si le gouvernement est véritablement prêt à faire des concessions importantes pour apaiser les doléances légitimes des Tamouls sans pour autant perdre l'appui des nationalistes cinghalais. En attendant, l'intensité de la troisième Guerre pour l'Eelam a créé un grand besoin humanitaire parmi la population tamoule dans le nord et dans l'est. Ces populations ne perçoivent pas forcément que le GdSL est en train de combattre les LTTE et non les Tamouls. Elles savent que l'assistance humanitaire que leur donne le GdSL est insuffisante et elles voient en l'attention internationale le moyen de se protéger des abus du GdSL.

Les défis à relever pour une action humanitaire coordonnée

Déplacement, sécheresse, rapatriement et réinstallation

Au cours des pourparlers de paix (septembre 1994–avril 1995) le GdSL et le HCR avaient commencé à rapatrier les réfugiés sri-lankais qui s'étaient réfugiés en Inde. Le GdSL avait également lancé un programme de réinstallation volontaire à l'intention des populations déplacées à l'intérieur du pays (ou IDP), assorti de droits et d'orientations

spécifiés, de même qu'un projet pilote dans l'est. La troisième Guerre pour l'Eelam a interrompu ces deux programmes.

A la suite de l'offensive de l'armée qui a eu lieu à l'automne 1995, Jaffna est retombée sous le contrôle du GdSL, mais toutefois pas avant que tous les habitants ou presque n'aient quitté la ville en fuyant, rejoignant ainsi les dizaines de milliers d'IDP provenant des phases antérieures de la guerre. Quelque cent cinquante mille IDP se sont rendues dans la partie est de la péninsule de Jaffna, simplement pour être renvoyées chez elles lorsque cette région, elle aussi, est tombée sous le contrôle du GdSL au printemps 1996. Deux cent cinquante mille autres personnes ont franchi la lagune de Jaffna pour atteindre le Vanni. Il s'agit de la région composée d'un mélange de jungle et de terres agricoles qui est située entre la lagune et la ville de Vavuniya. La majorité s'est installée initialement autour de Kilinochchi, qui constitue le principal centre urbain du Vanni. Toutefois, ces populations ont à nouveau été déplacées - de même que les habitants du Vanni - par les combats qui ont ultérieurement éclaté dans la région.

A l'est, les LTTE ont repris le contrôle d'une grande partie de l'arrière-pays et les villageois réinstallés se sont trouvés à nouveau dans une région "non dégagée". Il n'y a pas de ligne de front définie comme cela est le cas dans le nord et, dans de nombreux endroits, les civils doivent franchir les "lignes" quotidiennement. De nombreux civils ont un accès plus limité aux vivres et aux services de base que dans le nord et il est probable que les Tamouls auront plus de difficultés à obtenir un appui financier émanant de proches qui se trouvent à l'étranger que n'en auront leurs homologues des centres urbains de la péninsule de Jaffna. A l'est, les LTTE - et surtout la police - sont moins disciplinés et d'horribles massacres et disparitions ont été signalés par le passé. Souvent l'armée ne tient pas compte de la politique officielle en matière de réinstallation volontaire et elle a empêché les villageois réinstallés de prendre à nouveau la fuite pour se rendre dans des zones urbaines plus sûres. De même, il est fréquent que les villageois cinghalais reçoivent des autorités une aide d'urgence et une aide à la réinstallation plus généreuses que celles qui sont accordées aux Tamouls et aux Musulmans. Le nord et l'est constituent la "zone sèche" du Sri Lanka et la situation dans son ensemble a été aggravée par la sécheresse extrême qui a sévi sur tout le pays en 1995-1996. A la catégorie des IDP est venue s'ajouter une autre, celle des habitants qui étaient

“ sinistrés par la sécheresse ”.

L'évaluation des besoins et l'adéquation de la réponse

Le premier défi pratique à relever pour organiser une réponse cohérente à une situation d'urgence est de déterminer en gros combien de personnes sont concernées. Le GdSL a officiellement déclaré que le chiffre des personnes récemment déplacées s'élevait à cent mille alors que l'Agent du Gouvernement (AG) en poste à Jaffna et les organismes d'aide le chiffraient à quatre cent mille. En pratique, le GdSL a utilisé le chiffre de plus de trois cent mille pour calculer les rations alimentaires et le problème du nombre de personnes affectées n'allait vraiment se poser qu'à une date ultérieure.¹

La sécurité alimentaire demeurait une préoccupation majeure en raison des restrictions qui pesaient sur le commerce et sur la production, dues essentiellement à l'embargo économique sur le nord mais aggravées par la sécheresse. La guerre et le déplacement de la population de Jaffna faisaient de la santé une préoccupation majeure. Le Jaffna Teaching Hospital qui avait été le principal centre spécialisé pour la santé ne pouvait plus fonctionner. Il y avait grand besoin de soins chirurgicaux, de soins curatifs et de santé publique. Bien que la majorité des personnes déplacées aient été accueillies par les habitants ou qu'elles aient trouvé refuge dans des centres d'accueil qui étaient souvent des écoles, des temples et des bâtiments publics, il y avait néanmoins des besoins immédiats en abris. A moyen terme, il faudra reloger les populations qui ont trouvé refuge dans les centres d'accueil et dans des résidences surpeuplées. Bien que la sécheresse réduise le risque de maladies contagieuses et le taux de paludisme, tout comme la pression supplémentaire pour trouver des abris contre les pluies, elle a néanmoins accru l'inquiétude par rapport à la production alimentaire et à l'accès à des quantités suffisantes d'eau potable saine.

Dans ces domaines essentiels, les besoins et l'impact de la réponse humanitaire devaient être suivis de près pendant un certain temps. Comme aucun organisme ne couvrait toutes les régions et tous les secteurs, il était indispensable d'avoir une collaboration interorganisations concernant l'estimation, le suivi et l'évaluation.

La protection

La protection constitue un aspect explicite du

mandat de certaines organisations opérationnelles, notamment du CICR et du HCR. D'autres pensent devoir assumer un rôle de “ témoin ”. La situation au Sri Lanka a soulevé maintes questions de protection. Par le passé, les deux parties en guerre ont massacré des civils, et des propos virulents ont été échangés entre les organismes d'aide et le GdSL suite à des compte-rendus suggérant que de nouveaux cas s'étaient produits. D'un côté comme de l'autre, utiliser les civils comme boucliers derrière lesquels il est possible de se déplacer, de se cacher ou encore d'exécuter des attaques, constitue une tactique inacceptable. Les installations médicales ont essuyé les feux de l'armée et des LTTE, qui toutes deux ont justifié une telle action en avançant que des blessés du camp ennemi étaient en train d'y recevoir des soins. Les deux côtés ont, par le passé, torturé et maltraité les prisonniers et exécuté des tueries extrajudiciaires. Les LTTE utilisent des enfants soldats en violation de la Convention des droits de l'enfant, qui est au coeur même des mandats de l'alliance Save the Children Fund et de l'UNICEF.

Les organismes d'aide ont dû décider quelle position adopter au sujet des atteintes aux droits de l'homme et comment réagir devant ces atteintes.

La réhabilitation et la reconstruction

Pendant les pourparlers de paix de la fin de 1994, un groupe de consultants parrainés par la Banque mondiale a préparé un avant-projet de réhabilitation et de reconstruction à grande échelle des zones affectées par la guerre. Contrairement à l'ONU, les ONG - bien que représentées dans le projet comme étant des partenaires d'exécution importants - n'ont pas été consultées dans le processus. Elles sont parvenues à obtenir deux réunions avec les consultants mais elles n'étaient elles-mêmes pas encore prêtes à penser à aussi grande échelle ni à envisager de changer de rôle à savoir de cesser d'être des fournisseurs d'aide d'urgence pour devenir des participants à la reconstruction. En janvier 1995, le GdSL a mis sur pied sa propre équipe spéciale pour le Nord, composée exclusivement de membres du gouvernement, la *Northern Task Force*, qui a été interrompue lorsqu'a éclaté la troisième Guerre pour l'Eelam. En avril 1996, alors que l'armée avait pris l'ensemble de la péninsule de Jaffna, et que plus de deux cent mille Tamouls sont passés à nouveau sous le contrôle du GdSL, la *Task Force* a été relancée. Le GdSL a alors présenté à la communauté internationale une proposition de financement s'élevant à plusieurs millions de dollars pour assurer une aide d'urgence

et une réhabilitation immédiates dans la péninsule de Jaffna. La requête a été communiquée et discutée au sein de l'ONU, et par les représentants des principaux gouvernements bailleurs de fonds. Mais les ONG ont également dû définir leur position et étudier quel rôle éventuel elles pouvaient jouer, étaient prêtes à jouer, ou encore devaient jouer.

La capacité en matière de réponse humanitaire

La capacité gouvernementale

Le GdSL lui-même avait une capacité potentielle importante pour fournir une assistance humanitaire. Il y avait en place une administration affaiblie mais qui fonctionnait encore dans la majorité des régions affectées par le conflit, de même qu'un système efficace d'enregistrement. Il existait des politiques et des lignes directrices pour les pauvres et pour les populations affectées par la guerre ou par des catastrophes naturelles. Il existait un ministère de la Reconstruction et de la Réhabilitation doté d'une grande expérience. Le terrain au Sri Lanka, en comparaison avec d'autres pays, est facile et l'infrastructure logistique est bonne. Là où se posent des problèmes, ils proviennent surtout d'une approche directive à la planification, d'un lent déboursement des fonds et d'attitudes bureaucratiques qui entravent la concertation. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays varie de cinq cent mille à un million, la trésorerie est fortement surchargée, mais le Sri Lanka peut généralement compter sur une aide extérieure importante, que ce soit directement pour des projets de développement et une assistance humanitaire ou indirectement par le biais d'un soutien macro-économique.

La capacité des organismes internationaux

Pour l'ONU, c'est le HCR qui sur le plan opérationnel pratique a été le principal organe, œuvrant surtout avec des ONG partenaires et, à un moindre degré, avec les autorités du gouvernement local. La présence du HCR au Sri Lanka est liée à la nécessité de rapatrier des dizaines de milliers de réfugiés, pour la plupart du sud de l'Inde. Le HCR considérait que les IDP faisaient partie de ses "préoccupations", et il assurait aussi une aide d'urgence aux régions qui avaient accueilli des réfugiés rapatriés. Le rôle de l'UNICEF était d'œuvrer dans les régions de conflit avec le GdSL et par l'intermédiaire de celui-ci. Il n'avait pas de présence sur le terrain dans le nord. En revanche,

la situation du PNUD était plus délicate — étant à la fois au centre et en marge des efforts de l'ONU dans la zone de conflit. Comme cela est le cas dans d'autres pays, il est vraisemblable que le PNUD jouera un rôle de premier plan dans un programme de réhabilitation et de reconstruction, mais pas dans la phase d'urgence. En revanche, les attributions du représentant résident du PNUD englobaient des activités humanitaires. A cette fin, le PNUD finance dans le pays, depuis 1993, un poste de "Conseiller en Affaires humanitaires". Le GdSL a invité le CICR à entrer dans le pays pendant l'insurrection des jeunes dans le sud et celui-ci joue un rôle très important tant en matière de protection que d'assistance d'urgence dans le nord et dans l'est. Il y a environ huit ONG internationales (ONGI) importantes opérationnelles dans le nord et dans l'est, dont plusieurs travaillaient au Sri Lanka avant l'intensification du conflit ethnique et dont beaucoup ont également des programmes dans le sud. Quelques organisations religieuses internationales canalisent l'assistance humanitaire vers les populations affectées par le conflit qui appartiennent à tous les groupes ethniques.

