

6

SUR L'ETAT DES CONNAISSANCES **RRN**
revue

**La planification des
installations temporaires
pour les populations
déplacées lors des
situations d'urgence**

par Andrew Chalinder

Cette Revue sur l'état des connaissances, la sixième de la série, se propose d'approfondir la réflexion relative à la planification des installations humaines temporaires lors des situations d'urgence. Elle cherche à identifier les méthodes les plus performantes ou du moins des méthodes améliorées de «planification en prévision» plutôt que de planification tout court des installations humaines temporaires pour les populations déplacées. Les commentaires, qui seront transmis à l'auteur, sont à adresser à :

Réseau Aide d'Urgence et de Réhabilitation
Overseas Development Institute
Portland House
Stag Place
Londres SW1E 5DP
Royaume Uni
Tél: +44 (0) 171 393 1674/31
Fax: +44 (0) 171 393 1699
Email: rrn@odi.org.uk
Site Internet: www.oneworld.org/odi/rrn/

Les commentaires reçus pourront figurer dans des bulletins ultérieurs.

Les versions ultérieures du document tiendront compte, à la discrétion du coordinateur, des commentaires et suggestions reçus.

ISBN: 0-85003-378-8

Prix de l'exemplaire :

10 £ (frais de port et d'emballage non compris)

(7.50 £ pour les membres du RRN ou à partir de 10 exemplaires)

© Overseas Development Institute, Londres, 1998

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

Sommaire

La sixième REC de la série RRN se propose d'approfondir la réflexion relative à la planification des installations humaines temporaires (IHT) lors des situations d'urgence. Elle cherche à identifier les méthodes les plus performantes ou du moins des méthodes améliorées de planification «en prévision», plutôt que de planification tout court, des installations temporaires pour les populations déplacées. L'auteur distingue d'une part les aspects plus techniques de l'affectation et de l'aménagement des sites et, d'autre part, les décisions qui tiennent compte des questions de durabilité politique, écologique et économique lors de la planification des installations. La revue affirme qu'il est fréquent, lorsqu'on se bouscule pour trouver un site, de passer sous silence les conséquences à long terme pour les programmes d'aide d'urgence du choix de la zone ou de la région où les populations déplacées sont encouragées à s'installer. Par ailleurs, elle prétend que les cadres, dans les secteurs du développement et de l'aide humanitaire, doivent consacrer davantage d'attention à la recherche de solutions durables. Un élément clef de la réflexion dont l'étude s'est inspirée était la conviction selon laquelle les notions de durabilité et d'existence d'une communauté doivent informer la planification pour tous les groupes touchés par le déplacement, y compris les personnes déplacées et la population d'accueil. L'idée de cibler une «zone» plutôt qu'un «groupe» représente l'une des possibilités à examiner dans le cadre d'un processus sérieux de planification. Toute une série d'organisations et de particuliers ayant une expérience directe sur le terrain de différentes actions d'urgence ont été consultés lors de la rédaction du document. Il est à espérer que le texte reflète fidèlement leurs apports et met l'accent, comme ils l'ont souhaité, sur l'application pratique de quelques-unes des recommandations.

A Propos de l'auteur

Gestionnaire de programmes d'urgence dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, Andrew CHALINDER a collaboré avec différents organes de l'ONU, ONG et services gouvernementaux en Afrique. Il est l'auteur de la première revue sur l'état des connaissances, intitulée «L'eau, l'hygiène et l'assainissement en situation d'urgence» publiée en 1994. Il habite actuellement au Botswana.

Remerciements

L'aide de Tom CORSELLIS lors de la rédaction de cette étude a été très précieuse, aussi bien pour l'auteur que pour l'éditrice. Préparant actuellement sa thèse de doctorat à l'Université de Cambridge sur l'installation temporaire des réfugiés, il a contribué autant à approfondir la réflexion, notamment au sujet de l'éventail intégration/séparation, qu'à chercher inlassablement et à envoyer des documents utiles à l'auteur. La préparation des études de cas relatives à Ngara et au Népal, à partir d'entretiens avec le personnel des organisations humanitaires à Genève et à Oxford (Royaume-Uni) et de son expérience personnelle, comme la documentation d'initiatives courantes, fait partie de ses contributions par écrit. Sa participation aux deux réunions du «groupe des pairs» a été celle d'un membre ingénieux et bien renseigné.

Joe COMERFORD (PNUD Rwanda), Tim FOSTER (RedR I), Salvatore IPPOLITO (HCR) et James FENNELL (Mercurial) ont fait preuve, dès le début, d'une grande volonté d'améliorer le processus de planification des installations temporaires. Tim FOSTER a facilité l'identification, la coordination et la présidence des réunions du groupe des pairs, tandis qu'on doit à Joe COMERFORD la notion de «zone cible» par opposition à celle de «groupe cible».

Les points de vue et l'expérience de nombreuses organisations ont été représentés par les membres du groupe des pairs : Jennifer ASHTON, Maureen CONNELLY (HCR) ; John BORTON, Laura GIBBONS (ODI) ; Riccardo CONTI (CICR) ; Tom CORSELLIS (étudiant inscrit en doctorat) ; Tim FOSTER (RedR International) ; John HOWARD, Paul SHERLOCK (Oxfam) ; Barend LEEUWENBERG (MSF-H) ; et John WATT (FICR). Jennifer ASHTON nous a proposé un nouveau regard sur les groupes vulnérables et les enjeux sociaux, ainsi que des renseignements supplémentaires pour les études de cas relatives au Népal et au Pakistan. Maureen CONNELLY nous a fait part de ses commentaires détaillés au sujet de Ngara et Dadaab, de son enthousiasme et de sa bonne humeur, tout en recherchant de la documentation et en présentant des collègues du HCR.

Des informations relatives aux études de cas ont également été fournies par Susan AMOATEN (ODI) sur l'Ouganda/Tanzanie et Koenraad VAN BRABANT sur le Sri Lanka ; Philippa ATKINSON, consultante indépendante, sur le Libéria ; David RILEY, du HCR, sur Harticheik (Ethiopie) ;

et John TELFORD, consultant indépendant, sur la Jordanie et le Honduras. Alistair HALLAM (ODI), Jeffrey MPOSHA (HCR), Ole ALMGREN (UNDAC), Flemming NIELSEN (DAH), Jurgen WEYAND (FICR) et Yasmin AYSAN (FICR) ont également fait des commentaires utiles.

Nous remercions Laura GIBBONS d’avoir bien voulu produire cette revue et de ne l’avoir pas lâchée, d’avoir encouragé l’auteur et donné ses commentaires en tant qu’éditrice !

Sarah SCOTT a assuré le soutien logistique et supervisé le processus de mise en page et de production définitives. Jean LUBBOCK s’est occupée de la traduction.

Finalement, je tiens à remercier Paula qui a accepté de me «prêter» à l’étude !

Table des matières

1.	Introduction	9
	1.1 Regarder la Revue sur l’état des connaissances dans son contexte	9
	1.2 But de l’étude	11
	1.3 Portée	13
	1.4 Public cible	13
	1.5 Terminologie	14
	1.6 Difficultés associées à la rédaction de l’étude	15
2.	Principes de base de la planification «pour» et «avec» les populations déplacées	18
	2.1 Arguments en faveur de la planification par étapes des installations humaines temporaires	19
	2.2 L’importance de la participation des populations déplacées	20
	2.2.1 A quel moment rassembler des informations relatives à la population ?	20
	2.2.2 Quels sont les outils à la disposition des planificateurs IHT pour se renseigner au sujet de leurs clients ?	21
	2.2.3 Comment faire participer les populations déplacées à la planification de l’IHT ?	23

3. Vers la ‘durabilité’ⁱ	25
3.1 La «planification en prévision d’une IHT» plutôt que la «planification d’une IHT»	25
3.2 Adapter l’IHT au mieux	27
3.3 Considérations clefs en matière de durabilité des IHT	34
3.3.1 Protection	34
3.3.2 Sécurité	37
3.3.3 Accès	44
3.3.4 Environnement	48
3.3.5 Population locale	53
3.3.6 Caractéristiques de la population déplacée	54
3.3.7 Autorité d’accueil	57
3.3.8 Attitudes des bailleurs de fonds	58
4. Les entraves actuelles à la durabilité	61
4.1 Déterminer les objectifs et centrer la coordination sur le client	61
4.2 Le mandat des organisations	62
4.3 Les influences sur l’action des intervenants	64
4.3.1 Influences internes	64
4.3.2 Influences externes	65
4.4 Les impératifs politiques et financiers	66
4.5 Les médias et la «visibilité»	67
5. Les phases de planification IHT	69
5.1 Qu’est-ce qu’on entend par «le processus» ?	69
5.2 Les acteurs et leurs rôles	71
5.3 Phase de rassemblement coordonné d’informations	75
5.3.1 S’assurer d’un soutien grâce aux campagnes d’information constructive	78
5.3.2 La nécessité d’un chef de file professionnel	79
5.3.3 Quel type d’informations faut-il rassembler ?	79
5.3.4 Où trouver ces informations ?	81
5.3.5 Renforcer la capacité locale et constituer un stock d’informations	84
5.3.6 Comment utilise-t-on les informations rassemblées ?	85
5.3.7 Les avantages de la collaboration	87
5.4 La phase de planification coordonnée	
5.4.1 Quand faut-il envisager l’élaboration collaborative d’un plan d’urgence ?	93

i voir page 15, paragraphe 1 pour une explication de la terminologie.

5.4.2	Qui doit participer à l'élaboration des plans d'urgence ?	94
5.4.3	Sur quoi le plan d'urgence doit-il porter ?	95
5.5	Que faire si la planification préalable s'avère impossible ?	98
6.	Les cas de figure «typiques»	101
6.1	Harticheik, Ethiopie, 1988	103
6.2	Népal, 1991-1997	108
6.3	Tanzanie, 1994	113
6.4	Sri Lanka, 1995-1996	123
6.5	Monrovia, Libéria, 1990-1996	128
Annexe 1	Initiatives en cours	132
	Sigles et abréviations	134
	Notes et références	136
	Bibliographie et ouvrages recommandés	140
	Encadrés	
1	La multiplication des situations d'urgence complexes	9
2	L'échec des camps des réfugiés rohingyas au Bangladesh	12
3	Les camps de réfugiés rwandais, à Sud-Kivu, 1995	22
4	Les réfugiés soudanais dans le district de Moyo en Ouganda	30
5	L'impact des réfugiés afghans sur le milieu pakistanais	32
6	Les avantages économiques de l'accueil des populations de réfugiés	32
7	Les conséquences pour les Honduriens locaux d'aider les réfugiés salvadoriens, 1979-1980	35
8	Le schisme des factions rebelles soudanaises dans les camps au Kenya, 1994	38
9	L'absence de sensibilité culturelle pose des problèmes au Népal	38
10	La Convention relative aux droits de l'enfant, 1989	41
11	Les enfants cibles des rebelles en Ouganda	41
12	Les lignes directrices du HCR relatives à la protection et aux soins des enfants	42
13	L'accès négocié, base de <i>Operation Lifeline Sudan</i>	45
14	L'accès limité aux camps Harticheik, dans l'est de l'Ethiopie	46
15	Intégrer l'accueil des réfugiés dans la planification locale à Luwani, Malawi, 1991	46
16	Cibler une zone au Népal	47

17	L'appauvrissement des ressources naturelles, Ngara, Tanzanie, 1994	48
18	L'impact des camps sur l'environnement passe en priorité	50
19	La foresterie durable au Malawi	51
20	Les objectifs écologiques de la planification IHT	52
21	Des camps de réfugiés aux installations frontalières permanents, Malawi	55
22	Le code de conduite du Mouvement international de la Croix- Rouge et du Croissant-Rouge	58
23	Les organisations font du battage à Goma, Zaïre	68
24	Un «mauvais» camp	68
25	Les phases de planification d'une IHT	70
26	Le CICR en Afghanistan	73
27	La planification stratégique en dehors des programmes humanitaires	76
28	Utiliser les connaissances locales au Zaïre	82
29	L'utilisation des images par satellite lors de la crise dans la région des Grands Lacs	83
30	L'échange d'informations à Goma	85
31	La coordination - lacune clef des interventions humanitaires	87
32	Etablir de bonnes relations	88
33	Eléments à considérer lors de la phase de rassemblement d'informations stratégique	90
34	La crise au Rwanda montre les limites des plans d'urgence	91
35	L'arrivée des réfugiés koweïtiens attendue et préparée pendant la guerre du Golfe	91
36	Les plans d'urgence en prévision des catastrophes au Bangladesh	94
37	Les Rwandais encouragés à traverser la frontière tanzanienne, avril 1994	98
38	Les facteurs favorisant les camps séparés à Harticheik	107
39	Les leçons de l'expérience au Népal	112
40	Les leçons de l'expérience à Ngara, Tanzanie	119
41	Les leçons de l'expérience à Karagwe, Tanzanie	123
42	Les leçons de l'expérience au Sri Lanka	127
43	Les leçons de l'expérience au Libéria	131

Graphiques

1	L'isolement ou l'intégration	86
2	Une réponse coordonnée ?	89

Introduction

1.1 Regarder la Revue sur l'état des connaissances dans son contexte

La multiplication des situations d'urgence complexes dans le Nord depuis la fin de la guerre froide continue de mettre en question la conceptualisation traditionnelle du secours d'urgence. Les crises, la nécessité des installations temporaires n'ont rien de nouveau mais, du point de vue humanitaire, les situations d'urgence complexes, de grande envergure, rendent de plus en plus indispensable la refonte des pratiques actuelles en matière d'installation des populations déplacées.

Encadré no. 1

La multiplication des situations d'urgence complexes

En 1995, 38 millions de personnes ont fui des conflits civils et plus de 160 millions ont été touchées par des catastrophes naturelles. Ceci a entraîné des dépenses de 3,4 milliards de dollars US en plus de la distribution de 4,2 millions de tonnes d'aide alimentaire. L'échelle de cette réponse est six fois plus grande par rapport à la situation d'il y a dix ans au plus fort des famines en Ethiopie et au Soudan (WALKER).¹

L'importance des chiffres souligne la nécessité d'une amélioration des performances, à plus forte raison dans le secteur de l'aménagement du territoire et des installations. Les personnes déplacées, cantonnées dans des champs plantés de tentes en plastique, où elles mènent une existence de camp de réfugiés, ne sont plus un phénomène qui se limite au Sud. Le climat, les attentes et la recherche de pratiques améliorées plaident en faveur de solutions alternatives pour les personnes déplacées, solutions qui mettent l'accent sur les besoins humains au lieu des seuls aspects techniques. Cette étude prétend que de telles considérations devraient servir de base à la planification des installations humaines temporaires (IHT) chaque fois que l'occasion se présente.

La discussion part du principe selon lequel il vaut mieux prévenir que guérir - on préfère de loin empêcher les mouvements massifs de populations de se produire, éliminant ainsi la nécessité de prévoir et d'aménager des installations temporaires - tout en gardant à l'esprit la réalité. Ces mouvements se produisent effectivement, mais il est possible d'améliorer la planification en préparation des mouvements et des installations temporaires destinées à l'accueil des personnes déplacées.

Cette revue sur l'état des connaissances, la sixième de la série RRN, se propose d'alimenter le débat relatif aux méthodes les plus performantes, ou du moins améliorées, de planification des installations temporaires à l'intention des personnes déplacées. Il ne s'agit pas d'un manuel technique sur l'élaboration du plan d'une IHT pour les populations déplacées. Les détails de ce processus figurent dans des guides de planification de camps, tels que le guide HCR des secours d'urgence et les chapitres pertinents de *Engineering in Emergencies* (RedR, 1995). Nous cherchons plutôt à élargir le débat pour qu'on puisse considérer des solutions autres que l'option «camp faute de mieux», en affirmant que c'est le choix du site où les personnes déplacées seront assistées qui conditionne la durabilité politique, écologique et économique de l'assistance fournie.