A l'époque de l'exode de la population de Jaffna, le GdSL a annoncé clairement qu'il ne souhaitait pas que la présence de l'ONU soit plus vaste. En faisant référence explicitement au Rwanda, il a aussi refusé que de nouvelles ONGI n'arrivent pour travailler dans le nord.

La capacité nationale non gouvernementale

Dans le Sri Lanka en temps de guerre, il se trouvait aussi nombre d'organisations caritatives bouddhistes et quelques-unes qui étaient hindoues et musulmanes, de même qu'un vaste ensemble d'organisations basées sur les collectivités locales (OBC) qui assuraient une aide d'urgence et une aide sociale. Certaines de ces organisations ont pris l'ampleur d'ONG de taille intermédiaire grâce à un financement extérieur accru de la part des ONGI, de l'ONU ou même bilatéralement par le biais du ministère de la Reconstruction et de la Réhabilitation. La majorité d'entre elles couvrent des régions géographiques modestes et possèdent une compétence et une capacité variées mais généralement limitées. Certaines, mais pas toutes, ont tendance à être ethniquement orientées.

Il est tout à fait possible que ce soit la *Tamil Relief Organisation* (TRO) [Organisation tamoule d'Aide d'Urgence] qui dispose de la capacité opérationnelle la plus vaste dans le nord. Celle-ci

dément toute affiliation aux LTTE et prétend être une ONG indépendante. D'aucuns la considèrent comme étant l'aile aide d'urgence et réhabilitation des LTTE. Mais quel que soit son statut, il n'y a guère de doute que les LTTE ont leur mot à dire dans les orientations, les programmes et les ressources de la TRO - tout comme cela est le cas avec les autres organisations nationales qui se trouvent sur le territoire dont les LTTE assurent le contrôle.

Les populations d'accueil

A l'instar d'autres pays, les populations résidentes d'accueil fournissent aux nombreuses IDP une aide d'urgence considérable mais cachée. La majorité des IDP — Cinghalaises, Tamoules ou Musulmanes — ne se trouvent pas dans des camps mais ce sont leurs proches, leurs amis ou encore des populations locales bienveillantes qui les hébergent et qui subviennent à leurs besoins. Il n'empêche, les populations d'accueil ont, à leur tour, été affectées par la sécheresse et par les lignes de combat qui se déplacent.

En dépit de cette capacité globale considérable qui, si elle avait été bien coordonnée, aurait pu être appliquée de manière efficace, la condition des civils dans le Vanni et dans l'est s'est progressivement détériorée. L'une des raisons majeures de cet état de fait est le contrôle étroit exercé sur l'espace humanitaire et les restrictions qui lui sont imposées.

L'espace humanitaire

Les embargos économique et militaire

A partir du moment où les LTTE ont obtenu le contrôle de la plus grande partie du nord au début des années 1990, un embargo économique a été déclaré. Certains articles, qui avaient des implications évidentes en matière de sécurité, ont été interdits. Parmi ceux-ci figurent, par exemple, les jumelles, le fil de fer barbelé, les piles de petite taille (utilisées pour les détonateurs), l'essence ou le gazole et les engrais à base d'urée (l'urée peut servir à faire des engins explosifs). D'autres articles tels que la paraffine et le ciment (utilisé pour construire des blockhaus) n'étaient autorisés qu'en quantités surveillées. En été 1995, les restrictions qui pesaient sur les engrais à base d'urée ont été élargies à d'autres engrais "nets", même s'il n'est pas, en fait, possible de fabriquer des engins explosifs avec ces engrais.

Bien que la liste officielle des articles interdits et

soumis à des restrictions fût publiée officiellement, le ministère de la Défense ajoutait sans aucun avertissement des restrictions à d'autres articles tels que bicyclettes et leurs pièces de rechange, conserves alimentaires et boîtes d'allumettes - articles qui tous, vraisemblablement, pouvaient servir aux guérilleros des LTTE. Périodiquement, les espèces transportées par les organismes d'aide pour payer les salaires et effectuer des achats locaux étaient aussi limitées. Les organismes humanitaires pouvaient transporter des articles soumis à une restriction après obtention d'une autorisation qui exigeait l'aval du ministère de la Défense (MdD), mais même dans ce cas, le commandement militaire local de Vavuniya et de Trincomalee pouvait imposer ses propres restrictions, encore plus arbitraires, à n'importe quel article pouvant servir à l'aide d'urgence, à savoir serviettes de toilette, vêtements, seaux, lampes tempête, bâches en plastique, la plupart des médicaments et même du savon et des sels de réhydratation à avaler. Bien que ces articles ne fassent pas l'objet de restrictions officielles, il y avait toujours des problèmes bureaucratiques ou logistiques qui justifiaient que ces articles ne puissent être autorisés à entrer sur le territoire ou, du moins, qu'ils ne le soient qu'en quantités minimales (Van Brabant 1996). Ce qui n'était pas moins problématique était le fait que des mesures d'aide d'urgence contre la sécheresse étaient lancées dans tout le pays, à l'exception toutefois du nord où aucune autorisation n'a jamais été accordée pour des pièces de rechange pour réparer les nombreuses pompes et tours de forage endommagées.

Une mesure arbitraire a été promulguée selon laquelle des bâches de plastique blanc pouvaient être distribuées aux IDP dans la péninsule de Jaffna mais pas dans le Vanni, bien que le *cadjan* (palmes tissées utilisées pour construire de simples huttes) plus volumineux et plus difficile à distribuer fût autorisé.

Dans l'est, l'embargo était plus officieux sans pour autant être moins arbitraire. Au fur et à mesure que l'armée se retirait de ses camps excentrés, un grand nombre de villages s'est trouvé à nouveau dans un territoire "non dégagé". Ceux qui s'étaient réinstallés avaient droit à des rations alimentaires, qu'ils pouvaient se procurer auprès des centres contrôlés par le gouvernement, mais ils se sont aperçus qu'ils ne pouvaient prendre que de petites quantités à la fois, ce qui obligeait les populations à faire des va-et-vient constants.

Contrôler l'assistance humanitaire vers le nord était

facile en pratique. Il n'y avait que deux routes d'entrée possibles où les lignes devaient être franchies. Il s'agissait de la route par la terre vers le Vanni - avec des contrôles militaires en place à Vavuniya - et de la route par la mer vers la péninsule de Jaffna - avec des contrôles au port de Trincomalee. Les organismes d'aide ne voulaient pas utiliser les avions militaires ou les navires de la marine pour se rendre à Jaffna, ni les vaisseaux privés affrétés par le GdSL. Le CICR opérait son propre navire entre Trincomalee et la péninsule, offrant ainsi un transport " neutre ".

L'impartialité telle que perçue

Les organismes humanitaires internationaux ont effectué à plusieurs reprises des démarches conjointes auprès du GdSL pour souligner les besoins non satisfaits de la population dans le nord et pour s'exprimer en faveur de mesures particulières pour la santé, l'eau, les abris et la sécurité alimentaire. Défendre des préoccupations humanitaires et un meilleur accès pour l'assistance a toujours été une affaire politiquement sensible. Le GdSL et l'armée demeuraient inquiets que l'objectif des LTTE fût d'exploiter politiquement l'argument humanitaire. Il y avait aussi des doutes certains quant à l'impartialité des organismes internationaux, allant de la conviction qu'ils étaient naïfs sur le plan politique et qu'ils n'étaient pas au courant de la façon dont les LTTE manipulaient leur présence et leur assistance, jusqu'à soupçonner que, par solidarité avec les Tamouls " opprimés ", il était possible que certains membres du personnel appuient consciemment les LTTE. Les ONG notamment faisaient l'objet de soupçons, et c'est un point qu'il faut envisager au vu d'années de

condamnation internationale du GdSL (précédent) s'agissant des Droits de l'Homme, de violence électorale et de répression étatique.

Cette perception était alimentée par le fait que les organismes humanitaires devaient se battre davantage contre la situation dans les régions contrôlées par les LTTE que contre la situation dans les régions sous le contrôle du GdSL - beaucoup considéraient leur rôle d'assistance matérielle comme étant complémentaire à la capacité du GdSL car elles assuraient une présence et un programme plus forts dans les régions contrôlées par les LTTE, ce qui les rendait plus susceptibles, le cas échéant, d'être témoins de la mort d'un grand nombre de civils causée par les forces du gouvernement - et d'en parler - que des massacres de civils perpétrés par les LTTE. Elles n'avaient pas non plus de problèmes d'accès dans les régions contrôlées par le gouvernement. Bien que le commandement des LTTE ait de temps en temps suggéré que celles-ci pourraient exercer un contrôle plus grand sur les travaux des organismes d'aide, comme elles le faisaient sur les ONG locales, ceci ne s'était pas produit, et donc les organismes d'aide n'avaient pas souffert de grandes restrictions de l'espace humanitaire de la part des LTTE. Il était toutefois structurellement difficile de paraître impartial et objectif en raison de la situation sur le terrain.

Il était évident que le contrôle des civils tamouls dans le nord était un aspect important des stratégies politiques et militaires des deux parties au conflit. Les organismes humanitaires devaient maintenir un équilibre entre les considérations des besoins des populations et le risque de faire le jeu de ces stratégies.

3

Les mécanismes de coordination

Les mécanismes de coordination au déclenchement de la guerre

Le Gouvernement

Le ministère de la Réhabilitation et de la Reconstruction semblait être le lieu naturel de coordination. En son sein se trouvait l'office du Commissaire général des Services essentiels (CGSE) qui allait organiser l'assistance du GdSL au nord contrôlé par les LTTE et, notamment, les rations alimentaires, la paraffine et les médicaments. Cependant, comme la majorité des organismes étaient directement opérationnels ou comme ils travaillaient par l'intermédiaire de ministères responsables et d'ONG locales, les activités humanitaires et de réhabilitation du GdSL, de l'ONU (à l'exception toutefois de l'UNICEF) et des ONG allaient opérer en parallèle, sans qu'une seule tentative ne soit faite de travailler selon un plan global convenu en commun.