Dans la mesure du possible, l'auteur s'est inspiré de l'expérience des programmes sur le terrain pour illustrer sa thèse. Il y a inévitablement quelques exemples de «mauvaises» pratiques, mais nous admettons que les programmes cités ont dû faire face à des contraintes considérables influençant ce qu'ils pouvaient et ne pouvaient pas réaliser. Ces contraintes opérationnelles sont bien réelles pour celui qui se trouve sur la ligne de front dans tous les cas : l'agent de terrain. Nous nous excusons donc d'avance auprès de ceux qui

pourraient considérer que leurs programmes, choisis pour illustrer certains éléments, ont été critiqués injustement. Ce n'est pas le but de cette étude. Reconnaissons qu'il est un privilège précieux d'avoir du recul.

1.2 But de l'étude

Jusqu'ici, on a souvent oublié, voire écarté les implications à plus long terme pour les programmes d'aide du choix de la zone ou de la région d'installation des populations déplacées, sous prétexte que ces considérations sont trop complexes ou trop sensibles sur le plan politique pour qu'on en tienne compte. Par conséquent, les méthodes actuelles continuent de privilégier les détails physiques des différents sites de «camps», considérés essentiellement du point de vue de l'ingénierie et de l'architecture. Les autorités d'accueil choisissent le plus souvent d'affecter des sites non habités, fragiles sur le plan de l'environnement et offrant peu de possibilités pour le développement d'activités ou d'initiatives visant à assurer l'autosuffisance des personnes déplacées. Dans certains cas, ce sont précisément ces raisons-là qui expliquent le choix. Il est toutefois de plus en plus évident que le choix du site doit être considéré comme élément crucial d'un processus de développement. Nous suggérons ici que, si un tel objectif devait sous-tendre les méthodes actuelles, les questions de durabilité, de dépendance, de recouvrement des coûts, d'appropriation et de participation prendraient de l'importance. Etant donné l'état actuel des choses, ces questions sont rarement évoquées en dehors des manuels et des évaluations.

Les possibilités pour une population de subvenir à ses besoins fondamentaux sont en large mesure fonction du lieu où elle habite. Dans le cas des populations déplacées, le lieu où elles sont autorisées à s'installer conditionne leur stratégie de survie et, en grande partie, leur capacité d'intégration avec la population et l'économie locales. En ce qui concerne la population locale, une augmentation rapide et dramatique du nombre de personnes installées dans une zone peut imposer un fardeau insupportable sur des économies et des milieux déjà fragiles, entraînant des souffrances ultérieures, voire des conflits.

En revanche, si les personnes déplacées sont considérées comme une ressource, la mise en place d'une IHT peut également contribuer et donner un coup de fouet aux économies locale et régionale.

Nous soutenons donc, dans cette revue, deux thèses principales : i) que les meilleures méthodes ou, à défaut, les méthodes améliorées dans le secteur consisteraient à privilégier la planification «en prévision des» IHT lors des

situations d'urgence, à la place de la «planification des» camps ou des sites ;
ii) qu'on doit, en procédant à la réorientation nécessaire vers une planification à plus long terme ou plus réaliste de la durée des projets, bien connaître les bénéficiaires prévus, tout en veillant à ce que l'option de programmes d'aide qui ciblent à la fois les personnes déplacées et la population d'accueil soit examinée, c'est-à-dire que la planification devrait porter sur une «zone cible» plutôt que sur un «groupe cible».

Certaines comparaisons sont possibles avec les plans d'urgence élaborés par des pays sujets à des catastrophes naturelles, plans dont on peut tirer quelques enseignements. Ces pays procèdent à la programmation en sachant qu'il va falloir, à un moment futur, faire face à la catastrophe et que les différentes organisations concernées doivent se préparer en conséquence. Les préparations en vue de la sécheresse que «El Niño» risque de provoquer en Afrique australe présentent un exemple de ce type de planification. Nous affirmons que cette approche systématique convient à la planification en prévision des besoins en IHT provoqués par les situations d'urgence.

Des «camps» hâtivement créés, dans des sites peu appropriés, sont devenus la règle lorsqu'il s'agit d'abriter et d'installer des populations déplacées. Pour ceux qui se concernent du bien-être et de l'aide humanitaire des populations touchées par des situations d'urgence, voir les affaires continuer ainsi devient de moins en moins acceptable. Avant que les camps, en tant que solution semi-permanente acceptable, ne viennent à faire partie de la culture, il nous faut

Encadré no. 2

L'échec des camps des réfugiés rohingyas au Bangladesh

Les camps établis à l'intention des réfugiés rohingyas au Bangladesh représentent un exemple extrême de l'impossibilité pour les «camps» de répondre aux besoins humains à partir du site d'installation. A en croire les témoignages, les réfugiés rohingyas ont dû supporter des conditions inférieures à toute norme en matière d'installations. Vivant très à l'étroit, les habitants des camps pouvaient subsister sans plus. Or les programmes d'aide humanitaire ont généralement pour but de réduire les souffrances. Il nous faut veiller à ce que les programmes IHT, en réduisant les souffrances à court terme, ne soient pas conçus d'une façon telle qu'ils exposent les personnes déplacées ou la population locale au risque de souffrances à long terme.

trouver les moyens d'améliorer les pratiques actuelles en prévoyant et en privilégiant des installations plus durables et moins inhumains lors des situations d'urgence.

La reconceptualisation des implications, pour les programmes à l'intention des populations déplacées, du choix de site nous incite à prendre conscience du fait que les situations d'urgence de nos jours ne sont plus des phénomènes de courte durée. La présence durable de nombreux «camps» met en cause la notion d'événements éphémères et a constitué un élément important de notre réflexion tout au long de la préparation de cette revue. La tâche, astreignante et stimulante, de changer le paradigme exige des organisations participant au processus de planification en prévision d'IHT qu'elles modifient leurs politiques, leur mode d'organisation et leurs structures. Avant d'envisager un tel changement, une discussion ouverte et un débat relatif aux solutions possibles s'imposent. Il convient d'adopter une approche différente en fonction des spécificités de chaque situation.

1.3 Portée

Les pages suivantes portent principalement sur la discussion des mouvements de population provoqués par les conflits (les situations d'urgence complexes), car c'est à ces mouvements qu'on doit les plus grandes concentrations de populations déplacées depuis la fin de la guerre froide. Discuter du retour, de la réinstallation et de l'intégration des populations déplacées, dans le sens des «solutions durables» proposées par le HCR, dépasse le cadre de cette étude, qui ne traitera pas non plus du processus de regroupement de l'habitat ou de regroupement ethnique forcé pour des raisons politiques ou militaires.

1.4 Public cible

Cette étude est destinée essentiellement à deux groupes de lecteurs : d'une part, ceux qui décident de la politique relative aux interventions en faveur des personnes déplacées et, d'autre part, les responsables de programme des ONG, de l'ONU, des bailleurs de fonds, de la Croix-Rouge et du gouvernement d'accueil au niveau central et au niveau du terrain. Elle s'adresse également aux spécialistes techniques qui, souvent les premiers à arriver lors d'une nouvelle situation d'urgence, y trouveront peut-être un cadre plus large et non technique pour les décisions qu'ils sont appelés à prendre.

1.5 Terminologie

Populations déplacées – nous utilisons systématiquement le terme «populations déplacées», qui s'applique aussi bien aux «réfugiés internationaux» qu'aux «personnes déplacées à l'intérieur d'un pays». L'étude se réfère aux réfugiés ou aux déplacés de l'intérieur uniquement lorsqu'une plus grande précision s'impose. Dans le contexte de cette étude, nous considérons que les problèmes des deux groupes, sinon les réponses à ces problèmes, sont essentiellement les mêmes.

Installations humaines temporaires (IHT) – ce terme remplace celui, plus couramment utilisé, de «camps» ou «sites». Les camps représentent une forme d'IHT. Une résistance institutionnelle considérable, qui tient essentiellement à la notion selon laquelle une «installation» implique une certaine permanence, est opposée à l'utilisation de ce terme. Ceci est notamment le cas des programmes pour les «réfugiés» où les camps sont, pour de nombreux acteurs concernés, un phénomène de courte durée destiné à apporter une solution temporaire à un problème temporaire.

Pour les besoins de cette étude, une IHT est un endroit où les populations déplacées sont logées et reçoivent d'autres formes d'aide humanitaire. Comme il est question d'installations, l'emploi de pratiques de planification des installations sont préconisés. Le terme renferme, crucialement, la notion de communauté. Nous considérons qu'une IHT est un rassemblement de logements formant une communauté et qu'il est entendu, lors de sa planification, que l'assistance pourra être fournie à titre provisoire ou semi-permanent. Le terme s'applique au cadre bâti où sont logés temporairement les populations déplacées. Il n'a pas de rapport et ne doit pas être confondu avec les termes «installation» ou «réinstallation» utilisés par le HCR, comme il pourrait l'être en anglais, «settlement» se traduit par «installation» ou «établissement» selon le contexte.

Nous prétendons que le choix du lieu d'installation des populations déplacées est d'une importance capitale pour le programme d'aide et ce pour trois raisons principales :

- il conditionne les chances d'une population déplacée d'atteindre l'autonomie à terme ;
- il aura un impact important sur les coûts du cycle de vie ;
- il peut éventuellement profiter à la population d'accueil et à la population déplacée.

*Durable/viable*ⁱⁱ – nous nous référons ici à la durabilité écologique, politique et économique des options IHT. Nous aurions préféré éviter d'utiliser le terme «durable» ici, vu le sens très particulier qu'il revêt pour le HCR qui, par «solution durable», entend la solution définitive d'une crise de réfugiés. Néanmoins, on a du mal à trouver une alternative satisfaisante, puisque cet adjectif, dans son sens pur, qualifie de nombreux aspects de ce que cette étude cherche à communiquer. On a tendance à situer les camps dans des milieux fragiles où l'on subvient aux besoins de survie d'une population. Ils sont parfois coûteux, artificiels et donc, le plus souvent, non «durables» selon l'interprétation courante de ce terme.

Si nous soulignons ainsi les horizons de planification à plus long terme, c'est en partie parce que de nombreux «camps» continuent d'exister bien au-delà des prévisions initiales. De ce fait, ils tendent à devenir des rassemblements de logements en désordre qui témoignent de l'attention accordée, au premier stade de planification, à l'ingénierie et à l'interprétation technique des normes et directives internationales s'appliquant spécifiquement aux camps de réfugiés, plutôt qu'aux droits socio-économiques de la population déplacée. Il en résulte généralement des répliques stériles, rigidement aménagées, de tant de camps passés. L'élément humain, d'une importance cruciale, fait souvent défaut.

Puisant dans la documentation récente et les expériences du groupe des pairs, l'étude s'efforce de suggérer des moyens de rendre les IHT plus durables, viables, solides, autonomes (ou tout autre adjectif suivant la préférence du lecteur).

1.6 Difficultés associées à la rédaction de l'étude

C'est en discutant de la différence entre la «planification en prévision de» et la «planification de», comme de l'hypothèse selon laquelle les solutions IHT actuelles ne répondent pas toujours à des critères essentiels, que l'auteur et la rédaction ont été amenés à entamer la discussion, d'une grande ampleur potentielle, de nombreux aspects des interventions humanitaires. Ce processus a débouché inévitablement sur une discussion du nombre de disciplines professionnelles participant aux actions d'urgence et du besoin d'une part d'élargir les compétences du personnel des organisations d'aide humanitaire et, d'autre part, de redéfinir les structures de coordination afin d'aborder convenablement le processus de planification à l'intention des populations déplacées en général.

ii c.f. note à la page 15

Le deuxième obstacle de taille concerne l'accès à des exemples documentés d'efforts pour trouver des solutions autres que les camps. Le problème n'est pas nouveau et de nombreux professionnels de l'aide, participant aux discussions relatives à la production de cette étude, sont d'accord qu'on ne saurait continuer à privilégier les camps comme solution unique des besoins de logement d'une population déplacée, mais les témoignages relatifs aux alternatives viables sont difficiles à recueillir. La documentation à ce sujet privilégie depuis longtemps la stimulation des mécanismes d'adaptation et des capacités locales d'absorption des afflux de populations déplacées, mais il s'est avéré difficile de mettre la main sur des documents produits par des organisations qui sont intervenues de cette façon dans le cas de mouvements massifs de populations déplacées. Ceci est dû en partie à la faible quantité de documentation publiée ou diffusée par les différentes organisations. En effet, malgré le fait que le nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays dépasse désormais largement celui des réfugiés dans le monde, les programmes conçus spécifiquement pour les déplacés de l'intérieur n'ont pas fait l'objet d'études de cas documentées. On peut supposer, ces personnes n'étant pas prises en charge de la même façon par le système humanitaire international, qu'un nombre important d'entre elles ont pu survivre grâce à leurs propres efforts. Il y a sûrement des enseignements à tirer de ces expériences, enseignements pouvant être appliqués lors des prochaines crises qui entraînent une intervention de la communauté internationale. Il importe de documenter et de partager ces expériences.

Principes de base de la planification «pour» et «avec» les populations déplacées

Ce chapitre se propose d'attirer l'attention du lecteur sur les principes de base, tels que la participation des populations déplacées – qui devrait sous-tendre tout processus de planification. Ces principes, à plus long terme, déterminent l'issue, heureuse ou pas heureuse, du programme IHT.

La planification «en prévision» d'IHT lors d'une situation d'urgence correspond généralement à une opération ponctuelle, une réponse à chaque nouvelle crise qui se produit. De telles réponses «réactives» sont incompatibles avec les pratiques conseillées dans le domaine de la planification physique, où les perspectives à long terme conditionnent la planification et l'action à court terme. Les installations bien planifiées reconnaissent l'importance de la viabilité écologique, de l'efficacité économique, de la satisfaction des besoins physiologiques, des structures sociales et de l'organisation spatiale. «L'arbitre final de la planification des installations est la population cible, le critère de succès le plus important étant le bien-être de cette population sur une certaine période» (CNUEH, 1984²).

Il faut donc que la planification à long terme en matière d'IHT intègre la prise en considération de facteurs physiques et non physiques, tels que l'accès aux ressources, les marchés, les communications abordables et les possibilités pour la communauté d'investir dans le cadre bâti et d'y apporter des modifications au rythme de son propre développement évolutif.

2.1 Arguments en faveur de la planification par étapes des installations humaines temporaires

Le principe de la mise en place progressive des IHT repose sur l'idée des infrastructures minimums qui permettront l'aménagement futur en fonction des besoins socio-culturels et des aspirations des habitants. Si la disposition physique et la conception sont souples, la porte est ouverte à l'aménagement ultérieur selon les préférences de la population déplacée.

Il y a de bonnes raisons pour procéder à la planification par étapes ; cette approche :

- admet que la planification des installations pendant la phase d'urgence représente le prélude à une installation plus durable et acceptable ;
- évite les plans excessivement détaillés et permet la mise en place rapide d'un cadre physique ;
- évite les besoins de financement excessifs et offre les meilleures perspectives de réaliser les objectifs immédiats ;
- permet l'installation rapide de la population ;
- autorise un maximum de participation des populations déplacées aux décisions relatives à la conception définitive de leur installation et à la construction de celle-ci, aidant ainsi à renforcer l'identité communautaire ;
- trouve le juste milieu entre le souci de rapidité et la nécessité d'une solution durable, en évitant les formules apparemment rapides qui seront difficiles à maintenir par la suite ;
- tient compte de la croissance démographique naturelle et rapide (nouvel afflux).

On peut faire une comparaison ici avec l'installation spontanée des populations dans le cadre de l'urbanisation rapide. Il s'agit, dans une large mesure, d'un processus naturel qui imite ce qui se passerait si on laissait faire les gens sans entrave. Zetter³ prétend que «les recherches approfondies menées dans de nombreuses villes du monde en voie de développement révèlent des processus de consolidation et d'amélioration des installations informelles qui s'appliquent pertinemment à la situation des camps de réfugiés. Malgré leurs limites

structurelles et de procédure, ces processus éprouvés de construction de logements en masse pour les pauvres en milieu urbain fournissent un ensemble de techniques convenant à l’approche habitante – un modèle «d’amélioration» ou «évolutif» – qui peut être reproduite dans les camps de réfugiés».

Rappelons toutefois que la capacité et la volonté des populations déplacées de participer au processus d’amélioration et de développement de leur nouvelle installation seront limitées non seulement par les considérations évoquées plus loin (chapitre 3), mais également par d’autres facteurs dont :

- l’incertitude relative à la durée de l’exil ;
- le statut juridique et l’accès au foncier ;
- l’accès aux matériaux de construction et au financement.

Il s’agit essentiellement de facteurs structurels échappant pratiquement au contrôle des organisations humanitaires, mais qui mettent en question les fondements de la politique actuelle en matière d’aide aux populations déplacées.

2.2 L’importance de la participation des populations déplacées

Chacune des sections suivantes souligne l’importance de la participation et de la collaboration entre tous les partenaires dans le cadre d’un programme d’urgence. Pourquoi préconise-t-on la participation des populations déplacées à la planification des installations temporaires ?

De nombreux documents signalent que la planification participative peut réduire les possibilités de conflit entre les différentes parties prenantes. Il existe également de bonnes raisons, du point de vue de la morale et de la programmation, pour faire participer les bénéficiaires à la planification et à la gestion de ce qui constitue en fin de compte leur habitat, en principe temporaire mais qu’ils risquent, dans de nombreuses situations d’urgence de nos jours, d’occuper pendant plusieurs années. «On ne doit jamais imposer l’aide aux victimes d’une catastrophe. On parvient mieux à assurer le secours efficace et la réhabilitation durable si les bénéficiaires prévus participent à la conception, à la gestion et à la mise en oeuvre du programme d’assistance». ⁴ On reconnaît ainsi à la fois la dignité humaine et la valeur de la participation. En l’absence de participation, l’aide sera imposée à une population d’abord docile mais qui risque de devenir de plus en plus résistante.

Un avertissement à propos de la représentation

Pour qu'un programme puisse adopter l'approche participative, il doit rassembler des informations sur la population déplacée dans son ensemble. Au risque d'enfoncer une porte ouverte, rappelons qu'une population déplacée n'est pas un groupe homogène. Elle a une dynamique et des relations sociales qui lui sont propres. L'équipe de planification d'une IHT doit donc veiller à ce que les «représentants» qui prétendent parler au nom de l'ensemble de la population déplacée sont réellement représentatifs et non partisans.

Le troisième chapitre entre dans les détails à propos des groupes vulnérables, mais il suffit de dire ici qu'ils figurent généralement parmi les membres les plus pauvres de la population déplacée et n'ont souvent pas l'habitude de parler de leur situation ou d'exiger de se faire entendre. Inversement, les groupes plus riches au sein de la population déplacée ont généralement moins de mal à exprimer leurs besoins.

Lorsque le processus de planification n'intègre pas les intérêts de chaque groupe, les besoins des secteurs les plus pauvres et les plus vulnérables de la population déplacée risquent de rester non satisfaits.

2.2.1 A quel moment rassembler des informations relatives à la population ?

On peut faire appel aux experts nationaux tout au long des phases de planification. Il importe de favoriser l'entente entre toutes les parties intéressées dès le premier moment. Des informations culturelles, religieuses et ethniques sont indispensables à la planification de n'importe quel programme.

Le choix du site et la conception des IHT facilitent les efforts de l'autorité d'accueil et de la communauté internationale pour protéger les populations déplacées, protection qui représente un élément important de la planification sérieuse des IHT et dont les détails sont discutés au chapitre 3. Les organisations doivent donc rassembler les informations, dans la mesure du possible, dès le début d'un programme. Le travail des ethnographes ou sociologues peut utilement compléter les efforts des planificateurs physiques. La conception de l'installation humaine doit refléter l'organisation normale des communautés. La disposition physique et la conception de l'installation doivent refléter les structures et les modes d'organisation communautaires.

Les populations touchées par une situation d'urgence ont pu subir des traumatismes extrêmes avant d'arriver à la nouvelle IHT. Le rôle joué par «l'installation humaine» ou le cadre bâti dans le soutien de l'ordre social et l'entretien de l'harmonie sociale doit être valorisé. L'organisation spatiale se doit de refléter non seulement la structure sociale et la stratification selon la parenté et le statut social, mais aussi les normes sociales/organisationnelles qui déterminent, entre autres, les rôles attribués selon le sexe et l'âge. Il est presque certain que la planification non participative des installations limite les chances de succès selon le critère du bien-être à long terme de la population. Une situation analogique est peut-être celle des communautés en Europe à qui on a proposé des tours d'habitation socialement hétérogènes comme solution du processus d'urbanisation.

2.2.2 Quels sont les outils à la disposition des planificateurs IHT pour se renseigner au sujet de leurs 'clients' ?

Il existe des outils qui, en l'absence d'assistance professionnelle, peuvent aider l'équipe de planification IHT à mieux connaître la population qu'elle cherche à toucher. Le HCR a mis au point des guides de terrain utilisant la «planification orientée vers la population» (POP).⁵ Cette approche, en reconnaissant que les réfugiés (les populations déplacées pour les besoins de cette étude) ne représentent pas un groupe homogène, affirme que, si la population cible n'est pas suffisamment connue, les programmes risquent, du point de vue des intervenants, de s'en ressentir sur le plan de l'efficacité, du rapport efficacité-prix et de la protection, tandis que, du point de vue des bénéficiaires, la culture et la tradition sont reléguées à un statut inférieur au moment même où ils se tournent vers ce qui est familier pour se rassurer.

L'exemple donné dans l'encadré no. 3 illustre clairement l'importance pour l'équipe de planification IHT de bien comprendre le milieu d'origine et les caractéristiques démographiques d'une population déplacée. Dans certains cas, il est possible de prendre de telles traditions en considération au niveau de la conception définitive de l'installation humaine, en prévoyant de le disposer d'une façon plus acceptable sur le plan culturel. Dans le cas cité, la participation des bénéficiaires aurait peut-être aidé à satisfaire les besoins d'une importance particulière pour la population de réfugiés ou du moins à trouver un compromis acceptable dans les limites spatiales des camps.

Encadré no. 3

Les camps des réfugiés rwandais à Sud-Kivu, 1995

«Les différences de fortune sont inscrites dans l'espace disponible pour et à l'entour de l'abri. Les gens simples disposent d'un «sheeting» couvrant une superficie de quelques 12-16m². Il est séparé par une cloison de terre en deux pièces dont l'une où peuvent s'entasser sur une natte et sous une seule couverture six personnes de sexe et âge divers. L'argent des plus aisés et leur capacité d'intimider les recenseurs a permis d'accumuler les abris et de négocier les espaces. La situation de chacun est un peu moins pénible dans la minorité de quartiers «riches» ... Cependant, le manque d'intimité est grand pour tous et particulièrement pénible en raison des habitudes culturelles rwandaises : l'habitat typique rwandais est dispersé, aux maisons fermées sur une cour et la maîtrise de soi dans l'expression des émotions est la règle – à titre d'exemple, face à un étranger à la famille, le signe le plus évident d'une passion, y compris entre conjoints, serait une poignée de main donnée bras presque tendu. Dans ces conditions, l'occupation dense des tentes, leur proximité les unes par rapport aux autres – ils vont dans certains camps jusqu'à presque se toucher – inhibe «toute expression des émotions, positives ou négatives», pour reprendre les termes d'une femme de l'élite qui attirait mon attention sur le problème. Les partenaires n'ont qu'à s'éloigner pour résoudre les conflits... Pour exprimer l'agressivité ou la tendresse tellement nécessaire dans les circonstances dramatiques des camps, il faut surmonter les coutumes.»

Danielle DE LAME (Bulletin RRN no. 5, juin 1996)

La participation des bénéficiaires peut présenter de nombreux avantages pour un programme d'assistance. Elle soutient les mécanismes d'adaptation existants en renforçant le respect de soi et en réduisant la léthargie et le sentiment d'être isolé et bon à rien. Des économies peuvent être réalisées en faisant appel aux professionnels et aux personnes qualifiées au sein de la population déplacée, ce qui peut permettre d'éviter des erreurs coûteuses. Il est possible de promouvoir la protection grâce à la participation, celle-ci aidant à renforcer les valeurs et le sens communautaire qui réduisent les problèmes de protection. En dernière analyse, la participation aide à devenir autosuffisant et de durable.

La participation est également un moyen d'aborder la question de l'obligation de l'intervenant de rendre compte à la population cible. Cet aspect de l'assistance est souvent passé sous silence, car les intervenants continuent de se croire obligés de rendre compte aux bailleurs de fonds plutôt qu'à la communauté qu'ils s'efforcent d'aider.

La participation des populations déplacées au processus de planification connaît évidemment certaines limites. La prise de décisions techniques complexes ne se prête pas toujours à la participation. Le pragmatisme et un sens de proportion doivent guider les décisions liées aux contraintes techniques et de ressources.

2.2.3 Comment faire participer les populations déplacées à la planification de l'IHT ?

On imagine difficilement une situation où une population déplacée pourrait participer à la phase de rassemblement d'informations (voir au chapitre 5 la discussion des différentes étapes de planification). Il importe de s'informer sur les caractéristiques de la population qui risque d'être déplacée et de collecter des données à son égard. On peut faire appel à des experts ayant des connaissances du milieu d'origine de la population concernée, experts tels que des chercheurs universitaires, des consultants, des anthropologues, etc.

Il est parfois possible d'identifier des membres expatriés de la population déplacée travaillant dans le pays ou la région d'accueil. Dans ce cas, ces personnes pourront fournir des informations précieuses lors des phases de rassemblement d'informations et de planification.

Néanmoins, au point de déplacement et de transit, il importe d'identifier des éléments représentatifs de la population déplacée qui pourront contribuer à la planification détaillée de l'IHT, en veillant à ce que les personnes identifiées soient vraiment représentatives. En réalité, il est rare de pouvoir identifier les dirigeants véritables au début de la situation d'urgence et les planificateurs doivent se résigner à procéder par essais et erreurs. Des agents du service social de communauté, travaillant aux côtés du personnel technique, doivent être intégrés dans l'équipe de planification. Leurs connaissances faciliteront le processus d'identification.

Vers la «durabilité»

3.1 La «planification en prévision d'une IHT» plutôt que la «planification d'une IHT»

Comme nous l'avons déjà mentionné au premier chapitre, les membres du personnel des organisations humanitaires qui s'occupent des IHT sont généralement des spécialistes techniques intervenant dans le domaine de la planification des camps ou des sites, de l'eau et de l'assainissement, de la construction de routes, etc., c'est-à-dire qu'ils sont, pour la plupart, des ingénieurs. Les ingénieurs responsables de la planification des sites s'intéressent essentiellement à la fourniture et à l'entretien des ressources physiques et à l'aménagement du terrain où l'IHT va être construite. Ils se préoccupent donc avant tout de la disposition spécifique en mettant au point un plan de chantier détaillant les routes, les blocs d'abris, les points d'eau, les latrines, les centres de santé et d'alimentation, les zones administratives et ainsi de suite.

Il ne s'agit pas ici de «planifier en prévision d'une IHT», mais de «planifier une IHT». La présente étude se propose d'analyser et de suggérer des façons d'améliorer la planification avant que la décision d'aménager une IHT n'ait été prise. Les deux activités sont liées, mais se distinguent l'une de l'autre, la première alimentant la planification opérationnelle de la deuxième.

Le processus de «planification en prévision» d'une IHT, au lieu d'être envisagé comme processus exclusivement technique, fait donc partie de la fonction administrative de planification préalable aux situations d'urgence. C'est un processus qui exige l'apport des experts techniques, qui l'enrichiront, mais un processus qu'on ne doit pas laisser aux seuls techniciens.

Les techniciens apportent le «savoir-faire» plutôt que le «pourquoi». Au risque d'offusquer les experts techniques, le processus est bien trop important. Une perspective macro, non sectorielle, s'impose. Il y a un rôle à jouer par une large gamme de compétences professionnelles et une «équipe de planification» peut ainsi être composée d'aménagistes, de socio-économistes, de spécialistes de la santé, d'ingénieurs, d'architectes, de sociologues, de spécialistes des services collectifs et de gestionnaires de programme.

Pour que la coordination soit efficace, les rôles des différentes disciplines doivent être bien compris par des cadres conscients de l'importance et de la valeur d'une bonne planification IHT. Comprendre cela, réorienter les pratiques vers une meilleure coordination de la prise de décisions constitue peut-être l'un des principaux défis lancés au secteur.

Ces considérations sont tout aussi valables dans le cas de nouveaux mouvements de population provoqués par des situations d'urgence ou en attendant que des installations existantes soient installées ailleurs, c'est-à-dire lorsque des populations sont transférées à des sites plus adaptés ou pour réduire l'encombrement et la densité de population.

A l'heure actuelle, face à un grand nombre de personnes en quête d'abri et d'un endroit où s'installer, le processus de prise de décisions au niveau du terrain subit des pressions énormes. A moins d'avoir établi d'avance un plan relatif à l'emplacement des abris et des logements pour les populations déplacées, il n'est pas rare de prendre des décisions rapides et irréfléchies. Ce n'est pas forcément de la faute de la ou des personne/s prenant la décision, qui doivent s'en tenir aux meilleures informations disponibles à l'époque et à la situation telle qu'elle se présente. A ce moment-là, commencer à songer aux objectifs de durabilité à long terme peut leur paraître absurde et parfaitement irréaliste. Elles auront pour souci le plus urgent et légitime de trouver quelque part, peut-être n'importe où, pour commencer le processus d'aménager un «site» où elles pourront venir en aide aux populations déplacées.

La «planification en prévision» des IHT a donc pour but de supprimer quelques-unes de ces décisions réactives de dernière minute. Pour éviter des erreurs humaines et financières coûteuses découlant d'un manque de préparation et de planification préalable, et pour présenter des alternatives plus humaines à la population déplacée, réalisant les perspectives de développement régional, davantage d'efforts et de réflexion doivent être consacrés au processus de «planification en prévision» des IHT.

La prochaine section se penche sur la formule IHT «idéale» ou «mieux adaptée» pour les populations déplacées, en examinant le contexte des décisions et les contraintes y afférentes. Certains praticiens seront peut-être d'avis que les conseils donnés sont peu réalistes, compte tenu des contraintes opérationnelles. Nous reconnaissons également que des facteurs externes peuvent entraver les tentatives de «planification en prévision de». Néanmoins, les conseils sont également applicables à des situations où on ne peut pas faire autrement que de réagir face aux événements, à condition que les responsables du programme d'urgence prennent du recul, peu après le déplacement initial et l'installation spontanée, pour examiner les différentes possibilités d'améliorer la situation.

La solution la mieux adaptée, dans le contexte de cette étude, est celle où les conditions de vie de la population déplacée sont relativement dignes et sûres, où la population peut progressivement atteindre l'autonomie dans son nouveau milieu et où les organisations humanitaires sont en mesure d'intervenir auprès des bénéficiaires et d'assurer la prestation de services.

Toutes les parties concernées par la situation d'urgence ont intérêt à installer l'IHT dans une zone appropriée où il est possible de limiter les coûts du cycle de vie. Les sites isolés et marginaux entraînent des coûts immédiats et cachés, à la fois financiers et humains. Au fil du temps, ce sera au pays d'accueil et à la communauté internationale de supporter les coûts financiers et aux populations déplacée et locale de supporter les coûts humains.

3.2 Adapter l'IHT au mieux

Nous préconisons une approche qui tienne compte des besoins à moyen et à long terme d'une population déplacée et de la population locale touchée. L'approche n'est pas nouvelle : dans la plus grande partie de la documentation relative à la planification des camps et des sites d'installation pour les populations déplacées, on affirme que les camps représentent le dernier recours, qu'il faut plutôt aider la population à s'aider parce que, ce faisant, elle aura de

meilleures chances d'autonomie et de dépendance réduite. Il s'agit essentiellement du concept de «habilitation» selon lequel un «cadre habilitant» et un soutien adéquat encouragent la population à adopter une stratégie de survie adaptée à ses besoins. On affirme que, dans de nombreuses situations, les intérêts des populations déplacée et locale sont étroitement liés les uns aux autres et qu'ils doivent, dans la mesure du possible, être considérés conjointement. L'encadré no. 4 relatif à l'Ouganda et l'encadré no. 5 relatif au Pakistan présentent des exemples de situations où une population déplacée a pu être intégrée dans une population locale.