L'ONU

Le PNUD a accueilli, chaque mois, un " Forum ONG-Bailleurs de fonds " pour rapprocher les représentants des bailleurs de fonds, de l'ONU, de la Croix-Rouge, des ONGI et du GdSL afin de discuter des questions de développement et de fournir des mises à jour sur la situation humanitaire. Entre 1990 et 1994, ceci avait servi de forum où les ONG avaient exprimé clairement leurs inquiétudes face à ce que l'on percevait comme le style intimidant de la Commission présidentielle

d'enquête sur les Organisations non gouvernementale (Van Brabant 1995). En 1994, a été lancée l'idée de mettre en place une base de données, au sein du PNUD, sur les projets des ONG, pour former le noyau d'une unité potentielle d'information, gérée par l'ONU ou par un comité interorganisations englobant le GdSL, toutefois ce projet n'a jamais pris forme.

Pour sa part, le HCR a développé des relations étroites en matière de programmation avec un certain nombre d'ONG, en qualité d'intermédiaires ou d'exécuteurs finaux de ses diverses séries de projets à impact rapide qui avaient commencé vers la fin de 1993 pour porter assistance aux communautés dans lesquelles des réfugiés rapatriés étaient revenus. Des réunions de programmation et d'examen ont été organisées avec les partenaires du HCR.

Le Consortium des ONG

Le Consortium des ONG sur l'Aide d'Urgence et la Réhabilitation constituait le forum le plus vaste, ayant vu le jour en 1985 grâce à des réunions informelles entre les ONG. A l'intensification de la guerre en 1987, ces réunions ont été officialisées sous le nom de Consortium des ONG. Des représentants du GdSL, de l'ONU et de la Croix-Rouge étaient systématiquement conviés aux réunions mensuelles, l'ordre du jour englobait des mises à jour sur les régions, un échange d'information sur les activités projetées ou en cours et toutes les autres questions qui se posaient. Il

existait un poste de “ coordinateur ” de 1987 à 1993, qui a alors été remplacé par un poste à mi-temps de “ secrétaire ” et un Comité consultatif composé de sept ONG membres.

Le bilan de la première décennie du consortium a révélé une divergence profonde entre ses objectifs tels que déclarés et la pratique minimaliste de coordination que les membres autorisaient. Parmi ses objectifs figuraient des évaluations des besoins en aide d'urgence et en réhabilitation ; le partage des ressources et des compétences techniques ; le renforcement des organisations locales et une liaison collective avec les organismes du gouvernement. En pratique, le consortium n'a pas fait beaucoup plus qu'organiser des réunions mensuelles sans originalité. Les mises à jour sur les régions étaient de qualité variée et, parfois, elles se contentaient de dresser la liste des activités de l'organisme rapporteur plutôt que de se concentrer sur les besoins non satisfaits. Une coordination sectorielle, dans le domaine de la santé ou de l'agriculture par exemple, dépendait entièrement de l'initiative d'un organisme membre intéressé. Un échange thématique, tel que sur les programmes d'épargne et de crédit, se produisait dans des réseaux externes au consortium sans que celui-ci n'y soit lié ou ne bénéficie d'aucune information en retour. Le répertoire des organismes donnait un profil général, mais sans détail, des budgets, de la dotation en personnel ou des projets.

Il n'existait pas de base de données indiquant qui travaillait et à quel endroit. Le consortium n'était pas parvenu à stimuler un débat critique sur les questions de politique et de programmation. Il ne servait pas non plus de forum même pour les défis critiques tels que la question de la législation des ONG ou d'un plan de réhabilitation et de reconstruction à grande échelle pour les régions affectées par la guerre.

Cette inefficacité - et la déception que suscitaient ses résultats médiocres - avaient été le propre choix des membres. Des examens effectués en 1989 puis de nouveau en 1991, avaient souligné ses faiblesses structurelles, mais à chaque fois les membres, craignant vraisemblablement de perdre leur indépendance, avaient refusé de lui donner un caractère officiel, de l'influence et la capacité de devenir plus efficace. C'est la raison pour laquelle il est demeuré une association sans structures rigides dans laquelle personne n'était tenu d'abandonner la moindre autonomie. Le Comité consultatif n'était pas un mécanisme efficace de gestion des affaires publiques et il ne générait pas

de vision à plus long terme ni le sentiment d'avoir un but. Une secrétaire à mi-temps suffisait just pour préparer une réunion et pour diffuser les documents. De surcroît, installer la secrétaire dans le bureau d'un organisme membre, se servir du papier à tête d'un organisme membre et se réunir à tour de rôle dans les locaux des organismes membres, maintenait les coûts à un niveau peu élevé mais aussi le profil du consortium ! Et par conséquent, ce dernier ne pouvait agir en tant que point de convergence identifiable et efficace pour les autres organismes, pour le gouvernement et pour les visiteurs.

Le renforcement de la coordination

Une initiative de l'ONU

Lorsque, au cours de l'été 1995, la guerre s'est intensifiée sur la péninsule de Jaffna, les organismes internationaux ont passé en revue leur état de préparation en cas d'urgence. En octobre 1995, l'ONU a lancé les réunions de son équipe opérationnelle interne d'urgence, présidée par le PNUD. Celle-ci comprenait des organismes tels que le PAM, la FAO et l'OMS qui, à l'époque, n'avaient aucun programme ni aucune présence dans la zone affectée par la guerre. L'ordre du jour et les résultats des réunions n'étaient cependant pas partagés, du moins pas avec les ONG.

Le même mois, à la suite de la visite sur le terrain effectuée par un responsable chevronné des services de secours du HCR, l'ONU a organisé un séminaire d'un jour et demi qui, l'espérait-on, se solderait par la mise en place d'une équipe opérationnelle multilatérale chargée de la gestion de la situation humanitaire. Présidée à la fois par le Commissaire général des Services essentiels et par le représentant en exercice du PNUD, celle-ci rassemblait des représentants de haut rang du gouvernement, d'autres organismes de l'ONU, de la Croix-Rouge, des ONG et des bailleurs de fonds. Lorsqu'il est devenu évident que le GdSL hésitait à convier des personnes de l'extérieur à participer au processus de prise de décision, l'idée de la création d'une équipe opérationnelle fut modifiée en celle d'un “ forum ” pour partager l'information. Mais cette suggestion était tout aussi inacceptable aux yeux du GdSL.

Des frictions avaient déjà commencé à se développer entre le GdSL et l'ONU. Le PNUD a dû renvoyer deux médecins bénévoles de l'ONU, lorsque le MdD a refusé l'autorisation de laisser entrer des radios qui, pour l'organisme,

constituaient une condition préalable à ses travaux dans le nord. Le GdSL s'était aussi plaint officiellement lorsque, sur la base d'un communiqué de presse de MSF-France, le directeur de l'UNESCO à Paris avait condamné la mort d'écoliers au cours d'un raid aérien sur la péninsule de Jaffna.

Un désaccord public avec l'ONU s'est produit peu de temps après le séminaire. Quand il est devenu évident que la population fuyait la ville de Jaffna, le Secrétaire général de l'ONU a exprimé ses inquiétudes en public parlant d'une crise humanitaire potentielle et de la nécessité d'organiser une opération d'aide d'urgence sur une échelle appropriée. Ces observations ont provoqué une réponse acerbe de la part du ministre des Affaires étrangères. Le gouvernement a réaffirmé son engagement et sa capacité à fournir une assistance humanitaire, mais il a également annoncé clairement qu'il ne souhaitait pas que la présence de l'ONU soit plus importante et qu'il souhaitait encore moins une intervention directe de l'ONU. Il a, en fait, défini le conflit comme étant une affaire interne, laissant au GdSL le soin de garder l'initiative dans la gestion de la crise.

Le Gouvernement

L'un des résultats immédiats de ce désaccord avec l'ONU a été la désignation d'un fonctionnaire en qualité de " Point de convergence " pour servir d'interlocuteur sur les questions qui se rapportaient à l'aide d'urgence pour le nord sous le contrôle des LTTE. On avait espéré que ceci annoncerait l'amélioration si nécessaire des communications et de l'interaction entre le GdSL et les organismes humanitaires internationaux en particulier. Même si, au cours des mois suivants, les organismes ont rencontré ce " Point de convergence ", à titre individuel et à titre collectif, il est apparu par la suite que ce rôle ne comportait en soi aucune autorité efficace. Il s'agissait tout simplement d'essayer d'" arranger " des solutions aux nombreux problèmes pratiques auxquels les organismes étaient confrontés, sans aucune information en retour sur les plans et les activités du GdSL, et encore moins de programmation commune.

En avril 1996, lorsque l'ensemble de la péninsule de Jaffna était tombé sous le contrôle de l'armée, le GdSL a relancé l'Autorité de Réinstallation et de Reconstruction pour le Nord (RRAN), qui avait pris la succession d'une équipe spéciale présidentielle interministérielle pour le Nord tout

d'abord créée en janvier 1995, à l'époque des pourparlers de paix et lorsqu'un programme de reconstruction nationale était en préparation. Comme pour l'équipe spéciale qui l'avait précédée, il était difficile de savoir qui participait à la RRAN, quels étaient exactement ses rôles et procédures et sur quelle information elle fondait ses décisions. Aussi étonnant que cela puisse paraître, les organismes internationaux ont été informés que l'autorité que le ministère de la Reconstruction et de la Réhabilitation exerçait sur le nord lui était retirée et qu'elle se limitait dorénavant aux régions du centre et de l'est affectées par la guerre. Chose plus déroutante, un second Point de convergence a alors été désigné pour servir d'interlocuteur pour les régions du nord récemment amenées sous le contrôle du gouvernement. Là encore, on ne savait pas exactement quelle autorité réelle ce poste conférait. De plus, la nomination n'a pas ouvert la voie à un dialogue ni à une communication efficaces et, encore moins, à une coordination, entre les organismes internationaux et le GdSL.

L'absence de communication et de coordination efficaces avec le gouvernement central contrastait avec la situation sur le terrain, du moins dans les régions du nord où les AG et le personnel des ministères responsables devaient faire face aux problèmes que suscitait un déplacement de population soudain et à une grande échelle et aggravé, de surcroît, par la sécheresse. 5 ans suivit une étroite collaboration entre les organismes humanitaires dans le cadre de comités régionaux d'aide d'urgence. En décembre 1995, il semblait que l'AG en poste à Vavuniya, dans la région duquel se trouve la route " frontière " pour se rendre dans le Vanni, allait devenir le coordonnateur de cette région.