Tandis qu'on soutient du bout des lèvres l'«idéal» des solutions autonomes, il est difficile de trouver des explications ou des conseils relatifs à la nature des solutions autres que les camps ou aux difficultés de réalisation. Ce n'est donc pas surprenant si les camps sont devenus la solution «par défaut» adoptée par les organisations internationales en matière d'IHT lors des situations d'urgence.

Or, à en croire certaines estimations, ce n'est qu'une faible proportion des populations déplacées du monde qui est logée dans des camps. Où sont les autres ? On est obligé de conclure qu'elles se sont installées spontanément, c'est-à-dire qu'elles ont trouvé leurs propres moyens de subsistance. L'absorption dans les communautés d'accueil, qu'elles soient rurales ou urbaines, représente le plus souvent la solution de choix. Qu'est-ce que cela nous apprend à propos des camps ? Est-ce possible que, lorsque des alternatives se présentent, les populations déplacées préfèrent ne pas se retrouver dans un endroit inconnu où elles sont presque privées d'accès aux marchés locaux et où les possibilités de mener une existence indépendante sont très limitées ? Si de nombreuses personnes déplacées sont capables de survivre presque sans aide dans des circonstances qu'elles ont choisies en dehors des camps, n'est-ce pas dire que les programmes de secours internationaux devraient envisager, en guise de réponse, de soutenir leurs efforts ? (Les exemples du Sri Lanka, examinés au chapitre 6, fournissent des indications utiles sur l'habitat préféré par les populations déplacées et les enjeux à plus long terme inhérents à ce choix.)

Les efforts de secours visant à renforcer les capacités locales doivent vraisemblablement élargir leurs horizons au lieu de se limiter à aider la population d'un camp donné dans un emplacement fixe et plus ou moins inhospitalier. Le programme pourrait envisager d'assister une zone plutôt qu'un groupe particulier : «la zone cible» à la place de «la population cible».

Il y a évidemment de nombreux problèmes à résoudre avant qu'on puisse adopter une telle approche et il est peu probable qu'une approche intégrée ou «zone cible» convienne dans tous les cas de figure (voir chapitre 4). Néanmoins, en tant que concept qui représente, pour de plus en plus de décideurs et de responsables de programmation au sein des organisations humanitaires, la voie à suivre, l'approche mérite une discussion ultérieure, en particulier entre les services de développement et d'aide d'urgence, car elle souligne la nécessité d'envisager des interventions holistiques qui comblent le fossé entre l'action humanitaire et le développement.

Il faut pour cela que les planificateurs de programmes examinent une série de sites possibles et essaient d'**assortir** la population déplacée qui arrive aux conditions locales, de façon à trouver le site «**le plus adapté**», c'est-à-dire qu'ils doivent mettre en balance d'un côté le potentiel des ressources humaines et financières qui arrivent et, de l'autre côté, les possibilités pour le site/zone/région d'absorber ces ressources et d'en tirer profit. Les planificateurs doivent ainsi examiner l'économie et les infrastructures physiques et sociales de la région, la compatibilité des populations déplacée et locale et la capacité de charge sociale de la population locale dans différents sites ; choisir le site le mieux placé pour soutenir et tirer profit des nouvelles ressources humaines et financières qui arrivent dans la région ; et chercher les moyens de réaliser les objectifs plus larges du secours et du développement grâce à l'affectation et à l'acheminement appropriés des fonds destinés à la population déplacée. En bref, ils doivent identifier le site le «plus adapté».

La tâche, stimulante et astreignante, exigera la refonte des pratiques actuelles. Il y a plusieurs obstacles à franchir sur le plan politique et institutionnel avant de pouvoir l'aborder. Plus particulièrement, il convient d'intégrer et de prévoir, d'une façon holistique et coordonnée, les mécanismes d'intervention des programmes d'urgence, de réhabilitation et de développement. Ce faisant, il est possible de programmer l'appui mutuel dès le début.

L'intégration des besoins de développement local et régional lors de l'intervention auprès d'une population qui vient d'être déplacée est un défi que les planificateurs de l'aide d'urgence ne doivent pas être seuls à relever. Il faut pour cela :

- une coordination plus poussée du rassemblement d'informations et de la planification ;

- que les autorités d'accueil, les bailleurs de fonds et les organisations humanitaires adoptent une position plus souple à l'égard de la durée de l'accueil et admettent que les populations déplacées puissent devenir un phénomène semi-permanent ;
- déterminer des objectifs précis. Les programmes de secours ont trop souvent oublié qu'ils ont pour rôle «d'aider» les populations déplacées et ne sont pas tenus de subvenir à l'ensemble des besoins de ces dernières. Il est facile de passer sous silence l'idée de l'autonomie et de la responsabilité, renforçant ainsi l'image négative des populations déplacées sans recours et devant être prises en charge. Les programmes d'aide doivent se réorienter dans le sens d'une responsabilisation progressive de la population déplacée. Faire en sorte que la population déplacée puisse assurer son propre bien-être doit être le but de l'action humanitaire.

Compte tenu de ces objectifs clefs, les populations déplacées dans des sites marginaux, isolés, ont peu de possibilités de contribuer à leur propre bien-être et au développement local et régional. Prévoir la permanence ? Eventuellement, mais l'adoption de cette approche de planification commencera tout au moins d'orienter l'assistance de façon à ce qu'elle profite à long terme tant aux populations déplacées et aux communautés d'accueil, qu'aux économies locale et régionale.

Le fait que les populations déplacées représentent potentiellement une ressource pour les communautés d'accueil n'est que rarement pris en compte. Elles apportent des compétences et des ressources pouvant contribuer aux initiatives locales de développement. Des études portant sur les réfugiés mozambicains au Malawi, les réfugiés afghans au Pakistan et les réfugiés cambodgiens en Thaïlande ont identifié plusieurs conséquences économiques positives au niveau du développement régional. Elles suggèrent que des avantages économiques directs et indirects s'associent à la présence d'une population déplacée.

Encadré no. 4

Les réfugiés soudanais dans le district de Moyo en Ouganda

Le district de Moyo dans le nord de l'Ouganda, qui accueille actuellement environ 100.000 réfugiés soudanais, compte près de 179.000 habitants locaux. Les deux populations ont été touchées par les conflits armés et le déplacement au cours des vingt dernières

années. Tandis que les réfugiés soudanais se retrouvent actuellement exilés en Ouganda, une grande partie de la population nationale elle-même n'est rentrée du Soudan qu'à la fin des années 1980. Les autorités ougandaises locales et nationales, adoptant une attitude accueillante et bienveillante envers les réfugiés, leur ont cédé des terres pour l'installation de villages. Plusieurs facteurs ont influencé le programme :

La réciprocité du soutien. Les bonnes relations entre les deux communautés tiennent de la nature réciproque du soutien. Pendant l'époque d'Obote et d'Amin, les Ougandais du Nord purent se rendre dans le Sud du Soudan, où ils furent nombreux à loger avec la communauté locale, même si quelques opérations de secours furent lancées pour faire face à afflux de réfugiés. Ils sont actuellement en mesure de rendre cette hospitalité aux Soudanais

L'absence de concurrence pour les ressources. Le district de Moyo est une zone sous-développée dans un pays pauvre ayant peu de ressources modernes. Le milieu local a été dévasté lors des troubles civils en Ouganda et si les réfugiés ont aggravé la dévastation, ils ne l'ont pas provoquée. Du fait des activités actuelles de l'Armée de résistance du seigneur plus au sud à Gulu, soutenir le développement n'est toujours pas facile. Les opérations de secours ont pu améliorer l'accès aux ressources – notamment les services de vulgarisation agricole, les marchés, le transport, les biens et services – dans la zone, ce qui a profité à la fois aux réfugiés et à la communauté d'accueil. De la même façon, tous les efforts de développement socio-économique de la population locale avaient été entravés par la pauvreté et l'isolement. Les agents humanitaires, reconnaissant les contraintes du milieu local, ont réagi en conséquence. A titre d'exemple, une ONGI, ACORD, s'occupe de la sécurité alimentaire, de la réhabilitation écologique, des services collectifs et de la génération de revenus, mettant en équilibre les besoins des deux populations, besoins qui, à mesure que les réfugiés s'assimilent davantage, sont de plus en plus difficiles à différencier.

Encadré no. 5**L'impact des réfugiés afghans sur le milieu pakistanais**

D'après les conclusions d'une évaluation de l'impact sur le Pakistan de deux millions de réfugiés afghans, ces derniers auraient apporté une contribution positive à l'économie du pays. L'esprit vigoureux d'entreprise des Afghans eut pour conséquence de stimuler les affaires locales. Les entrepreneurs afghans participèrent directement, entre autres, à organiser les services de bus locaux. Par ailleurs, l'aide accordée aux réfugiés aurait eu un effet de multiplication qui finit par profiter à la population d'accueil.

Encadré no. 6**Les avantages économiques de l'accueil des populations de réfugiés**

Le HCR reconnaît que des avantages économiques peuvent découler de la présence de populations de réfugiés. Le rapport de la sixième réunion du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire, tenue le 6 janvier 1997 (EC/47/SC.7) constate que «quand le retour volontaire n'est pas immédiatement faisable, il convient de créer des conditions dans le pays d'asile pour l'installation temporaire des réfugiés et leur participation à la vie socio-économique de la communauté, pour qu'ils puissent contribuer à son développement... Dans les zones à faible revenu, les besoins de la population locale doivent également être pris en compte : dans de telles zones, il convient donc d'envisager des initiatives permettant aux réfugiés et aux populations locales de réaliser des activités économiquement productives pour leur assurer des moyens d'existence décents».

Cette optique positive se retrouve dans un rapport du HCR sur l'impact économique des réfugiés bhoutanais au Népal.⁶ L'étude constate une augmentation générale de la circulation d'argent ; une forte progression de l'industrie de construction ; une augmentation du pouvoir d'achat de la population et une augmentation du chiffre d'affaires des entreprises. Ces effets sont signalés par rapport à la région de Jhapa, mais le rapport observe également qu'une grande partie de l'offre d'articles non alimentaires dans la région provient d'entreprises à l'extérieur, même à Katmandou.

Cependant, plusieurs problèmes s’associent à cette approche. A titre d’exemple, avec le temps, les secteurs les plus pauvres de la population locale vont éventuellement essayer le plus fort des impacts négatifs tels que la hausse de l’inflation et la concurrence pour les emplois de manoeuvre. Dans d’autres situations, la population déplacée se retrouve réduite quasiment à l’esclavage, fournissant aux populations locales de la main-d’oeuvre bon marché, mais en contribuant très peu, si c’est qu’elle contribue, au développement de sa propre communauté.

A l’heure actuelle, le personnel s’occupant de l’aide d’urgence au niveau international et sur le terrain n’est pas, pour la plupart, suffisamment informé ou conscient des solutions autres que les camps ou, ce qui est plus important, des raisons du choix si l’option d’un camp est préférée. Nous cherchons donc à faciliter la conceptualisation des alternatives, pour que ceux qui interviennent aux premiers stades d’une situation d’urgence puissent commencer à poser des questions au sujet du contexte plus large des décisions qu’ils sont appelés à prendre, au lieu de s’intéresser uniquement aux critères techniques se rapportant à tel ou tel site. Par ailleurs, la réussite de cette approche passe par un effort important de rassemblement d’informations et de planification préalable, aspects présentés dans le détail au chapitre 5 et auxquels on ne saurait donner trop d’importance. Une bonne connaissance des conditions sur le terrain et des solutions/sites les plus indiqués pour la population déplacée est indispensable.

Les planificateurs doivent, pour trouver la formule la plus indiquée, analyser le contexte et les difficultés éventuelles de la solution «idéale». Chaque crise est un événement unique et, en tant que tel, présente des conditions uniques pour la population déplacée, conditions qui déterminent l’opportunité de prévoir l’intégration de la population déplacée avec la population d’accueil. Certains programmes trouvent qu’il est dans l’intérêt de toutes les parties de séparer la population déplacée. Il est vivement conseillé d’examiner toutes les formules possibles dans le cadre d’une phase de planification professionnelle et approfondie. C’est en passant par un tel processus de planification que la réorientation des pratiques vers les solutions autres que les camps, quand celles-ci sont indiquées, commencera à se produire.

On peut parler d’un éventail d’options allant de l’intégration complète à la séparation totale. Comme l’illustrent les études de cas présentées au chapitre 6, la plus grande partie des situations se retrouvent quelque part entre les deux extrémités. Les bailleurs de fonds et les autorités d’accueil, sans parler de la population déplacée elle-même, ont intérêt à ne pas l’oublier.

Du point de vue des bailleurs de fonds et des autorités d'accueil, moins une population est dépendante, moins les programmes sont coûteux ; sa présence pourrait donner du tonus à l'économie régionale et lui faire connaître un développement accéléré ; les programmes infrastructurels pourraient cibler des besoins régionaux au lieu de s'en tenir aux besoins logistiques et autres d'une intervention auprès d'une population déplacée dans un site isolé et lointain.

3.3 Considérations clefs en matière de durabilité

Comme nous l'avons déjà noté, toutes les situations ne se prêtent pas à une politique d'intégration avec les populations d'accueil, aussi indiquée que puisse paraître cette solution. En reprenant l'idée d'un éventail allant de l'intégration à la séparation, la situation précise d'une population déplacée sera fonction de différents facteurs devant être pris en considération avant de pouvoir déterminer la formule IHT qui convient le mieux. Nous présentons ci-après les éléments les plus importants que nous avons identifiés.

3.3.1 Protection

Nous nous référons ici à la protection d'une population déplacée contre les origines de la crise qui lui a fait prendre la fuite.

Le statut juridique de la population déplacée détermine, dans une certaine mesure, le niveau de protection qu'elle peut s'attendre à recevoir de la part de la communauté internationale (voir section 4.2). Les réfugiés, c'est-à-dire ceux qui ont, selon la définition de la communauté internationale, le statut «d'une personne qui se trouve hors de son pays d'origine et qui, craignant légitimement la persécution, ne peut ou ne veut se réclamer de la protection de ce pays» (HCR 1982⁷), bénéficient généralement d'une plus grande protection internationale que les personnes déplacées, dites populations déplacées de l'intérieur (PDI), encore que même cette protection puisse être limitée dans certaines circonstances. Du point de vue juridique, les PDI peuvent se réclamer de la protection de leur propre gouvernement ou Etat, en dépit du fait que la plupart d'entre elles se sont déplacées parce que leur propre gouvernement a été incapable de les protéger⁸ ou, dans certains cas, est l'auteur de l'oppression ou de la violence qui a provoqué leur fuite.

Lors de la planification en prévision d'IHT, tout porte à croire que la protection présente l'enjeu le plus important. Il est de coutume d'éloigner les camps de réfugiés de la frontière du pays d'origine par souci de protection d'une part de

la population de réfugiés et, d'autre part, du pays d'accueil et de la population locale. Il ne faut pas oublier que la sécurité nationale représente inévitablement la préoccupation principale des autorités d'accueil qui vont chercher, tout à fait légitimement, à séparer les réfugiés de la population locale si elles craignent que leur présence pourrait provoquer l'instabilité ou le conflit sur leur propre sol. Cette préoccupation, qui doit être reconnue dans le cadre du processus de planification des IHT, est illustrée par l'expérience du camp de réfugiés à Harticheik (Ethiopie) en 1988, présentée au chapitre 6.

Par ailleurs, les populations déplacées sont souvent considérées comme menace pour la sécurité des forces qui, les ayant expulsées, redoutent (correctement dans le cas de Goma) le sabotage. Ceci peut donner lieu à des représailles envers la population déplacée et mettre en danger la population d'accueil.

Ce qui s'applique aux réfugiés s'applique également aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Elles n'ont pas traversé de frontières à la recherche de protection, mais il est tout aussi important de les installer temporairement à une bonne distance de la ligne de front lors d'un conflit, ou hors de la zone d'influence des agresseurs. Un exemple de la complexité des enjeux est présenté dans l'encadré no. 7 ci-dessous.

Encadré no. 7

Les conséquences pour les Honduriens locaux d'aider les réfugiés salvadoriens (1979-1980)

La guerre civile au Salvador, qui s'intensifie entre 1979 et 1980, provoque la fuite de quelque 35.000 réfugiés salvadoriens vers le Honduras. Pendant les années 1980, ils sont logés dans 3 camps dans l'ouest du Honduras.

L'exode a eu lieu dans des conditions horribles – les militaires salvadoriens et les escadrons de la mort ont adopté la tactique de la terre brûlée pour expulser les populations rurales des zones de conflit afin de priver de soutien les guérilleros du FMLN. Les témoignages détaillés des réfugiés évoquent la collaboration des militaires honduriens, notamment lors du massacre des réfugiés, pris dans un mouvement de tenaille à la frontière en traversant le Rio Sumpul. Amnesty International et les églises locales documentent le massacre qui a fait plus de 500 victimes. La protection physique et juridique

suite au verso

Encadré no. 7 – suite

revêt une suprême importance et le risque pour les populations locales d'aider les réfugiés est immense. En dépit des risques, la population locale apporte son aide, apparemment de bon cœur, parallèlement à la mobilisation de l'assistance internationale. Plusieurs communautés deréfuégiés s'installent le long de la frontière, juste à l'intérieur du territoire hondurien dans des campements devenus par la suite camps officiels. On signale le cas de plusieurs Honduriens locaux (et notamment de jeunes hommes) enlevés à cause de leurs rapports avec les réfugiés considérés comme éléments subversifs ou potentiellement subversifs.

Les réfugiés se rassemblent autour des villages locaux, campant spontanément chez les populations locales, avec lesquelles ils ont des liens ethniques, religieux, sociaux et culturels, voire familiaux. En dépit de l'isolement de la zone, qui rend complexe, coûteux et long l'acheminement de l'aide, une proportion très importante des réfugiés hésitent à partir. Pour certains, il s'agit probablement de rester à proximité de leur zone d'origine, ce qui leur permet de vérifier l'état de leur village, de leur maison ou de leurs terres, tandis que c'est le moyen pour d'autres de participer à la guerre.

Il est indéniable que l'aide aux personnes déplacées dans ces conditions suppose une logistique complexe et coûteuse, tandis qu'on peut difficilement nier que les camps soutiennent le FMLN. L'infiltration transfrontalière des escadrons de la mort pose de graves problèmes de protection. Une pression politique est exercée pour que les réfugiés soient éloignés de la frontière, officiellement par souci d'assurer la logistique et la protection, mais essentiellement pour qu'ils ne puissent plus soutenir les guérilleros au Salvador. On parvient à convaincre, non sans peine, un groupe important à se réinstaller environ 50 kilomètres plus loin. Les deux camps restants, Colomoncagua et San Antonio, refusent fermement de bouger et restent à moins de 10 km de la frontière, résistant pendant une dizaine d'années à toute tentative de délogement, y compris les meurtres de réfugiés par les militaires. Les réfugiés, comme la population locale, souffrent en conséquence de la polarisation politico-militaire.

En choisissant le site d'une IHT, on doit également prévoir la protection de la population déplacée contre les risques naturels tels que les inondations, les séismes, l'activité volcanique et les maladies endémiques pouvant supposer un risque important pour la santé publique – paludisme, trypanosomiase, etc.

Les questions de protection sont souvent évoquées pour justifier le choix des camps qui permettraient d'assurer la protection, puisque la population déplacée toute entière (ou du moins cette partie qui choisit d'accepter l'assistance internationale) peut être installée dans une zone donnée qu'on pourra surveiller. Cet argument a évidemment une certaine validité. Lorsqu'une population déplacée est logée par la population locale ou s'installe spontanément, les intervenants se retrouvent face à une situation particulièrement difficile sur le plan de la protection.

Cependant, si la durabilité est l'un des objectifs de la planification en prévision des IHT, on est en droit de se demander dans l'intérêt de qui on continue de compter sur la solution des camps ? Est-ce possible qu'on invoque la «protection» ou le mandat des intervenants pour faciliter la gestion ?

3.3.2 Sécurité

Nous nous référons ici à la sécurité des individus ou des groupes qu'il faut protéger ou garder à l'abri de l'agression ou des actes criminels d'autres groupes ou individus. A l'instar de la protection telle qu'elle est définie dans la section précédente, la sécurité est un droit fondamental. Assurer la sécurité suppose prévenir la violence (sexuelle et autre), l'exploitation et les actes criminels. On doit ainsi, lors de la planification des IHT, prévoir d'optimiser la présence et l'assistance gouvernementales/onusiennes/ONG au bon moment pour les populations qui en ont besoin.

Le processus de planification des IHT doit comporter la prise en compte des questions de sécurité lors du choix d'un site. A titre d'exemple, la présence, confirmée ou soupçonnée, de mines terrestres près du site proposé d'une IHT a des implications très graves pour la sécurité des personnes allant chercher du bois ou de l'eau ; de la même façon, il convient d'éviter des zones où le banditisme représente une menace réelle pour la sécurité personnelle ou des zones où il y a déjà eu des cas d'enlèvement d'enfants pour intégrer les factions armées. A défaut, des précautions supplémentaires s'imposent lors de la conception du programme.

Eviter de créer des problèmes futurs à cause d'une mauvaise planification

Les populations déplacées ne sont pas des communautés homogènes. Les nombreuses différences (et parfois les griefs) qui caractérisent leur milieu d'origine ne disparaissent pas. Elles se divisent parfois en groupements culturels et sectoriels, ce qui peut provoquer des problèmes plus tard si les divisions sont passées sous silence ou ne sont pas reconnues lors des phases de planification. Il importe donc que la planification préalable aux IHT prévoie de regrouper les différents secteurs d'une population déplacée de façon à minimiser les possibilités de conflit.

Encadré no. 8**Le schisme des factions rebelles soudanaises dans les camps au Kenya, 1994**

Dans le cadre du programme Kakuma pour les réfugiés, dont une majorité de Soudanais, au Kenya en 1994, plusieurs camps sont établis à l'intention des différentes factions rebelles. Suite à un schisme entre les factions en 1994, un nouveau camp doit être créé pour des raisons de sécurité.

Encadré no. 9**L'absence de sensibilité culturelle pose des problèmes au Népal**

Les relations polygames ne sont pas rares parmi les réfugiés bhoutanais au Népal. Cependant, du fait de la façon dont on a identifié les familles, les deux épouses d'un même homme ont parfois dû partager une case, ce qui ne leur était jamais arrivé et a provoqué d'immenses désaccords au sein de la famille.

Les groupes particulièrement vulnérables

Il convient, lors de la planification en prévision d'une IHT, de veiller à réduire les risques pour la sécurité. Certains groupes au sein de la population sont plus exposés aux attaques personnelles ou collectives, aux abus et à l'exploitation. Le défi consiste donc à installer et à disposer l'installation humaine de façon à minimiser les conséquences négatives pour les groupes vulnérables, tels que :

- les personnes âgées ;
- les personnes âgées ;
- les malades chroniques ;
- les enfants/adolescents seuls ou gardés par des frères ou soeurs, ou dans un groupe d'enfants ;
- les femmes chefs de famille ou seules ;
- les minorités ethniques/religieuses (qui posent un problème particulier et qu'il faudra éventuellement séparer).

Les populations déplacées consistent souvent, en grande majorité, de femmes et d'enfants. Nous examinerons donc plus particulièrement la situation de ces deux groupes. La planification de l'IHT permet de répondre (du moins en partie) à leurs besoins spécifiques de protection en réduisant le risque d'exposition à l'exploitation et à la violence physique. Pour ces groupes vulnérables et d'autres, le renforcement des mécanismes de protection communautaires/traditionnels représente un moyen important d'aborder le problème : à titre d'exemple, en évitant de séparer les groupes sociaux, en créant des unités claniques ou villageoises à l'intérieur d'une IHT, on augmente les possibilités d'appui réciproque.

Les femmes

On doit, lors de la planification en prévision d'une IHT, envisager des situations où les femmes sont vulnérables et plus exposées aux risques qu'il convient donc de réduire, en prévoyant par exemple de rassembler les ménages ayant un chef féminin et de bien dégager l'accès aux équipements tels que les latrines et les points d'eau, qui seront situés à proximité pour minimiser l'exposition des femmes aux abus. Il convient de noter, cependant, que le regroupement peut aboutir au renforcement de la vulnérabilité à cause de l'isolement de certaines personnes. A titre d'exemple, il arrive que les groupes de femmes seules soient accusés, à tort ou à raison, de se livrer à la prostitution. Par conséquent, il est parfois préférable de faire le lien avec des structures traditionnelles, peut-

être en regroupant deux ménages ayant un chef féminin avec des familles ordinaires.

L'importance du rôle économique des femmes est souvent passée sous silence. Il est fréquent que les femmes déplacées trouvent un emploi, d'aide ménagère ou autre, et parviennent ainsi à soutenir une famille élargie grâce à leurs gains. Ceci peut amener les planificateurs à choisir un site permettant aux femmes d'accéder de façon relativement facile aux marchés où leurs compétences sont demandées. Néanmoins, lorsque les possibilités d'emploi rémunéré dans les marchés locaux sont saturées, les femmes déplacées se retrouvent souvent contraintes à se prostituer pour subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille. Dans ce cas-là, les intervenants doivent évidemment renforcer la protection contre les mauvais traitements et l'exploitation.⁹

Les enfants

La Convention relative aux droits de l'enfant prévoit un soutien international pour les planificateurs d'installations cherchant à répondre aux besoins particuliers des enfants en matière de protection.¹⁰ Il convient de signaler également que la politique du HCR relative aux enfants réfugiés adopte cette Convention comme principe directeur (HCR 1994¹¹).

Le choix effectué entre les différentes formules IHT influe directement sur les possibilités pour les intervenants d'assurer une certaine protection à la population déplacée. Les enfants non accompagnés, les enfants qui vivent avec des frères ou soeurs, ou parmi un groupe d'enfants, constituent un groupe particulièrement vulnérable. Ils sont fréquemment exploités à des fins militaires, les installations temporaires présentant un riche terrain de recrutement. Les jeunes filles sont particulièrement exposées au risques de viol, de mauvais traitements et d'exploitation sexuelle. Collectivement, les enfants font parfois l'objet d'exploitation économique sous la forme de travail forcé. Les enfants non accompagnés n'ayant aucun adulte légalement responsable de leur bien-être courent des risques exceptionnels.

Encadré no. 10

La Convention relative aux droits de l'enfant, 1989

Selon le deuxième article :

«Un Etat doit assurer les droits de chaque enfant relevant de sa juridiction sans aucune discrimination».

Selon le troisième article :

«Dans toute action relative aux enfants... les meilleurs intérêts de l'enfant doivent être considérés en premier lieu».

Encadré no. 11

Les enfants cibles des rebelles en Ouganda

En septembre 1997, des rapports publiés par Amnesty International à Londres et Human Rights Watch à New York donnent des précisions horribles sur la façon dont les membres de la LRA (Armée de résistance du seigneur), faction rebelle en Ouganda, enlèvent, torturent et – dans de nombreux cas – tuent des milliers d'enfants et surtout d'adolescents.

Incapables de convaincre les adultes de se rallier à leur cause, les commandants rebelles rassemblent des enfants capturés lors d'incursions dans les villages et les écoles. Ils cassent le moral de leurs jeunes captifs au moyen de rites d'initiation brutaux, en les contraignant par exemple à tuer d'autres enfants avec des haches et des bâtons. Les enfants forment le pivot de l'Armée de résistance du seigneur depuis 1994.

Selon ces rapports, entre 6.000 et 10.000 enfants auraient été enlevés de leur foyer et de leur école à Gulu, Kitgum et d'autres districts dans le nord de l'Ouganda. Amnesty International signale que de nombreux enfants sont âgés de 11 à 16 ans au moment de l'enlèvement.

Protéger les enfants suppose également tenir compte de l'importance de l'environnement pour leur développement (voir la documentation à ce sujet in SATTERTHWAITE et al., 1996¹²). Il convient ici de bien comprendre la nécessité d'assurer la protection des enfants contre les effets défavorables de l'environnement.

Encadré no. 12

Les lignes directrices du HCR relatives à la protection et aux soins des enfants

Ces lignes directrices, qui aident à déterminer les besoins spécifiques des enfants, sont particulièrement utiles pour les processus de planification IHT. Se référant spécifiquement aux réfugiés, elles sont toutefois applicables aux personnes déplacées, qu'elles soient ou non logées dans des camps :

Hébergement et environnement

L'hébergement : Prévoir des logements et un environnement convenables, notamment sur le plan de l'espace, de l'intimité et de la sécurité. Il est de plus en plus fréquent de voir imposer aux réfugiés, surtout lorsque les familles sont contraintes à l'hébergement collectif, un environnement et des logements rudimentaires et encombrés qui violent toutes les normes humaines. Les conditions y sont tellement mauvaises que la vie familiale normale est impossible et les familles souffrent d'un manque total d'intimité

Les aires de jeu et la disposition spatiale : La disposition générale du camp de réfugiés doit prévoir suffisamment d'espace pour les enfants (aires de jeu,...). La disposition, la distribution et l'emplacement des logements, des aires de jeu, des points d'eau et des équipements de loisir sont autant d'éléments touchant la sécurité et le bien-être des enfants réfugiés. Il convient de prévoir des aires de jeu où les enfants seront à l'abri d'accidents, c'est-à-dire à l'écart de la circulation dense, des canaux, des décharges, etc.

Le camp doit être aménagé en fonction des entités communautaires et des groupes d'entités. Chaque groupe doit, dans la mesure du possible, disposer de tous les services collectifs de base pour les enfants qui se trouveront ainsi à proximité des équipements et

bénéficieront d'une certaine protection. Il ne faut pas oublier de tenir compte de la disposition globale du camp, des facteurs culturels et des rôles et des tâches quotidiennes des mères et des enfants (les filles surtout).

Le manque d'espace suffisant pour jouer peut inciter les enfants à s'éloigner de leurs parents vers des endroits et des rues écartés. Dans certaines situations de concentration et de marginalisation des réfugiés, il arrive que les enfants réfugiés souffrent d'isolement social et se laissent entraîner dans des activités antisociales.

Les zones urbaines : Il convient d'être particulièrement attentive aux besoins matériels – eau, assainissement, hébergement – des enfants réfugiés en zone urbaine. Les familles de réfugiés se dirigent de plus en plus souvent vers des zones urbaines où, du fait de la pauvreté extrême et d'autres difficultés liées au statut de réfugié, elles vivent dans des conditions présentant de graves risques pour la santé des enfants. Il est fréquent que l'encombrement et le manque d'espace créent des problèmes touchant les enfants, problèmes tels que des possibilités extrêmement limitées de jouer.

Au sujet de la sécurité personnelle :

La nature des camps/installations : Préserver le caractère civil, humanitaire, des camps ou des installations. La présence de résistants armés dans les camps/installations ou à proximité aggrave les problèmes de sécurité et autres.

Les sites : Les zones d'accueil (camps ou autres formules) doivent être éloignées de la frontière du pays d'origine et/ou des zones de conflit, afin de minimiser les risques d'agressions armées, de harcèlement ou de recrutement militaire.

La sécurité du cadre de vie : Les enfants réfugiés et leur famille ont besoin de sécurité. Il convient de créer des conditions de vie donnant aux familles et aux communautés un maximum de chances de protéger les enfants. Veiller aux besoins d'intimité, d'espace suffisant, prévoir une bonne disposition spatiale des camps, l'éclairage la nuit et un dispositif spécial de sécurité.

Cf. Les enfants réfugiés : Lignes directrices en matière de protection et de soins. Genève, 1994.

Prévoir la sécurité des groupes vulnérables ?

Au risque d'enfoncer une porte ouverte, signalons que les planificateurs doivent apprendre à connaître la population bénéficiaire. Il s'agit d'un élément fondamental du processus de planification. Les modalités et les enjeux ont fait l'objet d'une présentation détaillée au chapitre 2. Il est particulièrement important d'identifier les groupes vulnérables, ce qui est souvent beaucoup plus facile à dire qu'à faire, car si l'accès direct s'avère difficile, les renseignements seront indirects. A titre d'exemple, il arrive que les femmes hésitent à se présenter ou qu'on ait du mal à les toucher à cause de leur statut social et des tabous.