Combiner ce rôle de centre logistique à celui de centre d'information s'est avéré difficile en pratique. En dépit de l'appui des organismes internationaux, le manque de compétence et de discipline dans l'échange de l'information entre les nombreux protagonistes à Colombo, et entre l'AG et les bureaux des organismes d'aide dans le Vanni, produisait une information souvent incomplète, vague ou non vérifiée, ce qui rendait toute coordination impossible.

Qu'il n'existe pas de coordination efficace avec le gouvernement était dû au fait que l'on avait laissé les objectifs militaires et politiques l'emporter sur les préoccupations humanitaires, mais pas au point toutefois de créer une urgence de masse, ce qui aurait engendré en soi une plus grande pression

internationale. Le MdD assumait l'autorité primordiale sur toute question qui se rapportait à la zone en guerre. Le personnel du MdD et le Commandement opérationnel conjoint n'assistaient pas aux réunions interorganisations ni aux réunions avec les Points de convergence et étaient, difficilement l'office du ministre de la Défense, tout juste joignables. Il n'y avait donc aucune possibilité d'échange de l'information ni de confiance.

Le Consortium des ONG en matière d'Aide d'urgence et de Réhabilitation

Pendant les dix-huit premiers mois de la guerre, pour des raisons externes et internes, le Consortium des ONG n'offrait pas de mécanisme efficace en matière de coordination. L'une des raisons externes majeures était le climat d'intimidation et de méfiance qui s'est rapidement développé. Personne ne pouvait rester en marge du nouveau déclenchement de la guerre et, inéluctablement, le malaise entre la plupart des Cinghalais et des Tamouls s'est accru, y compris parmi ceux qui s'occupaient de l'aide d'urgence. En novembre 1995, une campagne de presse vicieuse alléguait que les organismes humanitaires étaient en train d'aider les LTTE, que ce soit délibérément ou non. A un moment donné, une foule mobilisée par une radio locale contre une réunion d'ONG, est devenue agressive. Les organisations religieuses qui apportaient une aide d'urgence ont été intimidées lorsque deux prêtres ont été arrêtés et accusés de faire passer clandestinement des articles interdits vers le nord. La campagne de diffamation a, en fait, intimidé les organismes d'aide qui sont alors devenus très secrets. Que certaines déclarations faites lors d'une réunion du consortium aient été divulguées à la presse et dénaturées par celle-ci, a provoqué de graves inquiétudes quant à la confidentialité de ces déclarations. Dans tous les cas, les fonctionnaires du Gouvernement n'ont plus assisté aux réunions du consortium.

Sur le plan interne, le consortium n'avait pas élaboré de tradition de coordination proactive. Celle-ci ne saurait se concrétiser du jour au lendemain et, en conséquence, un processus de révision a été mis en place survenant exactement dix-huit mois après le déclenchement de la guerre.

Objectifs de ce processus de révision - Améliorer la qualité, l'efficacité, le professionnalisme et la transparence des travaux de ses membres est devenu le but du nouveau consortium. Il a formulé trois objectifs :

- rendre des services qui offrent un intérêt à ses membres ;
- offrir un forum aux diverses parties prenantes en matière de réponse humanitaire permettant de rencontrer ses membres et de les encourager à mettre en place une position commune et à prendre des initiatives collectives ;
- promouvoir et faciliter des initiatives stratégiques conjointes, une coordination proactive, un apprentissage collectif et le développement des compétences.

Il est manifeste que l'objectif le plus ardu, mais également le plus important, était le dernier.

Chose importante, la portée géographique du consortium a été confirmée comme couvrant toute l'île. Auparavant, ses membres avaient concentré leurs efforts sur le nord, ce qui rendait le consortium vulnérable à des accusations de partialité et révélait une analyse inadéquate des différents conflits qui affectaient le Sri Lanka.

Une autre proposition nouvelle était que le consortium offre un forum pour explorer quels étaient les rôles, les possibilités et les contraintes de ces organismes qui travaillaient dans le conflit mais également sur le conflit. Les discussions précédentes avaient tendance à être dominées par les aspects techniques et logistiques de l'aide d'urgence. Peu d'attention déterminée avait été consacrée aux capacités locales, aux moyens d'existence locaux ou encore aux dimensions psycho-sociales du conflit. L'on semblait avoir peu conscience du dialogue intercommunal local et des efforts de réconciliation, ou encore de l'existence d'une documentation réalisée par des analystes sri-lankais sur les causes et la politique du conflit. Une meilleure connaissance de ces deux questions aurait aidé les organismes à prendre position de manière plus efficace pour défendre leur rôle et leur place face aux doutes et critiques exprimés en public.

L'adhésion à ce consortium – Le processus de révision a soulevé des questions importantes quant à l'adhésion au consortium. La politique qui avait précédé, à savoir une adhésion ouverte et inclusive, s'était soldée par très peu d'action efficace. Et, par conséquent, il a été proposé une organisation plus évidente de l'adhésion, avec des statuts, les demandes d'adhésion officielle devant être passées au crible, les droits et obligations des membres énoncés clairement et la possibilité de retirer aux membres leur carte d'adhésion lorsque les individus ne montraient aucun engagement actif. Force était

de compenser un nombre plus restreint de membres par une qualité et une efficacité plus grandes. Chose intéressante, certaines organisations religieuses s'inquiétaient de devenir membres à part entière d'un consortium officiel d'ONG. La nouvelle législation des ONG, qui exerçait un contrôle plus serré, demeurait une menace, et ces organisations religieuses pensaient qu'elles feraient mieux de maintenir une identité séparée : " nous sommes avec vous mais pas des vôtres ". On a également soulevé la question de savoir si les organisations qui s'occupent exclusivement des Droits de l'Homme pouvaient en être membres à part entière. Le GdSL et les LTTE se sont montrés extrêmement sensibles face à des déclarations et des dénonciations avancées par des organisations qui s'occupent des droits de l'homme. Ces organisations qui œuvrent au Sri Lanka ne forment pas toutefois un groupe cohésif doté d'un code de conduite convenu. Ceci rend méfiants les organismes opérationnels qui assurent une présence sur le terrain quant à une réaction violente à leur rencontre et, notamment, si les informations relatives aux violations semblaient venir d'eux. Bien que l'on ait pensé qu'il fallait développer des relations de confiance et de coopération avec les organisations qui s'occupent des Droits de l'Homme, il a été décidé que seuls les organismes opérationnels

devraient devenir membres du consortium.

La capacité – Pour être efficace le consortium avait besoin d'un secrétariat. Pour financer ce secrétariat et éviter que ne se prolonge éventuellement une situation où les effectifs étaient en majeure partie passifs, force était d'honorer le principe d'une contribution. Il a donc été proposé de relever la cotisation symbolique. Les critères de référence de cette nouvelle cotisation pouvaient être le niveau du salaire annuel d'un employé non qualifié dans le cadre du bureau d'une ONG, ou encore un pour cent du budget annuel de l'organisme en question, ce qui semblait un prix raisonnable au regard des avantages qu'offrait le secrétariat en matière d'information et de coordination. Pour ceux qui étaient prêts à payer mais qui n'en avaient pas les moyens, des contributions en nature pouvaient être envisagées.

La coordination des ONG au niveau régional

Dans plusieurs régions du nord et de l'est, les ONG organisaient leurs propres réunions à intervalles réguliers. A l'exception des représentants sur le terrain des offices d'organisations internationales ou nationales plus importantes, elles étaient surtout

Le processus de révision du Consortium des ONG

La révision s'est déroulée dans le cadre d'une concertation et avec transparence et elle a abordé le problème grâce à une planification stratégique. Dès le début de 1995 les membres du consortium avaient mis en doute son efficacité. Le Comité consultatif a alors organisé quelques réflexions exploratoires qui ont souligné quelles étaient les questions et les sensibilités majeures. Le 7 mai, un Comité de révision a été mis sur pied, dont les membres du consortium ont approuvé le mandat. Ces membres, à savoir quatre Sri Lankais et trois étrangers, ont été sélectionnés sur la base de leur engagement et de leur expérience. Ils ont analysé la situation au Sri Lanka et dans le secteur des ONG, de même que les relations des ONG avec les autres protagonistes. Ce n'est qu'après cet exercice qu'a été formulée une vision pour le Sri Lanka et pour le secteur des ONG. Cette vision a été suivie d'une déclaration quant aux buts, aux objectifs et aux activités éventuelles et elle a été accompagnée des priorités recommandées. Les questions de capacité et de financement étaient encadrées par des objectifs déclarés. Enfin, il a été proposé une structure en matière de gestion des affaires publiques, avec un Comité directeur élu qui offrirait des conseils plus concrets tout en maintenant une transparence et une obligation de rendre compte.²

Le premier projet de proposition était prêt dès septembre 1995, le second a suivi en janvier 1996 (Comité de révision de 1996). La guerre a considérablement ralenti le processus et il n'a été possible de se pencher à nouveau sur les questions de financement et d'adhésion que vers le milieu de 1996. Dès juillet 1996 le Comité de révision avait en grande partie repris le rôle du Comité consultatif. L'ancien consortium a été dissous après qu'un plan de travail pour la création d'un nouveau consortium eut exposé en détail et qu'un Comité provisoire a été créé composé d'individus venant d'organismes ayant un intérêt avéré. Le nouveau Consortium en matière d'Aide humanitaire a effectivement commencé ses travaux à l'automne 1996.

composées d'OBC locales ou d'ONG de taille intermédiaire. Leurs réunions avaient tendance à être plutôt formalistes et limitées principalement à un échange de l'information, ce qui ressemblait à celles du Consortium des ONG à Colombo avant qu'il ne soit procédé à sa révision. Le groupe de Jaffna avait été très complet dans son ordre du jour, toutefois le despotisme occasionnel du TRO avait provoqué un sentiment de méfiance. A Trincomalee, on avait commencé à réfléchir sur le rôle et sur le fonctionnement d'un organe de coordination. Jusqu'en 1996 au moins, la communication entre les consortia des ONG régionales et le Consortium des ONG à Colombo dépendait entièrement du personnel sur le terrain des organisations plus importantes. A moyen terme, il semblait que ce mécanisme était peu satisfaisant. Les réflexions et accords qui émanaient de la capitale n'atteignaient pas toujours le personnel sur le terrain, alors qu'il n'était pas donné suite à Colombo à toutes les inquiétudes soulevées sur le terrain — et ce, spécialement dans des endroits autres que Jaffna et le Vanni. L'idéal serait qu'une communication directe et un effort de collaboration soient développés entre les organes de coordination qui se trouvent dans la capitale et dans les régions. Ceci exigerait un investissement préliminaire dans une réflexion collective analogue au niveau des régions et, probablement, un certain appui pour mettre en place des institutions comme l'avaient fait les organismes internationaux dans le cas des organes de coordination des ONG régionales, dans le sud. Cependant, ceci ne pouvait être entrepris en plein cœur d'une situation d'urgence.