3.3.3 Accès

Nous avons eu tendance jusqu'ici à supposer que les organisations humanitaires ont accès à la population déplacée. Il est évident que, si on souhaite adopter les méthodes que nous avons qualifiées de performantes, l'accès à la population déplacée représente une condition *sine qua non*. En l'absence d'accès physique, il est presque impossible d'apporter une aide pouvant être contrôlée ou d'assurer même un minimum de protection.

Des facteurs physiques/logistiques et politiques peuvent limiter l'accès. Vers fin 1996/début 1997, les réfugiés rwandais, dispersés dans l'est du Zaïre, région d'accès difficile où les communications sont extrêmement mauvaises, et craignant (à juste titre) les représailles des forces AFDL, sont nombreux à se cacher. La communauté internationale se retrouve donc dans l'impossibilité quasi totale d'assurer la protection ou l'assistance de la population déplacée. Les facteurs politiques peuvent être tout aussi contraignants (voir encadré no. 13 en face).

Par ailleurs, la propriété et les droits fonciers conditionnent l'accès. A titre d'exemple, en 1994, suite à l'exode de réfugiés fuyant le génocide et la guerre au Rwanda, le camp de réfugiés de Kibumba est installé sur des terres mises à disposition par le gouvernement du Zaïre. Cependant, le propriétaire des terres a voulu par la suite les faire payer par le HCR et la FICR. Sans être source de retards pour le programme à l'époque, cet exemple illustre le genre de problèmes qui, s'ils ne sont pas résolus, peuvent facilement provoquer plus tard de grandes

Encadré no. 13

L'accès négocié, base de *Operation Lifeline Sudan*

L'accès négocié représente à la fois la plus grande force et la plus grande faiblesse de ce programme, puisqu'il autorise le gouvernement et les mouvements d'opposition armée à refuser l'accès d'*Operation Lifeline* (OLS) aux personnes nécessiteuses. L'interdiction d'accès aux zones dans les montagnes Nouba contrôlées par l'APLS – zones où les besoins humanitaires sont immenses et les abus des droits de l'homme ahurissants – et le refus de permettre l'atterrissage d'avions dans le camp de personnes déplacées à Labone, lors d'une récente épidémie de choléra, mettent en lumière d'une part le pouvoir que le gouvernement continue d'exercer sur OLS et, d'autre part, son aptitude à entraver les opérations. Les mouvements d'opposition armée ont également, en moindre mesure, refusé l'accès d'OLS à des zones clefs, généralement sous prétexte de considérations de sécurité

Cf. Iain LEVINE. Promouvoir les principes humanitaires : l'expérience du Sud Soudan. Dossier Thématique RRN no. 21.

difficultés d'accès lors d'un programme d'urgence. Le cas de Kibumba met en lumière les problèmes des populations locales, gros propriétaires terriens ou petits cultivateurs, qui voient leurs terres envahies par un afflux soudain de personnes déplacées, leurs cultures et leurs champs irrémédiablement détruits sans aucune compensation. L'identification des propriétaires permet de négocier l'accès – comme l'a dit un agent humanitaire, cela suppose «quelques bouteilles de vin et une chèvre ou quelque chose de la sorte» – et proposer de compenser les moyens d'existence perdus.

Un manque d'expérience en matière d'installations temporaires a malheureusement caractérisé les interventions récentes. Trop souvent – pour de nombreuses raisons dont certaines ont déjà été brièvement évoquées – les terres, affectées par l'autorité d'accueil, sont pratiquement inaccessibles ou très difficiles d'accès à certaines périodes de l'année.

Encadré no. 14**L'accès limité aux camps à Harticheik dans l'est de l'Éthiopie**

L'accès aux camps à Harticheik est extrêmement difficile pendant la saison des pluies. Les routes d'accès et certaines zones à l'intérieur des camps sont couvertes de dépôts de sols argileux (vertisols noirs) qui, une fois humides, empêchent le passage de véhicules. Ce problème est bien réel, car la totalité des besoins en eau doit être transportée de la ville de Jijiga située à 70 km des camps.

L'emplacement des installations conditionne également l'accès des populations déplacées à l'activité économique. Les installations situées à l'extérieur des centres économiques locaux, ou loin de ceux-ci, supposent des frais d'investissement et des coûts récurrents accrus. Un tel choix implique la recherche de fonds pour améliorer les routes et les équipements, voire pour en construire de nouveaux, si la communauté internationale souhaite garantir, dans la mesure du possible, la fourniture de biens et de services. Ceci peut être un investissement extérieur important dans une région écartée des plans de développement économique futur. En revanche, si le choix du site correspond à une politique agréée et délibérée de l'autorité d'accueil, une telle issue peut être jugée souhaitable. Le cas du Malawi (encadré no. 15) en est une illustration.

Encadré no. 15**Intégrer l'accueil des réfugiés dans la planification locale à Luwani, Malawi, 1991**

Vers la fin de 1991, le gouvernement du Malawi ferme les portes des camps existants des réfugiés mozambicains, dans le Sud du pays, aux nouveaux venus. Un nouveau camp ouvert dans le district de Mwanza doit accueillir des réfugiés transférés du sud et les nouveaux venus. Il s'agit d'un grand tournant dans la politique relative aux installations, car le nouveau camp de Luwani (ou Lisungwe) est installé dans une zone jusque-là dépourvue de réfugiés, assez loin de la frontière.

L'ouverture du camp de Luwani vise en partie à résoudre l'encombrement des camps dans le sud, mais la décision reflète également la volonté du gouvernement d'intégrer l'aide aux réfugiés

dans la planification régionale et de se prévaloir du soutien international pour améliorer la situation du développement local.

Luwani est situé dans une région peu peuplée et peu cultivée, par rapport aux normes malawiennes, qui figure parmi les moins développées sur le plan des infrastructures de transport et de santé. Il occupe des terres appartenant auparavant aux villageois dans une zone aride et vallonnée du district de Mwanza, près de deux villages. Les pénuries d'eau sont fréquentes en saison sèche et les inondations en saison humide, mais le gouvernement a voulu, en choisissant ce site, changer la situation en se servant des réfugiés pour attirer le développement infrastructurel. La zone n'a guère d'autres attraits.

Encadré no. 16

Cibler une zone au Népal

Le gouvernement du Népal décide de l'affectation des terres aux camps des réfugiés bhoutanais en fonction des routes qu'il souhaite faire construire. Ceci ouvre l'accès aux camps tout en permettant à la population d'accueil d'accéder à des zones jusque-là enclavées, élément important d'une stratégie de développement économique dans la région.

Dans le cas du Népal, la politique du gouvernement, tout à fait acceptable, cadre bien avec l'une des idées maîtresses de cette étude, à savoir la nécessité de cibler une zone plutôt qu'un groupe. Néanmoins, les intervenants auraient beaucoup moins d'intérêt à approuver une telle canalisation de l'aide si l'autorité d'accueil mettait le financement destiné aux populations déplacées au service d'objectifs militaires stratégiques.

Empêcher une population déplacée d'accéder à l'activité économique locale revient à faire entrer la dépendance dans la «culture» des bénéficiaires. Dans un tel cas, la communauté bénéficiaire a peu ou pas de chances de mettre au point des stratégies de survie économique, avec pour conséquences, entre autres, l'augmentation des coûts (récurrents) de soins et d'entretien, la démotivation des populations déplacées – les êtres humains préfèrent assurer leur propre bien-être, leur propre avenir – et l'impossibilité pour l'économie locale et régionale de profiter au maximum de la stimulation et des apports de fonds.

3.3.4 Environnement¹³

La viabilité du site choisi dépend fondamentalement de l'aptitude de l'environnement à supporter la nouvelle population. Les programmes de développement en sont conscients depuis longtemps. On cherche de plus en plus souvent et avec raison à intégrer cet aspect dans la planification des IHT et la gestion des programmes d'urgence.

Le nombre accru de personnes déplacées par les «situations d'urgence complexes» et l'accroissement concomitant de la taille des camps établis font l'objet de critiques énergiques pour des raisons liées à l'environnement, car on prétend que, lors des grands mouvements de population, des camps sont installés sans tenir compte de l'environnement dans la zone. Il existe de nombreux exemples illustrant l'impact ravageur et immédiat que peuvent avoir les populations déplacées sur leur nouvel environnement.

Encadré no. 17

L'appauvrissement des ressources naturelles à Ngara, Tanzanie, 1994

Dès le mois de novembre 1994, quelques mois à peine après l'afflux de réfugiés, lors de la crise rwandaise, les ressources ligneuses dans un rayon de 5 km autour du camp de Benako, dans le district de Ngara en Tanzanie, sont complètement épuisées. Les ressources naturelles ont subi une telle pression qu'elles risquent d'être insuffisantes pour la population locale après la fin de la crise. Tous les ménages doivent parcourir de longues distances à pied pour s'approvisionner en bois.

Par ailleurs, il convient de noter que l'épuisement des ressources et les difficultés économiques ou agricoles éventuelles qui s'y associent peuvent contribuer à provoquer des conflits entre les habitants locaux et une population déplacée.

Cependant, la dégradation n'a pas le même sens pour tout le monde. Certains prétendent que changer un environnement peut le dégrader irrémédiablement, mais tous les changements temporaires n'aboutissent pas automatiquement à la dégradation à long terme. Ce n'est que lorsque l'environnement perd sa capacité de régénération qu'on peut vraiment parler de «dégradation». A titre d'exemple, si une population déplacée arrive dans une zone et exploite intensivement les ressources ligneuses, un étranger peut avoir l'impression que la zone a été dégradée. En revanche, on ne peut pas dire d'un environnement qu'il est dégradé à long terme si on lui permet et il a la capacité de retrouver son état antérieur. Nous mentionnons le débat pour illustrer un aspect de la polémique relative à l'impact des populations déplacées sur leur environnement.

En l'absence d'un consensus relatif aux effets à long terme que peuvent avoir des populations déplacées sur leur environnement, on peut se mettre d'accord sur les effets à court terme d'afflux massifs de population dans une zone. Les ressources naturelles renouvelables risquent d'être surexploitées et subir des dégâts. Les ressources forestières et hydriques sont les plus menacées. Les dégâts initiaux sont probablement inévitables. Le défi pour les planificateurs d'IHT consiste à minimiser l'impact initial et à essayer d'installer la population déplacée dans une zone où il est possible de lutter à moyen terme contre les dégâts prolongés.

La programmation respectueuse de l'environnement bénéficie d'un grand soutien international. Agenda 21 affirme la nécessité «de développer des programmes visant à faire face aux différents types de migration qui sont le résultat ou la cause de perturbations de l'environnement» (Agenda 21 : 5 : 33¹⁴). Une grande partie des critiques de l'impact sur l'environnement des grands programmes de secours récents tient du fait que les volets de planification physique n'ont pas su relever ces défis et que les communautés d'accueil ont dû, en conséquence des échecs, essayer le plus fort des privations qui s'ensuivent.

Encadré no. 18**L'impact des camps sur l'environnement passe en priorité**

Les lignes directrices récentes du HCR en matière d'environnement reconnaissent la nécessité d'une démarche plus holistique et sensible en ce qui concerne l'impact de ses programmes sur l'environnement : «Il est désormais évident que les impacts sur l'environnement liés aux réfugiés peuvent avoir de graves conséquences négatives pour la santé et le bien-être à la fois de la population locale et des réfugiés». Le même document observe que «les pays d'accueil ont pris conscience des pertes économiques qu'ils pourraient subir, à cause des dégâts écologiques provoqués par de grandes concentrations de réfugiés, comme de l'absence d'une politique cohérente relative à la réhabilitation, après le rapatriement des réfugiés, des zones dégradées».

Cf. Lignes directrices en matière d'environnement, HCR, Genève, 1996

Ce n'est donc pas étonnant si les terres affectées aux IHT sont généralement marginales. Les autorités et les gouvernements d'accueil commencent à prendre conscience du coût élevé, sur le plan de l'environnement, de donner asile à une population déplacée. Pourquoi concéder des espaces précieux à un programme qui, dès le début, se souciera peu de les préserver et de les gérer comme il faut ? Dans ce cas, s'il faut accueillir un programme destructeur, pourquoi ne pas le placer là où il nuira le moins à l'économie actuelle et au développement futur ? Ces réflexions tiennent en partie de la mauvaise qualité passée de la planification physique et écologique.

L'influence de la taille des installations temporaires sur l'environnement

Les arguments concernant la taille d'une IHT et ses conséquences pour l'environnement sont particulièrement contestés. Schématiquement, certains prétendent que les grandes installations à forte densité de population permettent de limiter à une seule zone les dégâts inévitables, tandis que d'autres soutiennent que les petites installations en plus grand nombre, qui permettent d'ajuster la taille de la population à la capacité de charge de l'environnement local, ont de meilleures chances d'être durables.

Une grande population déplacée supposera généralement une charge insupportable pour l'environnement local. Il y a une telle demande de combustible, de matériaux de construction (le plus souvent les poteaux provenant de jeunes arbres souples) et d'eau qu'on aboutit à l'exploitation «minière» des ressources, c'est-à-dire que les prélèvements dépassent la capacité de récupération de la ressource. L'exploitation minière des réserves ligneuses peut augmenter l'érosion des sols et le ruissellement des eaux de surface à cause de la perte de couverture végétale. Le ruissellement accru entraîne une réduction de l'infiltration de l'eau, ce qui risque de réduire l'humidité des sols (avec des conséquences négatives pour les cultures et la production de bois) et la recharge de la nappe phréatique. L'érosion des sols peut provoquer d'une part une augmentation de la charge d'alluvions dans les cours d'eau et, d'autre part, l'envasement prématuré des barrages.

Encadré no. 19

La foresterie durable au Malawi

Au Malawi, 98% de l'énergie pour la cuisine et le chauffage provient du bois. Avant d'être rapatriés, environ 750.000 réfugiés (sur un million) vivaient avec des Malawiens dans des installations intégrées, où ils auraient consommé 1,08 million de tonnes supplémentaires de bois par an. En l'absence de régénération artificielle, c'est-à-dire la plantation d'arbres, ce rythme de consommation aurait difficilement pu être maintenu.

Il est évident que de tels impacts négatifs sur l'environnement peuvent entamer les possibilités pour la population déplacée et la population locale de subvenir à leurs propres besoins. A titre d'exemple, en présence d'un taux excessif d'érosion des sols, la couche arable fertile risque d'être enlevée et la fertilité des sols de diminuer.

Une grande population peut également entraîner un risque accru de maladies transmissibles. Les problèmes d'hygiène du milieu augmentent à mesure qu'augmente la taille de la population. Les grands camps sont notoirement sales, terrains propices à la vermine et aux vecteurs de maladies tels que les rats et les moustiques. Les intervenants ont de plus en plus souvent recours aux moyens chimiques de lutte contre cette menace. Les contrôles sont

fréquemment peu stricts, avec pour conséquence des taux d'application élevés (et éventuellement peu économiques) et un risque de contamination chimique des sols et des eaux.¹⁵

Les textes de référence concernant la «sélection de sites» et la «planification des camps» suggèrent, lorsque les camps sont préconisés, de limiter le nombre de résidents à 20-30.000. Ceci peut paraître peu plausible pour ceux qui sont intervenus lors de la crise dans la région des Grands Lacs, mais il existe de bonnes raisons écologiques de vouloir limiter la taille d'une IHT. Selon Cosgrave¹⁶, qui a examiné les implications pratiques de la taille des camps, tout porte à croire que la taille d'un camp de réfugiés est d'une grande importance sur le plan de l'environnement. Les grands camps, en limitant l'accès aux ressources extérieures, réduisent les possibilités pour les réfugiés de subvenir à leurs propres besoins et peuvent aboutir à des frais de fonctionnement plus élevés à long terme et/ou à un taux de mortalité plus élevé chez les réfugiés. Les planificateurs doivent donc s'efforcer de limiter la taille des camps afin de maximiser les chances pour les réfugiés d'atteindre une certaine autonomie grâce à leurs propres efforts. Ceci est particulièrement important en présence d'un nombre croissant de réfugiés et d'une diminution des fonds disponibles. Si les petits camps sont peut-être indiqués pour les réfugiés, il faut également tenir compte des économies d'échelle que permettent les installations plus importantes. Cosgrave suggère que les camps de plus de 50.000 personnes risquent de rencontrer des problèmes sur le plan des ressources (naturelles).

Il est évident que des recherches ultérieures s'imposent pour déterminer, d'une part, la taille acceptable d'une IHT et, d'autre part, la validité des différents arguments.

Encadré no. 20

Les objectifs écologiques de la planification IHT

- minimiser les impacts irréversibles sur l'environnement ;
- minimiser les impacts négatifs sur l'environnement ;
- promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles ;
- exploiter au maximum le potentiel durable des ressources naturelles au profit de la population déplacée.

3.3.5 Population locale

On peut facilement, lors du choix du site d'une installation humaine, oublier l'impact éventuel sur la population locale, mais ce choix peut avoir, notamment en zone rurale, de nombreuses conséquences négatives pour la communauté d'accueil. En règle générale, on assiste à la marginalisation des populations déplacées vis-à-vis des communautés d'accueil, malgré le fait qu'une bonne IHT, pourrait avoir un impact positif sur les deux communautés.

L'examen d'une grande partie de la documentation contemporaine à ce sujet permet de constater que la planification des installations, qu'elles soient temporaires ou non, relève du développement. Il convient d'évaluer les impacts de l'installation temporaire d'une population déplacée sous l'angle des coûts et des avantages pour l'ensemble des acteurs : populations déplacées, communautés d'accueil, gouvernements, bailleurs de fonds, organisations humanitaires. Le choix du site est d'une importance capitale non seulement pour la survie et le bien-être des populations d'accueil, mais aussi pour les communautés d'accueil. Ce sont donc des considérations de ce genre qui doivent constituer le noyau des politiques de planification et d'installation élaborées à l'égard des populations déplacées (ZETTER, 1995¹⁷).

Il est fréquent, souvent en connaissance de cause, d'accuser les programmes et les installations prévues pour les populations déplacées d'appliquer à l'égard de celles-ci, par rapport aux populations environnantes, des critères plus stricts. Fermer les yeux sur ces disparités peut être très dangereux et provoquer des conflits entre les deux populations, notamment lorsqu'elles sont de milieux ethniques et religieux différents. De telles disparités peuvent également entraîner des dépenses inutiles, alors qu'une planification prudente et sensible permettrait de minimiser une grande partie des causes de conflit entre la communauté d'accueil et la population déplacée. Il est question ici d'équité. Selon Jacobsen¹⁸, qui préconise la réduction des impacts négatifs sur l'environnement, il convient «d'encourager l'interaction entre les réfugiés et les populations locales, sous la forme d'échanges commerciaux, de mise en commun des connaissances et de participation à l'organisation communautaire. Tout comme les réfugiés ont accès aux ressources locales, les populations locales devraient pouvoir profiter de l'assistance – soins de santé, eau potable – fournie aux réfugiés.» La situation dans le district de Karagwe, en Tanzanie, décrite au chapitre 6, illustre les effets négatifs qui se produisent lorsqu'une population locale est tenue à l'écart de la planification d'un programme IHT pour une population déplacée.

Les populations locales, à plus forte raison si elles sont pauvres, sont souvent mécontentes de voir les réfugiés recevoir des services ou des rations auxquels elles n'ont pas droit. Il arrive que les réfugiés bénéficient de services tels que l'éducation et les soins de santé qui ne sont pas offerts aux populations locales. Le HCR cherche à supprimer cette disparité en mettant les soins de santé primaire dans les camps à la disposition de la population locale, tandis que le deuxième niveau de soins est assuré essentiellement par les hôpitaux locaux.

L'installation temporaire d'une masse de personnes déplacées dans un espace relativement limité débouche généralement sur une forte densité de population à certains endroits. Il en résulte souvent des effets spectaculaires et nuisibles sur un milieu et une économie déjà fragilisés et en voie de dégradation.

C'est donc en faisant preuve de sensibilité, en choisissant le site d'une IHT de façon à contribuer au bien-être des populations déplacées et locales, qu'on parvient à minimiser les désaccords éventuels entre les deux communautés. Différents facteurs peuvent provoquer de tels désaccords : la concurrence pour des ressources peu abondantes telles que la terre, le logement, l'expérience vexante pour les populations d'accueil de voir des camions traverser leur communauté afin d'approvisionner les populations déplacées qui, en dernière analyse, sont peut-être mieux loties que la population locale, ... Il s'ensuit «qu'une approche intégrée de planification... (en matière d'installation temporaire de populations déplacées)... facilitera d'une part l'évaluation des possibilités de conflit et, d'autre part, l'élaboration de politiques d'utilisation des sols et de développement spatial permettant de minimiser les conflits et les pressions et de maximiser les perspectives de développement» (ZETTER, 1995).

3.3.6 Caractéristiques de la population déplacée

Il est évident que les chances ou la volonté d'une population déplacée de s'insérer dans la région où on prévoit de l'installer temporairement vont conditionner le choix du site. Les appartenances ethniques et religieuses, avec d'autres facteurs déterminant la capacité et la volonté des populations déplacées et locales de vivre côte à côte, sont la clef de la réussite de l'intégration.

Encadré no. 21

Des camps de réfugiés aux installations frontalières permanentes, Malawi

Malawi ouvre ses portes aux réfugiés mozambicains depuis les années 1970. Le nombre reste faible jusqu'à fin 1986, quand l'arrivée dans le pays de 70.000 réfugiés supplémentaires porte le total à 100.000 environ. Des camps sont ouverts dans tous les districts d'accueil avec la participation directe des commissaires. Le gouvernement du Malawi demande une aide internationale de la part du HCR et des ONG internationales, en 1987, lorsqu'une grande offensive au Mozambique déclenche une deuxième vague importante de réfugiés. Dès le mois de novembre 1987, il y a déjà plus de 300.000 réfugiés mozambicains au Malawi, le nombre se stabilisant autour de 900.000 pendant la période 1989-92.

L'ONU et le gouvernement du Malawi qualifient de «hospitalité africaine traditionnelle» cette politique des portes ouvertes, qui s'explique en partie par l'histoire de la région et les frontières artificielles tracées pendant l'ère coloniale.

De forts liens ont existé entre les populations des territoires du Malawi et du Mozambique actuels bien avant la période coloniale. Comme l'a dit le Commissaire du district Nsanje au Malawi, les réfugiés sont «des amis et des voisins qui appartiennent à la même ethnie et aux mêmes tribus que notre peuple. Nous nous identifions donc avec leur malheur.» La plupart des habitants des zones frontalières du Mozambique entretiennent des relations de commerce ou de travail avec le Malawi qu'ils ont nouées bien avant que la violence ne se déclenche.

L'existence de ces liens n'élimine pas toutes les sources de conflit, notamment la pénurie de ressources, entre les populations des deux pays. Lors de la sécheresse de 1992, des conflits surgissent entre des résidents locaux et des réfugiés quand les activités agricoles et commerciales de ces derniers touchent directement aux intérêts locaux.

suite au verso

Encadré no. 21 – suite

Les premiers réfugiés s'étaient installés spontanément, dans les installations frontalières existants ou à côté de celles-ci. Le gouvernement du Malawi décide d'adopter une politique de consolidation, en ouvrant des camps de réfugiés officiels dans plusieurs districts et en accordant aux zones d'installation spontanée le statut d'installations de réfugiés, où vivent environ 50% de la population de réfugiés.

La politique de laisser faire serait une réponse pragmatique aux besoins d'installation des réfugiés. Le Malawi est un pays très peuplé où il reste peu de terres cultivables disponibles. Ne serait-ce que pour cela, l'identification de sites alternatifs pour installer des camps de réfugiés, sans activer des tensions relatives au foncier, aurait été très difficile, ce qui explique la décision du gouvernement de reconnaître les installations spontanées et les camps de fait.

Source : Agnès CALLAMARD : «Malawi refugee policy, international politics and the one party state», Journal of International Affairs, hiver 1994, 47 no. 2.

Les évaluations d'impact ont insisté à maintes reprises sur ce point. Les contributions positives au développement local et à la minimisation des situations de conflit sont, tout compte fait, peu probables à moins que les populations locale et déplacée n'aient des liens ethniques et des affinités religieuses. Les organisations ont eu chaque fois du mal à intervenir auprès de certaines populations déplacées, dont les pasteurs. A titre d'exemple, des programmes intervenant auprès des Somalis déplacés ont rencontré des difficultés de ce genre. Du fait du manque de cohésion sociale des communautés somaliennes, la planification des interventions auprès d'elles et avec elles s'avère difficile. Le problème de la sécurité est souvent évoqué. Les organisations peuvent essayer de situer les installations à 50 km des frontières afin de minimiser les risques pour la sécurité, mais une telle distance est assez courte aux yeux d'une population déplacée semi-nomade. De la même façon, l'absence de cohésion communautaire rend difficile la représentation des bénéficiaires et il arrive souvent que des dirigeants qui se sont nommés eux-mêmes s'arrangent pour s'approprier une part disproportionnée de l'aide destinée à l'ensemble de la population. Par conséquent, il n'est pas rare de voir l'aide alimentaire vendue

à l'extérieur d'un camp tandis que les habitants meurent de faim à l'intérieur (cas par exemple des camps de Dadaab au Kenya).

Par ailleurs, la taille de la population déplacée conditionne le choix du type d'IHT. Evidemment, plus la population déplacée est importante, plus il est difficile de prévoir une solution intégrée dans une seule zone. Dans le cas de Monrovia, présenté au chapitre 6, l'intégration a été possible et avantageuse jusqu'à ce que le milieu ne soit plus en mesure d'absorber d'autres personnes. Il a fallu alors établir des camps.

Les exemples cités ci-dessus peuvent paraître extrêmes, mais ils servent à souligner la nécessité de bien comprendre le tissu social et l'organisation communautaire d'une population déplacée et de mettre ces informations à la disposition du personnel.

3.3.7 Autorité d'accueil

La politique de l'autorité d'accueil à l'égard des populations déplacées peut être décisive en ce que concerne le choix d'un site IHT. Si le cadre dans lequel s'inscrit l'action de l'autorité d'accueil n'est pas favorable à la population déplacée, il sera extrêmement difficile de s'orienter vers des solutions IHT durables.

Les exemples donnés dans les encadrés no. 13 et no. 16 illustrent la façon dont les autorités d'accueil exploitent leur contrôle de l'accès aux populations déplacées pour faire organiser le programme d'aide à leur convenance. A Harticheik, en Ethiopie (voir chapitre 6), le gouvernement a insisté pour que les réfugiés somaliens soient séparés de la population locale, écartant ainsi toute idée d'un programme IHT intégré, en dépit de la résistance considérable opposée par la communauté humanitaire internationale au site choisi par le gouvernement.

Si nous souhaitons réorienter la politique d'aide relative aux IHT, il convient de mener des études ultérieures sur les avantages éventuels de l'adoption d'une politique moins étroite et moins restrictive à l'égard des populations déplacées. Les organisations internationales pourront se servir des résultats de ces études, lors de leurs négociations avec les autorités d'accueil, pour les convaincre des avantages mutuels pouvant être tirés de l'intégration des populations déplacées dans la population locale. On peut soutenir qu'un engagement explicite, étayé par des actions de renforcement des capacités locales, de la part des bailleurs de fonds et des ONG, aiderait à persuader les autorités d'accueil que les

organisations humanitaires voient leur intervention à plus long terme et sont prêtes à investir pour que le pays soit plus à même de faire face aux crises futures et de les gérer convenablement. Les organisations feraient ainsi preuve de leur volonté d'aider aussi bien le futur pays d'accueil que les populations déplacées. L'absence d'engagement dans ce sens est actuellement mise en cause, à juste titre, sans oublier qu'il n'est pas toujours facile, dans une situation de conflit, d'identifier des partenaires locaux «neutres»

Encadré no. 22

Le code de conduite du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le Code de conduite du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG en matière d'assistance humanitaire déclare explicitement que «nous chercherons à ancrer les interventions en cas de catastrophe¹⁹ dans les capacités locales». Le Code reconnaît que les personnes touchées par les catastrophes ont des capacités aussi bien que des vulnérabilités. Il affirme par ailleurs que, «dans la mesure du possible, les capacités locales seront renforcées grâce à l'embauche de personnel local, à l'achat de matériaux locaux et au commerce avec les entreprises locales. Dans la mesure du possible, nous interviendrons par l'intermédiaire d'organisations humanitaires non gouvernementales locales, partenaires en matière de planification et de mise en oeuvre, et collaborerons avec les structures gouvernementales locales dans les cas appropriés».

Cf. Dossier Thématique RRN no. 7, septembre 1994

3.3.8 Attitudes des bailleurs de fonds

L'opposition des autorités d'accueil, qui représente souvent l'élément le plus important influençant les possibilités de choisir d'avance un certain type d'IHT, peut être surmontée en partie grâce à la pression exercée par les bailleurs de fonds, les gouvernements ou d'autres organes. Les services d'aide étrangère des gouvernements donateurs ont généralement des liens étroits avec d'autres services, tels que le ministère des Affaires étrangères ou le Département d'Etat, et avec la politique étrangère et diplomatique dans les pays où ils gèrent des programmes d'aide importants. Ces liens, *de facto* ou *de jure*, s'ils contraignent

parfois la politique de l'aide, peuvent également servir à faire pression sur des autorités d'accueil peu enthousiastes. A titre d'exemple, la réunion des chefs d'Etat du Commonwealth à Edimbourg, en automne 1997, a présenté l'occasion au Royaume-Uni et à d'autres pays de faire pression sur le Nigéria au sujet de son rôle en Sierra Leone. Ils n'ont pas profité de l'occasion, mais cet exemple illustre les possibilités pour les organisations humanitaires/ONG et les services d'aide étrangère des bailleurs de fonds de faire campagne et d'exercer une pression diplomatique. Il se peut également que les autorités d'accueil soient sensibles à certaines questions commerciales – là encore, les organisations humanitaires doivent profiter de toute occasion qui se présente pour exercer une pression visant à briser la résistance des autorités d'accueil à l'égard des populations déplacées.

Le premier chapitre a voulu faire prendre conscience au lecteur des solutions autres que les camps pour les problèmes des populations déplacées. Le deuxième chapitre a fait une ébauche des principes clefs devant sous-tendre tous les processus de planification IHT. Le troisième chapitre a examiné les principaux facteurs qui influencent les choix de programmation des responsables et des décideurs lors de la détermination de la formule d'installations qui correspond le mieux aux besoins des différents acteurs. Cependant, il existe évidemment des entraves considérables, liées aux contextes intérieur et extérieur, aux solutions qui envisagent les IHT dans une perspective à plus long terme, entraves que ce chapitre examine brièvement. La liste n'est pas exhaustive, car nous reconnaissons l'unicité de chaque situation d'urgence. Néanmoins, nous sommes d'avis que les catégories indiquées représentent quelques-unes des entraves les plus fréquentes à la planification efficace et coordonnée à plus long terme. Un obstacle sous-jacent auquel se heurtent les efforts pour modifier les pratiques serait l'absence d'échange d'informations entre les organes de l'ONU, les organisations humanitaires internationales et les bailleurs de fonds concernés par les programmes d'urgence et de développement. Les intérêts organisationnels sont jalousement protégés et peuvent être la source de divergences nuisibles.

Les entraves actuelles à la durabilité

4.1 Déterminer les objectifs et centrer la coordination sur le ‘client’

La nécessité d’une coordination inter et intra-organisations, lors de la préparation de l’installation temporaire des populations déplacées, se retrouve en filigrane dans l’ensemble de cette étude. Pour que la planification soit efficace, la coordination des efforts exige des organisations concernées par le programme qu’ils acceptent les objectifs globaux et s’engagent à chercher à réaliser ces objectifs. Cependant, des problèmes surgissent souvent lorsque les objectifs des programmes d’aide ne sont pas bien définis ou compris par toutes les parties.

Il y a là apparemment un aspect propre des interventions humanitaires. Les intervenants sont présents parce qu’ils s’intéressent indubitablement à alléger les souffrances humaines. Aussi louable que soit cet objectif, la motivation est assez vague et mal définie et ne suffira pas forcément à apporter une amélioration sensible des conditions des bénéficiaires prévus de l’assistance. L’expérience montre que des programmes sont parfois mis en place et entretenus sans avoir d’objectifs précis. Par conséquent, il n’est pas rare de voir les priorités et les points de vue individuels des gouvernements d’accueil, des bailleurs de fonds

et des organisations humanitaires dominer ces programmes, au détriment des préoccupations réelles de la population déplacée. A mesure que les priorités extérieures se fauillent progressivement dans le programme d'aide, les organisations peuvent perdre de vue la raison de leur présence. Aux besoins de qui sont-elles censées répondre ? Leurs propres besoins ou ceux de leurs clients, c'est-à-dire de la population déplacée ?