Il n'empêche, une certaine forme de collaboration efficace sur le terrain a bien eu lieu, dans le nord au moins. Les comités d'aide d'urgence régionaux présidés par l'AG offraient un cadre d'évaluation continue et de planification des programmes, le HCR et le CICR y prenaient alors part. La restriction imposée par le GdSL au nombre d'organismes internationaux a également aidé, de même que, ce qui est ironique, les restrictions qui pesaient sur l'accès et sur les marchandises consacrées à l'aide d'urgence. L'échange et la mise en commun des ressources matérielles et techniques sont plus spontanés lorsque ces biens sont rares.

Le Groupe d'urgence interorganisations

Avec l'intensification de la guerre à l'automne 1995, huit ONG opérationnelles plus importantes ont commencé à tenir leurs propres réunions régulières. Cette coalition était née spontanément du fait qu'elles avaient toutes rencontré les mêmes

obstacles bureaucratiques et qu'elles avaient conscience qu'après le désaccord entre le GdSL et l'ONU, en tant qu'organismes internationaux, elles occupaient une position "politique" quelque peu différente de celle des organismes sri-lankais. Les organismes sri-lankais s'étaient aussi montrés réticents à participer à une campagne et à des démarches collectives auprès du GdSL, ou encore à signer des communiqués de presse même soigneusement rédigés. Le Consortium des ONG ne constituait pas à ce moment-là un forum efficace. Très rapidement, le HCR, le CICR et les autres fournisseurs majeurs d'aide d'urgence s'y sont joints. Plus tard, l'UNICEF et le PAM ont assisté à ces réunions de temps à autre. Le HCR et le CICR en raison de leur statut juridique international spécifique ont, par moment, suivi un protocole différent pour soulever les questions auprès du GdSL et, donc, les communications écrites de la part du groupe n'étaient signées que par les ONG. Malgré cela, le forum garantissait un entendement commun et des objectifs communs constants.

Au printemps 1996, on a commencé à se poser des questions sur la participation des représentants bailleurs de fonds. L'on pensait que les préoccupations humanitaires devaient continuer à être clairement distinctes de l'ordre du jour plus vaste en matière de politique étrangère des bailleurs de fonds et du GdSL et la préférence a donc été pour que ce soit le Groupe interorganisations qui entreprenne des démarches spéciales auprès de la communauté des bailleurs de fonds. On a également soulevé des questions quant à la participation des conseillers en affaires humanitaires qui étaient au nombre de deux : le premier travaillait pour l'Agence canadienne de Développement international et le second pour l'ONU. Si le

Les objectifs du Groupe d'urgence interorganisations

Le Groupe d'urgence interorganisations avait pour objectifs de suivre de près la condition des personnes déplacées et des populations d'accueil et de communiquer une image complète et analytique de la situation au GdSL et à la communauté diplomatique ; de fournir un forum pour lancer un groupe de pression cohérent et des initiatives de propagande ; et de discuter du sens et de la nature du mandat humanitaire afin de maintenir collectivement une position impartiale dans une situation fortement politisée.

conseiller qui travaillait pour l'organisme bailleur de fonds a vraiment adopté un rôle d'observateur et a limité ses interventions à donner des conseils, le conseiller de l'ONU, en revanche, a parfois été poussé par le directeur du PNUD à servir de porte-parole.

Etant donné que le PNUD n'exerçait pas d'activités opérationnelles dans les régions affectées par le conflit et que le GdSL s'était montré manifestement irrité par une propagande trop ferme du PNUD quant à ses préoccupations humanitaires, plusieurs organismes opérationnels ont trouvé que l'ordre du jour, les priorités et l'approche du directeur étaient devenus trop prudents. Ces tensions structurelles entre le rôle de représentant diplomatique de l'ONU et celui de coordonnateur humanitaire ont provoqué une gêne considérable pour toutes les parties concernées.

Une coordination efficace ?

La coordination de l'action humanitaire

Les principaux défis à relever en matière de coordination opérationnelle étaient dans les domaines de l'évaluation des besoins et de la capacité, de l'allocation des ressources, de la standardisation des procédures et des directives et de la planification coordonnée et de la mise en œuvre. A travers toute la guerre, c'est le Groupe d'urgence interorganisations qui a entrepris la tentative de coordination la plus sérieuse.

L'évaluation – Bien que les AG aient régulièrement rédigé des rapports de situation par région, les organismes internationaux n'y avaient pas habituellement accès. Le contenu de ces rapports était en partie divulgué lors des réunions régionales mais, en général, l'image formée au sein du Groupe interorganisations, provenait des rapports établis par les organismes membres. Chose importante, une ou deux ONG ont également mené des interviews semi-structurées avec des IDP et des familles d'accueil, pour arriver à mieux connaître quels étaient leurs besoins tels que perçus.

Le Groupe d'urgence interorganisations a procédé assez rapidement à la nomination d'un responsable de l'information. A l'origine, l'idée était que le détenteur de ce poste suivrait de près les développements politiques et militaires, les mouvements de population, la sécurité alimentaire, la santé publique et la logistique et qu'il en dégagerait les questions et les tendances essentielles. Une telle vue d'ensemble pourrait alors

être utilisée pour des initiatives opérationnelles ou de propagande conjointes. Avec le recul, tenter de traiter les diverses données à l'aide d'une base de données informatisée ne semble pas avoir été la méthode appropriée. Pour faciliter la saisie des données, on a demandé aux organismes membres de soumettre leur information sous un format standard, pour lequel des fiches spéciales ont été conçues. Or le personnel sur le terrain a considéré ces fiches comme étant un fardeau supplémentaire et il était peu disposé à les remplir. De surcroît, et ce qui est plus important encore, cette façon d'aborder le problème par base de données a concentré l'attention sur des activités facilement quantifiables. Ainsi donc, bien des efforts ont été consacrés à suivre la progression de l'approvisionnement d'articles ménagers de secours, alors que les plus grandes vulnérabilités se trouvaient dans les domaines de la sécurité alimentaire, de l'eau et de la santé. Il existait diverses sources d'information sur ces secteurs, dont certaines étaient évaluées avec précision et d'autres non, mais qui n'étaient pas correctement compilées.

La sécurité alimentaire était une question politiquement sensible, surtout après que le GdSL s'était offensé suite à des rapports faits à la hâte et non corroborés qui laissaient entendre qu'il existait des pénuries de vivres et suite à des déclarations publiées dans la presse internationale qui indiquaient que les vivres étaient utilisées comme " arme de guerre ". Comme le GdSL s'était officiellement aviagé la responsabilité des rations, les organismes humanitaires ont, en conséquence, évité toute implication dans les transferts de vivres.

Bien que les enquêtes nutritionnelles initiales n'aient pas indiqué qu'il y avait une malnutrition importante, de graves inquiétudes persistaient quant à la sécurité alimentaire. Pour des raisons pratiques et politiques il était impossible d'assurer un suivi indépendant de la ligne d'approvisionnement en rations. On disposait d'une information sur la production vivrière locale et sur les prix du marché mais, sans modèle de sécurité alimentaire adéquat ces données n'ont pas été utilisées. Le PAM et la FAO, inquiets de l'impact de la sécheresse, se sont vu refuser l'accès au nord. C'est finalement une enquête du CICR sur la sécurité alimentaire des ménages qui a révélé que les mères et les personnes âgées étaient en train de devenir sous-alimentés car elles se privaient de leur propre nourriture pour la donner à leurs enfants et que l'insécurité alimentaire était plus grande dans certaines parties de l'est que

dans le nord.

Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, seul un organisme impliqué a élaboré un dossier, suivant de près les niveaux d'eau dans les puits, gardant un inventaire des installations et des activités et insistant qu'il était nécessaire d'intervenir plus fermement. Comme les autres organismes impliqués ne conservaient pas d'informations de ce type, une image détaillée n'était disponible que pour une région d'opération.

Les comités de santé régionaux, auxquels participaient le personnel local du ministère de la Santé et des organismes sur place, permettaient de suivre de près les besoins sanitaires et les capacités de réponse des services de santé dans le nord. Cependant, aucun échange ni aucune coordination efficaces de l'information n'avaient lieu centralement, à Colombo. Logiquement, le ministère de la Santé aurait dû être l'autorité appropriée mais, au cours de la première année de la guerre, il n'a convoqué aucune des réunions trimestrielles qu'il avait lancées au printemps 1994. En outre, les décisions *de facto* sur les approvisionnements sanitaires étaient prises par un Comité médical au sein du MdD. Ce comité était fermé et inaccessible aux organismes humanitaires et la logique de ses décisions n'a jamais été déclarée ouvertement.

Dans l'ensemble, il s'est avéré difficile et lent de mettre sur pied un système de suivi et d'information interorganisations adéquat. En revanche, grâce aux rapports oraux effectués lors des réunions hebdomadaires, il était possible de se faire une image raisonnable et assez complète quoique pas toujours appuyée sur des données solides. Ces rapports contribuaient aux rapports de situation globaux du Conseiller de l'ONU sur les Affaires humanitaires. Dans ce contexte politiquement très chargé, un rapport de l'ONU conservait encore bien plus de poids qu'un rapport rédigé par les ONG que le GdSL continuait à tenir à distance.

L'omission la plus importante était l'évaluation de la capacité. Heureusement, le TRO et l'administration gouvernementale réduite au minimum dans le nord ont fait preuve d'un remarquable talent sur le plan de l'organisation, alors que les IDP et la population d'accueil en général avaient plus de biens que l'on ne se l'était imaginé à l'origine. Mais, après deux années de guerre et de déplacement, ces biens étaient en grande partie à sec.

L'allocation des ressources – Sur le plan

géographique, les organisations humanitaires ont suivi les concentrations de population en mouvement, toutes deux poussées par la guerre dans le nord. La faiblesse stratégique la plus flagrante de tout l'effort de coordination, cependant, était l'indifférence à l'égard de l'est. Politiquement crucial, militairement plus flou et peu sûr et surtout plus ardu d'un point de vue logistique, il y avait des poches où les besoins étaient beaucoup plus grands et où les infractions et violations des droits des personnes étaient bien plus importantes que dans le nord.

Pour ce qui était de l'allocation sectorielle, les organismes ne peuvent être tenus responsables des déséquilibres qui existaient dans le type d'assistance matérielle fournie. Ces déséquilibres provenaient, en effet, des politiques restrictives du GdSL et du MdD. La majorité des organismes étaient peu disposés à être impliqués dans la fourniture de rations alimentaires, dont le GdSL s'était officiellement chargé comme étant sa responsabilité. Les organismes tenaient à stimuler la production alimentaire locale, mais ils ont vu leurs efforts entravés par les restrictions sur les engrais, sur les semences et sur le ciment nécessaire à la réparation des canaux d'irrigation. L'aide offerte dans les secteurs de la santé, de l'eau et des abris était inadéquate en raison des restrictions imposées. En conséquence, on a consacré davantage d'efforts à la fourniture d'articles ménagers de secours que cela n'aurait normalement été le cas. L'une des exigences majeures des IDP était de se procurer des possibilités de revenu, sujet pour lequel les organismes n'avaient que des compétences limitées. Certaines initiatives locales ont été financées pour assurer une aide psychosociale dont le besoin se faisait grandement sentir.

Au regard des limitations opérationnelles éprouvées et de la capacité locale considérable, il est possible de voir avec le recul que l'on aurait pu faire davantage attention au développement du potentiel, spécialement pour les OBC, les ONG de taille intermédiaire et les associations d'IDP, même si cela était difficile dans le contexte de déplacements constants.

La standardisation des directives et des procédures – En l'absence de travaux efficaces de l'équipe spéciale, la standardisation n'a reçu qu'une attention systématique limitée. Le HCR et ses partenaires d'exécution ont rationalisé les procédures de soumission des propositions pour les projets à impact rapide. Les organismes qui

distribuaient les articles ménagers se sont mis d'accord sur un forfait et sur les procédures à suivre. Mais différents organismes ont continué à employer des méthodologies différentes dans les enquêtes nutritionnelles, ou des politiques différentes pour les demandes de fonds renouvelables de prêts qui avaient été mis sur pied avant la dernière intensification de la guerre.

La planification conjointe et l'exécution – Peu de ceux qui œuvraient pour l'aide d'urgence et la réhabilitation s'attendaient à ce que l'ensemble de la population de Jaffna prenne la fuite. Une réponse rapide à une crise d'une telle ampleur a été jugée comme étant une plus grande priorité qu'une réponse programmée. Bien qu'il y ait eu une certaine concertation rapide pour savoir qui projetait d'entreprendre telle chose ou telle autre, les organismes ont pris leurs propres décisions sur les approvisionnements à acheter. Certains ont choisi de "planter leur drapeau" d'avance, puis n'ont pu tenir leurs promesses.

La planification proactive interorganisations était surtout axée sur la fourniture d'abris. Conformément aux conditions imposées par le MdD certains organismes avaient importé des bâches de plastique blanc qu'il était impossible d'utiliser pour le camouflage. Les organismes étaient parfaitement conscients que le GdSL craignait qu'une assistance trop importante ne consolide le déplacement de la population de Jaffna, que le GdSL tenait à voir revenir chez elle. Il y a eu une certaine coordination sur les méthodologies de ciblage et de distribution qui allaient laisser aux IDP elles-mêmes le maximum de choix quant à l'endroit où elles allaient résider. Mais ces plans ont été perturbés par des restrictions arbitraires sur le transport des bâches en plastique vers le Vanni. Une planification opérationnelle conjointe détaillée, confrontée à des restrictions imprévisibles sur l'importation ou sur le transport d'articles de secours a cessé d'être utile ou même réaliste. En raison des contraintes et des pénuries, il y avait beaucoup d'échanges pragmatiques et de mises en commun des ressources une fois que celles-ci avaient franchi les lignes.

En ce qui concerne la requête exprimée en 1996 par le GdSL sur le financement de l'aide d'urgence et de la réhabilitation à Jaffna, ceci a été partagé avec l'ONU et les bailleurs de fonds mais pas avec les ONG qui ont également été exclues des discussions officielles que les bailleurs de fonds et l'ONU ont eu à leur sujet.

La coordination de la diplomatie humanitaire

Le Groupe d'urgence interorganisations dans son ensemble, ou du moins la partie des ONG qu'il comprend en son sein, a effectué un certain nombre de démarches collectives auprès des représentants du GdSL, des LTTE et des bailleurs de fonds. Au départ, ces démarches avaient eu tendance à se centrer sur l'accès pour les organismes humanitaires (auprès du GdSL) et sur leur indépendance (auprès des LTTE), mais de plus en plus, l'accent s'est tourné vers les besoins des populations civiles. Plusieurs memorandums ou courts rapports ont été réalisés sur des sujets d'actualité tels que les besoins non satisfaits en matière de santé, l'impact des engrais sur la production agricole et l'impact de la sécheresse et du déplacement de population sur l'accès à une eau potable saine.

Les ONG, individuellement et collectivement, n'étaient pas préparées à plaider en faveur des principes humanitaires et de l'espace humanitaire. Il n'y avait pas de concept clair sur ce qui constitue les droits fondamentaux des civils dans une situation de guerre. Les ONG ne maîtrisaient pas les conventions internationales humanitaires et des droits de l'homme et, en général, elles ne savaient pas quelles étaient les conventions que le GdSL avait signées. Elles ont même omis de prendre comme référence les politiques existantes du GdSL sur les droits des pauvres, des populations affectées par la sécheresse ou des IDP, de même que les lignes directrices du GdSL sur la réinstallation. Elles ne connaissaient pas l'existence, jusqu'à une date bien plus tardive, du Code de conduite de la Croix-Rouge et des ONG pour les situations d'urgence, sur lequel elles auraient pu fonder une argumentation pour défendre leur propre rôle et les principes humanitaires.

Il n'empêche, le Groupe d'urgence interorganisations a fourni un forum de réflexion collective sur les façons dont les efforts humanitaires pouvaient être récupérés par les parties au conflit, puis entravés par les stratégies politiques et militaires. Ceci a contribué à un positionnement collectif plus pénétrant et plus prudent, et a permis d'éviter une situation où les organismes d'aide pourraient être montés les uns contre les autres.

Un test douloureux à cet égard s'est produit en décembre 1995, lorsqu'il a été découvert accidentellement qu'un organisme britannique d'aide médicale d'urgence envisageait d'effectuer

une “ évaluation ” au col de l’Eléphant, camp militaire au bord de la lagune de Jaffna, qui était à cette époque encore entièrement à l’intérieur du territoire sous le contrôle des LTTE et qui n’était accessible qu’en avion militaire. L’organisme venait d’arriver au Sri Lanka et n’avait qu’un projet modeste dans l’est sous le contrôle du gouvernement. Il avait avisé les autres organismes qu’il espérait lancer un programme médical dans le Vanni, mais n’avait pas parlé du col de l’Eléphant. D’autre part, il ne participait pas aux réunions du Consortium des ONG. Ce projet d’évaluation préalable a suscité de graves inquiétudes, en particulier pour le personnel de cet organisme d’aide. En effet, non seulement les LTTE avaient abattu certains avions militaires, mais l’on pensait également que cet organisme, en s’associant aussi étroitement avec l’armée, risquait de s’exposer à des mesures de représailles de la part des LTTE s’il avait l’intention de commencer à travailler dans le Vanni. L’on savait également qu’un seul civil résidait au col de l’Eléphant, ce qui compromettait plutôt le caractère “ humanitaire ” de cette

évaluation. Enfin, les organismes existants à ce moment-là étaient réticents à s’aventurer trop hâtivement dans des régions du nord qui étaient retombées sous le contrôle du gouvernement, car celles-ci comptaient peu de civils et étaient sous une administration militaire serrée.

Les besoins implacables demeuraient dans les régions contrôlées par les LTTE dont l’accès était sévèrement restreint. Il était possible qu’un organisme qui s’avançait seul dans la région contrôlée par l’armée ouvre la voie et dégage la pression qui s’exerçait sur les autres pour qu’ils fassent de même et qu’ils déplacent leur attention loin des civils qui se trouvaient dans les régions contrôlées par les LTTE. Il était difficile de voir dans ce projet d’évaluation plus qu’un exercice de publicité et de collecte de fonds. En fin de compte, l’évaluation n’a pas eu lieu mais il est difficile de savoir si ceci est dû à la pression qu’auraient exercée les autres organismes. Cet épisode soulignait encore une fois l’esprit de compétition de certaines ONG.

Les contraintes structurelles et contextuelles

Les contraintes structurelles

La résistance à la coordination

L'histoire du Consortium des ONG met en lumière quelques-unes des objections habituelles des organismes à l'égard de la coordination. Les organismes revendiquent des mandats différents. Il est, en effet, possible que des organismes divers se concentrent sur des groupes cibles différents, comme les réfugiés, les prisonniers, les enfants ou les handicapés par exemple, ou encore sur un secteur spécifique tel que la santé, les vivres ou la logistique. Mais il est évident qu'il n'est possible d'envisager ni les catégories de population, ni l'assistance sectorielle sans faire un rapprochement par rapport aux autres. Les travaux d'organismes spécialisés différents sont par leur nature même complémentaires, ce qui parle en faveur de la coordination. En outre, ils partagent tous un mandat humanitaire analogue sous-jacent, à savoir sauver des vies et réduire les souffrances et, lorsque cela est possible, protéger et restaurer les moyens d'existence et la capacité locale. Une autre objection est que les organismes ont des principes d'exploitation différents. Cela semble être le cas pour le CICR qui, par conséquent, est susceptible d'adopter une approche distincte (Doppler 1996). D'autres organismes, qui peuvent souhaiter associer une assistance matérielle à la protection et/ou à des rôles de médiation du conflit n'ont pas, en général, fait le tour de toutes les implications que cela entraînerait pour la conduite opérationnelle. Ce qui est nécessaire dans ce cas

c'est une distinction entre travail et apprentissage, argument une fois de plus qui va dans le sens de la collaboration et non contre celle-ci.

Il devrait être admis que la vraie raison pour laquelle les organismes trouvent si difficile de coordonner leurs efforts est qu'ils souhaitent conserver leur indépendance et leur profil individuel. La collaboration et la coordination ont un prix, mais la compétition aussi, et lorsque la coordination est faite de manière efficace, elle peut rendre beaucoup plus rentables les efforts combinés des organismes — même si cela ne se voit pas dans leurs comptes à titre individuel. Il se peut que la coordination échoue dans la pratique pour des raisons importantes, mais le plus souvent, elle se dégrade en raison d'une pauvre direction. S'y opposer *a priori*, au prétexte de l'indépendance des organismes, nie le bien des groupes à qui elle s'adresse (et du contribuable) ce qui, à son tour, enfreint l'esprit et les principes humanitaires tels que proclamés de l'organisme d'aide.

Chercher à collaborer et à agir en coordination n'est pas, en général, la politique avouée des organismes. Elle devrait le devenir et être inscrite dans la description de poste de chaque représentant au niveau du pays. Dans de nombreux cas, la prise de décision appropriée devrait être déléguée, toutefois la décision sur l'opportunité d'essayer d'agir en collaboration et en coordination ne devrait pas être laissée à la discrétion des représentants dans le pays, comme cela est l'usage à l'heure actuelle, ce qui est souvent à la merci de préférences personnelles.

Savoir comment agir en coordination

Savoir comment promouvoir une coordination ne constitue pas une compétence professionnelle communément exigée des employés des organismes d'aide. L'expérience et le modèle de la coordination ne font pas non plus partie de la mémoire organisationnelle ni de la formation professionnelle. Bien au contraire, réaliser une coordination dépend entièrement de la motivation et des compétences des individus. Parmi ces compétences figurent la diplomatie, la concertation, la confiance, le fait de présider des réunions productives, de conserver le sentiment d'avoir des objectifs avec un ordre du jour qui ne cesse d'être pertinent et de développer et formuler clairement une vision partagée. Une formation spécifique en matière de coordination est fortement recommandée.

La connaissance technique et méthodologique

Une collaboration et une coordination sectorielles et thématiques efficaces demandent que certains participants au moins possèdent des connaissances techniques et méthodologiques adéquates s'agissant éventuellement des fonds renouvelables de prêts, de l'analyse de la parité des hommes et des femmes, des méthodes d'évaluation de participation, des enquêtes nutritionnelles, de la planification en matière de logistique ou encore des modèles de sécurité alimentaire. Les approches coordonnées sont difficiles à formuler lorsque les compétences techniques sont insuffisantes. Par contre, lorsqu'ils disposent de ces connaissances, les groupes de travail deviennent non seulement un forum de standardisation et de coordination mais encore un creuset d'acquis collectifs.

Les coalitions situationnelles et les associations officielles

Le Groupe d'urgence interorganisations, tout comme le Consortium des ONG à ses débuts en 1987, était une coalition officieuse d'organismes qui avaient commencé à se réunir sur une base auto-sélective et pour répondre à une situation précise. Il n'existait pas de distinction officielle entre les membres et les observateurs. Les personnes qui, à titre individuel, étaient admises par les participants à leurs réunions dépendaient d'une part de la position structurelle d'un organisme donné dans la politique du conflit, et de l'autre de perceptions plus subjectives en matière de fiabilité, d'intérêt commun et d'engagement. Ce groupe n'était pas

doté de structure officielle et les problèmes pratiques de financement et de ressources humaines étaient tout simplement abordés au fur et à mesure qu'ils se présentaient.

Les coalitions dépendent d'un sens continu d'un intérêt immédiat partagé. Il est donc possible, et même souhaitable, qu'elles se défassent, à mesure que les membres dégagent des alliances contextuelles plus utiles ailleurs. L'autre problème est que maintenir des coalitions est une activité qui prend beaucoup de temps. La confiance, l'intérêt et l'engagement doivent être réaffirmés à toutes les réunions sans exception et chaque fois qu'un organisme change de directeur. Tout ceci peut très rapidement devenir une autre tâche à plein temps en plus de la charge de travail normale d'un employé dans un organisme particulier. En raison du manque de temps et de qualités de direction et, parfois, de compétences techniques, le Groupe d'urgence interorganisations n'a pas mis en place d'autres équipes opérationnelles efficaces en sus de l'équipe sur la logistique.

Les associations officielles jouissent d'une perspective à plus long terme et supposent un engagement à caractère plus formel. Lorsqu'elles disposent d'une capacité qui leur est propre, la pression qui pèse sur les individus en est diminuée. La dynamique du groupe joue un rôle moins important que dans les coalitions et le directeur n'a pas besoin de demeurer avant tout un conciliateur mais il peut agir de façon mieux informée lorsque cela s'impose. Moins dépendantes des situations qui se présentent, elles peuvent accorder une plus vaste portée à l'ordre du jour de leurs réunions. Dans leur cadre, les associations officielles peuvent s'adapter aux coalitions au sein d'équipes opérationnelles sur des questions précises. Comme le montre également l'historique du Consortium des ONG, les associations officielles peuvent aussi souffrir si elles n'ont pas la chance d'avoir un bon leader. Elles ne s'effondrent pas aussi rapidement que les coalitions mais leurs réunions deviennent stériles, leur ordre du jour sans rapport avec le sujet et leurs discussions ennuyeuses.

Les coalitions, tout comme les associations officielles, doivent aborder le problème de la taille et de la qualité de leurs effectifs. Plus elles sont inclusives, plus le risque est grand qu'elles se retrouvent avec le plus petit dénominateur commun et qu'elles perdent du temps à écouter les points de vue de membres qui sont, par ailleurs, indifférents aux problèmes ou encore avec des décisions importantes bloquées par une majorité d'électeurs

prudents qui se préoccupent davantage de leurs propres intérêts que de ceux des populations que leur organisme est là pour servir.

Les contraintes contextuelles

Le choix du moment

Si la troisième Guerre pour l'Eelam n'avait pas éclaté, ou si elle l'avait fait beaucoup plus tard, la nouvelle vision en matière de collaboration et de coordination formulée clairement par le Comité de révision du Consortium des ONG aurait déjà été implantée plus vigoureusement et elle aurait peut-être participé à des programmes de réhabilitation moins sujets à controverse. L'enseignement à tirer ici est que la substance et le format de la coordination sont mieux identifiés avant une situation d'urgence et non en plein cœur d'une urgence.

La politique

Une caractéristique remarquable du cas d'espèce qui nous intéresse est la création d'un Groupe interorganisations restreint, parallèle à un Consortium des ONG, et qui met en pratique un grand nombre des principes que le Comité de révision du Consortium des ONG allait recommander. D'autre part, ceci était lié au besoin pragmatique des gros organismes opérationnels de se concentrer collectivement sur leurs propres préoccupations et sur leurs propres priorités. Mais la consolidation en un groupe plus petit d'organisations internationales reflétait de même l'atmosphère extrêmement tendue sur le plan politique qui entoure l'assistance humanitaire qui avait particulièrement mis en lumière les organismes humanitaires internationaux et qui avait réduit au silence maintes organisations sri-lankaises. Au vu de la nouvelle situation politique,

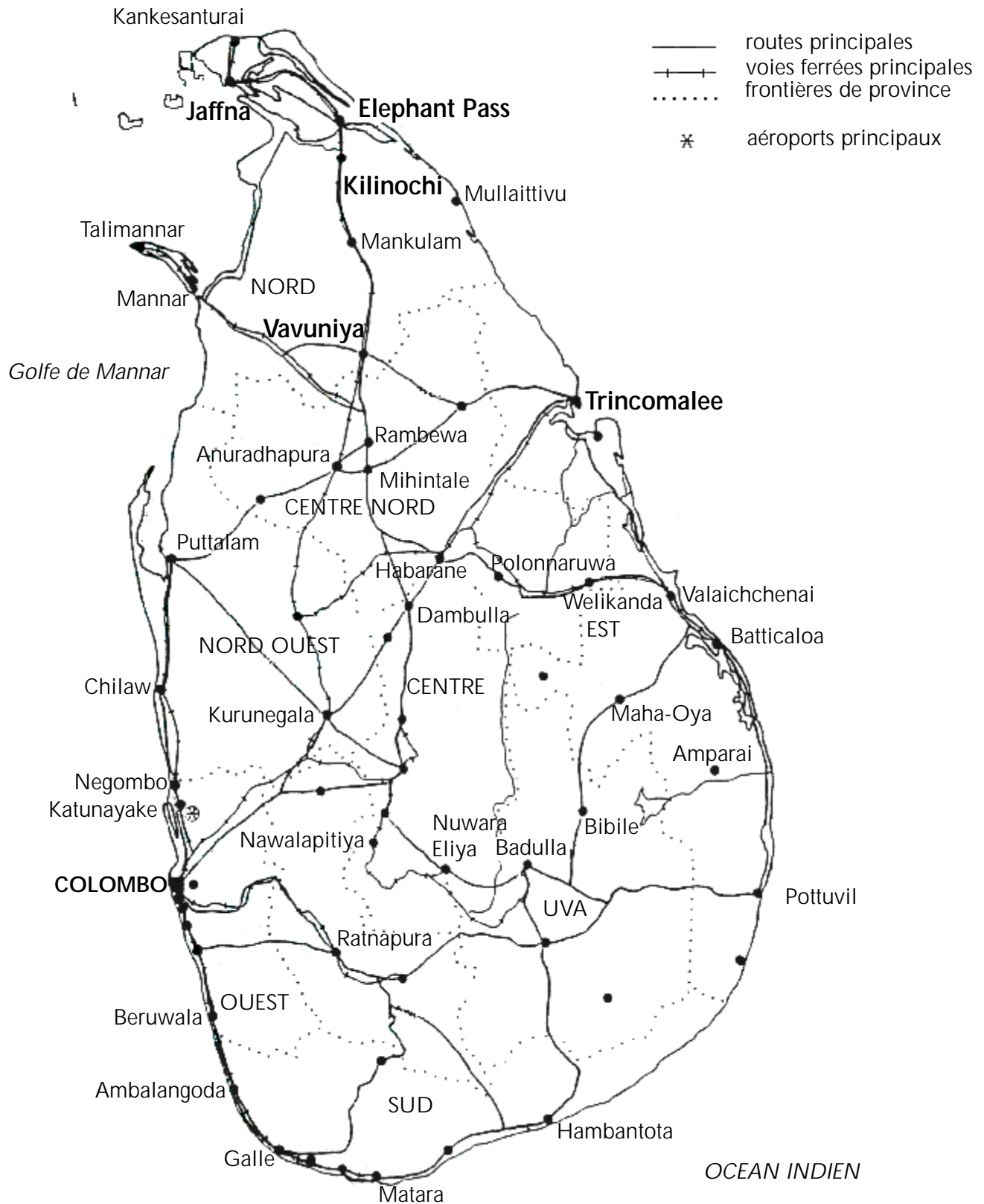
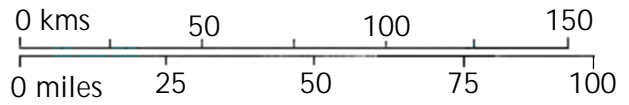
avec des propositions de paix et une nouvelle phase de la guerre, chaque organisme — national et international — a dû revoir l'analyse qu'il avait faite de la situation et son rôle et sa position à cet égard. Les contraintes opérationnelles imposées par le GdSL et par le MdD voulaient dire que la coordination opérationnelle se faisait surtout au niveau régional et que le Groupe interorganisations continuait à se concentrer sur les questions d'impartialité et d'espace humanitaire. S'ouvrir à de nouveaux membres étant sans aucun doute concevable mais pas sans avoir préalablement un dialogue mûr sur la façon dont tout nouveau venu envisageait son rôle et sa position dans la politique globale du conflit.

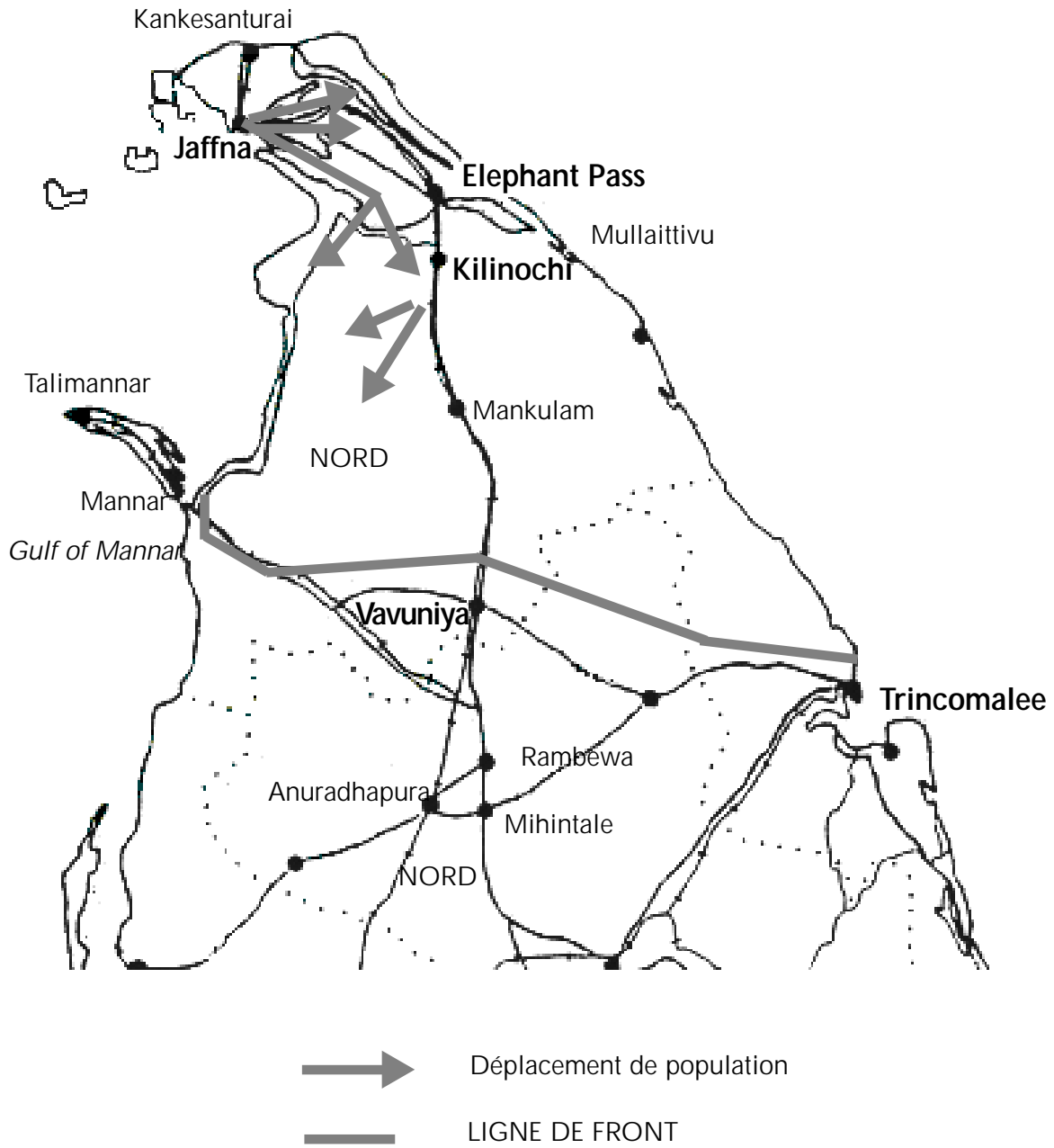
Aucune coordination sans autorité

L'entrave la plus importante à une coordination humanitaire efficace était le fait que le GdSL et, plus particulièrement, l'armée conservaient l'autorité finale, mais qu'ils ne participaient pas aux efforts des organismes, les maintenant même en dehors de leurs propres mécanismes de coordination intra-gouvernementaux. Cette mesure séparait en réalité la fourniture d'une assistance humanitaire par le GdSL de celle qu'assuraient les autres acteurs. Ces derniers pouvaient alors évaluer, se mettre d'accord et projeter entre eux, mais face à des politiques qui n'étaient pas clairement énoncées ou face à des décisions arbitraires, ils ne pouvaient jamais être sûrs de pouvoir traduire leurs politiques en actes.

La forme que prennent les efforts de coordination, leur pôle et leur efficacité ne sont pas, comme le montre cette étude de cas, seulement influencés par les motivations et les compétences des organismes d'aide et de leur représentants, mais aussi par l'environnement politique dans lequel se déroule l'action humanitaire.

Cartes du Sri Lanka





Carte montrant la ligne de front et les effets des principaux déplacements de population dans les conflits au Sri Lanka.

Notes

1. Si parfois les données chiffrées sont exagérées pour attirer une assistance internationale plus importante, dans le cas qui nous intéresse il semblerait qu'elles aient été réduites pour éviter un engagement international plus grand qui aurait pu être exploité par les LTTE ou qui aurait pu, par ailleurs, déranger l'effort de guerre du GdSL. La question du nombre de personnes récemment déplacées ne revêtait pas une importance opérationnelle essentielle au début. Bien que la fourniture totale de marchandises de secours soit restée modeste, le fait qu'un grand nombre de personnes nouvellement déplacées aient disposé de biens et qu'elles aient bénéficié de l'appui de la population résidente, a signifié que ce sont ceux qui se trouvaient dans les centres de bien-être qui ont été ciblés. Ils constituaient, au plus, quinze pour cent de ces populations et pouvaient facilement être identifiés. Au fil du temps, cependant, la population résidente a vu décliner sa capacité à subvenir aux besoins des IDP, ou elle a elle-même été affectée par la sécheresse et les déplacements. La situation des IDP des phases antérieures de la guerre, qui avaient reçu un appui de la part des organismes humanitaires, s'est détériorée au fur et à mesure que l'attention et les ressources ont été transférées vers les personnes les plus récemment déplacées. Les catégories de populations dans le besoin et l'étendue du problème, par conséquent, ne sont pas demeurées constantes.

2. L'inspiration est venue de l'expérience de l'Organe de coordination des organismes d'aide d'urgence afghane (Pakistan) pour lequel avait travaillé l'un des membres du Comité de révision. Comme le Comité de Coopération pour le Cambodge, cet organe avait, à son tour, été en partie inspiré par le Comité de Coordination des Services aux Personnes déplacées en Thaïlande, fondé en 1975, et cela, à nouveau, par le biais des expériences des individus.

Acronymes

AG	Agent du Gouvernement
AP	Alliance populaire
CGSE	Commissaire général pour les Services essentiels
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DAH	Département des Affaires humanitaires
ERRP	Programme d'aide d'Urgence et de Réhabilitation
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FPI	Force de paix indienne
GdSL	Gouvernement du Sri Lanka
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDP	Personnes déplacées à l'intérieur du pays
LTTE	Tigres de libération de l'Eelam tamoul
MdD	Ministère de la Défense
OBC	Organisation basée sur les collectivités locales
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RRAN	Autorité de Réinstallation et de Reconstruction pour le Nord
TRO	Organisation tamoul d'aide d'Urgence/Réhabilitation
UNP	Parti national uni

Bibliographie

- Bennet, J. (1994a) *NGO Coordination at Field Level. A handbook*. [La coordination des ONG au niveau du terrain. Manuel] INTRAC, Oxford.
- Bennet, J. (1994b) *Meeting Needs. NGO Coordination in Practice*. [Répondre aux besoins. La coordination des ONG en pratique] Earthscan, Londres.
- Borton, J. (1996) *An Account of Coordination Mechanisms for Humanitarian Assistance during the International Response to the 1994 Crisis in Rwanda*. [Compte-rendu des mécanismes de coordination en matière d'assistance humanitaire pendant la réponse internationale à la crise de 1994 au Rwanda] Université Sophia, Institut de Culture comparative, Tokyo.
- Comité de révision (1996) *Délibérations et Recommandations du Comité de révision du Consortium des ONG au Sri Lanka*. Mimeo, Colombo.
- Dedring, J. (1996) Humanitarian Coordination. Dans J. Whitman et D. Pocock, D. (eds.) *After Rwanda. The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. [La coordination humanitaire. Après le Rwanda. La coordination de l'assistance humanitaire des Nations unies] Macmillan, Londres: 35–50.
- Donini, A. (1996) *The Policies of Mercy. UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*. [Une politique de clémence. La coordination de l'ONU en Afghanistan, au Mozambique et au Rwanda] Université Brown, T. Watson Inst. d'études internationales, Providence.
- Donini, A., E. Dudley et R. Ockwell (1996) *Afghanistan. Coordination in a Failed State*. [L'Afghanistan. La coordination dans un Etat en ruine]. DAH, Unité des enseignements appris, New York.
- Doppler, B. (1996) The ICRC in Complex Emergencies. An Outsider or Part of a Team? [Le CICR dans les situations d'urgence complexes. Exclu ou membre d'une équipe?] Dans J. Whitman et D. Pocock, D. (eds.) *After Rwanda. The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. [La coordination humanitaire. Après le Rwanda. La coordination de l'assistance humanitaire des Nations unies] Macmillan, Londres : 124–35.
- Gouvernement du Sri Lanka (1990) *Rapport de la Commission présidentielle sur les jeunes*. Colombo
- Karim, A. et al. (1996) *Operation Lifeline Sudan. A Review*. [Opération survie au Soudan]. Birmingham, Univ. de Birmingham
- Lanzer, T. (1996) *The UN Department of Humanitarian Affairs in Angola. A Model for the Coordination of Humanitarian Assistance?* [Le Département des Affaires humanitaires des Nations unies en Angola. Modèle de coordination de l'assistance humanitaire?]. Queen Elizabeth House, Programme d'études sur les Réfugiés, Oxford.
- Miner, L. et al. (1992) *United Nations Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis 1990–1992*. [Coordination de la réponse humanitaire internationale des Nations unies à la crise du Golfe 1990-1992]. Université Brown, T. Watson Inst. d'études internationales, Providence.
- Van Brabant, K. (1995) NGO Legislation. The Sri Lanka Case. *Refugee Participation Network Newsletter* 19:12–15. [La législation des ONG. Le cas du Sri Lanka. La participation des réfugiés. Bulletin du RPN]
- Van Brabant, K. (1996) Banned, Restricted or Sensitive. Working with the Military in Sri Lanka. *Relief and Rehabilitation Network Newsletter* 5:4–6. [Interdit, Restreint ou Sensible. Travailler avec l'armée au Sri Lanka. Bulletin 5 du Réseau aide d'Urgence et Réhabilitation]
- Whitman, J. and D. Pocock (eds.) (1996) *After Rwanda. The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. [Après le Rwanda. La coordination de l'assistance humanitaire des Nations Unies]. Macmillan, Londres.

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 eurent 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 l'ODA. 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 anglais 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 :