L'idée d'un travail d'équipe bien coordonné, où toutes les organisations agissent de concert pour aider la population déplacée à subvenir à ses propres besoins, se perd souvent après les premières phases d'urgence. C'est cette question de coordination qui a dérangé de nombreuses tentatives de planification efficace d'installations. L'emploi de méthodes performantes tend de plus en plus souvent à éviter de laisser brouiller, par des priorités extérieures, les objectifs communs, bien définis, d'un plan. L'identification des origines des différentes démarches aide à anticiper et à éviter, la dominance de certains points de vue.

4.2 Le mandat des organisations

Les mandats, officiels ou supposés, sont souvent cités comme problème pour les organisations humanitaires et obstacle à l'action concertée pour atteindre des objectifs communs. A titre d'exemple, il y a des organisations qui s'occupent exclusivement des réfugiés, d'autres des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et d'autres encore des deux groupes. Certaines organisations sont contraintes à agir dans des limites légalement définies, tandis que d'autres, n'ayant pas d'obligations officielles ou de lignes de responsabilité bien définies, jouissent d'une liberté d'action presque complète. Certaines organisations interviennent dans le cadre des programmes de développement et d'urgence, tandis que d'autres, telles que MSF, s'adressent presque exclusivement aux situations d'urgence.

Le HCR a pour mandat officiel de protéger et d'aider un seul groupe cible – les réfugiés – encore que son mandat ait été élargi plus récemment pour toucher d'autres personnes «relevant de sa compétence», tels les déplacés en Bosnie. Pour l'instant, l'organisation doit demander une dérogation spéciale au Secrétaire général des Nations Unies pour sortir du cadre de ses compétences qui se réfèrent exclusivement aux réfugiés. Il n'existe pas encore d'organisation ayant pour mandat global de protéger et d'assister les personnes déplacées de l'intérieur. Depuis la mise au point des récentes réformes au niveau de l'ONU, le Comité interorganisations pour les normes a donné mandat au Coordinateur

pour les secours d'urgence (CSU), Sergio Vieira de Mello, pour coordonner l'assistance aux PDI. Théoriquement, le Bureau du CSU (ancien DAH) peut faire appel à un ensemble d'instruments relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire international pour protéger les droits des personnes déplacées de l'intérieur. Cependant, le CSU ne peut pas imposer de sanctions pour faire respecter son rôle de protection et, dans la pratique, n'aura probablement pas assez de poids politique pour promouvoir les intérêts particuliers de populations déplacées par la force qui n'ont pas traversé les frontières nationales.

Dans le cadre de ses responsabilités à l'égard des réfugiés, le HCR a pour rôle clef de collaborer étroitement avec les gouvernements d'accueil. Cette responsabilité de consultation et de négociation peut parfois entraîner des retards dans la prise de décisions et rendre difficile les relations avec d'autres intervenants, ce qui a des retombées sur la coordination.

C'est l'adhérence du CICR aux principes de neutralité et d'impartialité, son engagement à intervenir uniquement lorsque les deux parties en conflit autorisent ses opérations qui le distinguent de la plupart des organisations humanitaires. Bien que son mandat prévoie l'aide aux populations déplacées et non déplacées, cette adhérence stricte aux principes humanitaires et au consentement peut également gêner l'action.

Les ONG, qu'elles soient nationales ou internationales, se donnent un mandat, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas de bases juridiques réelles. Ceci leur permet une grande liberté d'action en comparaison de l'ONU ou du CICR, mais elles sont rarement suffisamment grandes pour intervenir seules auprès des populations déplacées et doivent donc coordonner leurs efforts.

UNICEF a également pour mandat d'intervenir lors des situations d'urgence et «a pour intérêt et responsabilité tous les aspects touchant le bien-être des enfants».²⁰ L'organisation se penche en priorité sur les questions du développement liées aux femmes et aux enfants, mais peut jouer un rôle clef dans les négociations entre les autorités d'accueil et les programmes de secours. UNICEF a, par exemple, joué un rôle de pivot au Soudan dans le cadre de *Operation Lifeline*.

Dans de nombreuses situations, on ne sait pas très bien à quelle organisation incombe la responsabilité globale de l'aide coordonnée, problème qui, aggravé par la frustration d'autres organisations plus petites et moins lourdes, telles que les ONG, face à la bureaucratie qui entoure la prise de décisions, a eu pour conséquence des interventions non coordonnées.

4.3 Les influences sur l'action des intervenants

Par-delà les questions de mandat officiel, les organisations sont sujettes à plusieurs autres influences lors de la planification de l'aide aux populations déplacées. Mises à part les influences évidentes telles que la nécessité d'obtenir le financement, il y en a d'autres, moins apparentes, qui peuvent jouer un rôle important dans la détermination des limites de la planification en prévision d'une IHT. Nous citons ci-après quelques exemples d'influences moins visibles.

4.3.1 Influences internes

Les divisions se produisent à l'intérieur des organisations et entre celles-ci. Nous avons tous entendu le personnel technique se plaindre que les responsables de programme ne comprennent pas les contraintes qui pèsent sur ses décisions, tandis que les cadres ou le personnel administratif disent la même chose à propos des agents techniques. Ces divisions, qui sont en fin de compte des problèmes de communication, peuvent être particulièrement nuisibles lors d'une situation d'urgence.

Par ailleurs, les divisions entre les services de développement et d'urgence d'une organisation peuvent se métamorphoser en contraintes. On en vient à considérer les crises comme des événements extrêmement «dérangeants», qui affaiblissent les programmes de développement en cours, attirent des volumes disproportionnés de fonds et sont gérés par des agents qui ne comprennent pas vraiment le travail de développement. Les services d'urgence affirment que leurs collègues du service de développement réagissent lentement, ne comprennent pas les besoins d'une population déplacée et hésitent généralement à «se salir les mains» lors des interventions d'urgence.

Le statut du personnel des services de communauté dans le cadre des programmes d'urgence peut également être source de problèmes. Les agents techniques ont tendance à sous-estimer la valeur de ce groupe important et donc de travailler à l'écart, alors qu'ils devraient faire le contraire.

Lorsque les relations sont tendues, il arrive que les organisations de développement ne fournissent pas opportunément des informations sur les populations déplacées qui pourraient être d'une grande utilité pour un programme d'assistance humanitaire. Or ces informations sont souvent refusées sous prétexte que le fait de les fournir implique l'imminence d'une situation d'urgence, ce qui pourrait mettre en danger les relations avec les autorités d'accueil.

4.3.2 Influences externes

En règle générale, les organisations s'intéressant à la programmation IHT doivent demander l'autorisation de l'autorité d'accueil. Ceci rend très précaire la situation d'une organisation ou d'un groupe d'organisations qui préconise la planification à plus long terme en matière d'IHT si ces autorités sont peu enclines à dépasser le cadre du provisoire.

L'action même de planifier en prévision d'un événement qui ne s'est pas encore produit peut également avoir des connotations négatives pour les gouvernements ou les autorités, qui n'apprécient pas la suggestion que leur pays ou leur population puisse être au bord d'une crise. Une grande sensibilité s'impose dans ces cas, ne serait-ce qu'à cause de la situation difficile qui peut être créée pour le personnel travaillant dans le pays et dont la présence et la liberté d'action dépendent de la bienveillance gouvernementale. Le processus de planification en prévision d'un événement laisse supposer qu'il va se produire et ceci peut avoir pour conséquence de provoquer une crise ou un exode qui, autrement, ne se serait pas produit. A titre d'exemple, la mise en place à l'avance de provisions peut attirer des groupes plus importants que prévus vers une zone d'assistance désignée et, en conséquence, la prédiction défaitiste se réalise. Il s'agit là d'une contrainte grave et bien réelle pour les organisations cherchant à planifier en prévision d'un mouvement de population et qui peut aboutir à l'aigrissement ou à la rupture des relations.

Pour la même raison, le personnel des organisations intervenant dans un tel milieu peut hésiter à entreprendre le genre de planification que requièrent les solutions IHT sérieuses. Il ne veut surtout pas être accusé d'avoir provoqué un exode ou des troubles. Pendant la période préélectorale en Afrique du Sud en 1994, c'est précisément pour cette raison que le personnel des organes de l'ONU a dû renoncer à entreprendre une telle planification régionale.

Une autre contrainte tient plus spécifiquement à la destination prévue d'une population déplacée. Peu de pays ou de régions (il s'agit invariablement des régions du monde les moins capables de faire face aux gros afflux d'arrivants) choisiraient volontairement d'accueillir un nombre important de personnes, pour la plupart démunies, dans leur territoire. Ils craignent, légitimement, qu'ils feront les frais, que leurs populations feront les frais à long terme de cette nouvelle charge qui pourrait entraîner des conflits sur leur sol. Ces préoccupations sont difficiles à balayer et l'expérience montre que les pays d'accueil sont souvent perdants. Cependant, il existe peut-être un moyen de

surmonter l'impression négative qu'ont les autorités d'accueil du déplacement des populations et d'ouvrir la porte à des solutions IHT plus durables : démontrer que les populations déplacées représentent potentiellement une ressource pour le pays. Les bailleurs de fonds et les institutions publiques internationales sont bien placés pour soutenir ce processus. Plus particulièrement, ils pourraient, en faisant preuve d'engagement financier pour soutenir la notion selon laquelle les pays d'accueil peuvent s'attendre à tirer parti de l'installation temporaire des populations déplacées, faciliter la transition. Les idées présentées ici ne sont pas nouvelles, mais les parties concernées ont hésité, jusqu'ici, à y souscrire.

4.4 Les impératifs politiques et financiers

Les organisations auront du mal à financer des solutions autres que les camps à plus long terme si les donateurs ne sont pas prêts à investir dans de telles initiatives. La visibilité représente, pour de nombreux bailleurs de fonds, un aspect important de leurs priorités de financement. En effet, les bailleurs de fonds comme les organisations de secours subissent une pression pour intervenir visiblement face aux exodes massifs. Les camps, rapides et très visibles, font l'affaire. Ils cadrent avec l'attitude plutôt paternaliste de certains pays donateurs, selon laquelle les populations déplacées sont sans recours et doivent être «prises en charge».

La planification et le financement à long terme de telles activités sont également susceptibles de changer à mesure que les priorités et l'allégeance des bailleurs de fonds changent avec le temps. Les gouvernements qui sont les plus gros bailleurs de fonds doivent rendre compte régulièrement à leur électorat et peuvent donc changer tout aussi régulièrement. Par ailleurs, il arrive que certains donateurs financent les infrastructures physiques et sociales en fonction de leurs propres préférences et de leurs propres calendriers. Ceci exclut généralement un investissement régional à plus long terme par l'intermédiaire des programmes d'urgence.

Les bailleurs de fonds sont souvent accusés d'être peu enclins à financer des activités de planification préalable. Les ONG bénéficiant d'un niveau élevé de financement privé sont mieux placées que les ONG qui comptent sur les bailleurs de fonds institutionnels pour financer les interventions d'urgence. Néanmoins, il y aurait effectivement un déficit important de fonds disponibles pour la planification préalable aux situations d'urgence, car «qui veut payer quelque chose qui pourrait ne jamais se produire ?».

L'examen approfondi des questions de financement dépasse les limites de cette étude, mais on peut pertinemment mentionner les influences sur les sources de financement et les communautés d'accueil. Pour qu'une orientation vers la durabilité écologique et économique soit acceptée par les pays d'accueil, les bailleurs de fonds et les intervenants, une remise en cause radicale des principes d'action et de la «stratégie commerciale» s'impose.

On constate quelques tendances positives à cet égard. «Il est de plus en plus généralement reconnu, lors des débats entre bailleurs de fonds, organes de l'ONU et ONG au sujet du continuum secours-développement, que la séparation institutionnelle des services de secours d'urgence des services de développement au sein des organisations n'apporte rien d'utile et a eu une influence négative sur l'évolution de «l'aide».²¹»

4.5 Les médias et la «visibilité»

On constate l'influence très puissante exercée par les medias sur les récents programmes d'assistance aux populations déplacées. L'image persistante des champs d'abris en plastique – image immédiate, facile à saisir, chargée de connotations – a beaucoup de force. Dans une certaine mesure, les intervenants sont devenus les victimes de cette image car les appels de fonds comptent de plus en plus souvent sur la couverture des situations d'urgence dans les medias. Il arrive que des images puissantes de situations désespérées obligent les bailleurs de fonds à dégager des crédits plus importants qu'ils ne l'auraient fait autrement. Par conséquent, l'impulsion des programmes vient en partie de l'image ou de l'impression, véhiculée par les medias, selon laquelle les largesses des contribuables «occidentaux» font vivre les populations déplacées.

Cette couverture accrue a évidemment un côté positif, en exposant les opérations de secours au regard du public qui, en «temps réel», observe l'utilisation que font les intervenants de ses contributions (même si cela entraîne, comme on a vu pendant les premiers jours à Goma, d'autres problèmes, tels que la ruée honteuse pour intervenir auprès des enfants au lieu de creuser des latrines ou enterrer les cadavres, tâches beaucoup moins médiatiques).

Encadré no. 23**Les organisations font du battage à Goma, Zaïre**

Les petites ONG ne sont pas seules à afficher leur logo bien en vue. Toutes les organisations, y compris les bailleurs de fonds institutionnels, ont cette coutume, non seulement pour augmenter la visibilité, mais également pour montrer à leur public (les contribuables pour ce qui est des bailleurs de fonds officiels), qui pourrait voir leur logo à la télé, qu'elles sont présentes à Goma. Il est intéressant de noter que ce souci de visibilité et de différenciation entre intervenants aurait à peine effleuré les bénéficiaires. Les entretiens menés avec des réfugiés à Goma et à Ngara pendant l'étude révèlent qu'ils sont nombreux à ne pas distinguer un intervenant d'un autre, les mettant tous dans la catégorie «Croix-Rouge».

Cf. Etude no. 3 de l'Evaluation conjointe de l'assistance d'urgence au Rwanda : l'aide humanitaire et ses conséquences²² (Dossier Thématique RRN no. 16).

Encadré no. 24**Un «mauvais» camp**

Une équipe de télévision qu'il familiarise avec la situation des réfugiés en Afrique Centrale demande à l'auteur de lui montrer un «mauvais» camp, ce qu'il fait. Au moment d'arriver au camp, quelques heures après l'arrivée de l'équipe dans le pays et trois heures avant le départ de son vol pour l'Europe, d'un aéroport situé à deux heures de route du camp, il se met à pleuvoir. On ne demande pas mieux, apparemment. Voici, à perte de vue, des abris couverts de plastique bleue, froids, humides et pleins de fumée, où les gens se blottissent les uns contre les autres. Les photos sont prises, les caméras tournent et l'équipe arrive à temps à l'aéroport.

Il en résulte un reportage primé, qui mobilise certainement beaucoup de fonds pour l'aide d'urgence, précisément parce qu'il véhicule l'image stéréotypée de pauvres gens sans recours qui ont désespérément besoin d'aide.

Qui est-ce qui profite de tout cela ?

Les phases de planification IHT

Ce chapitre présente brièvement quelques conseils en matière de planification en prévision d'IHT, c'est-à-dire de planification qui, dans l'idéal, précéderait la situation d'urgence. Il se propose d'aider le lecteur à identifier les moyens d'améliorer les pratiques actuelles.

5.1 Qu'est-ce qu'on entend par «le processus» ?

Cette section explique, dans un ordre plus ou moins chronologique, les étapes du processus de planification qui, selon la définition de l'auteur, détermine la nature et la forme des IHT, étapes qui ne se distinguent pas toujours nettement les unes des autres, les activités dans un domaine pouvant empiéter sur d'autres. Par ailleurs, une situation d'urgence ne se réfère pas forcément à une période bien précise. La réussite de la planification en prévision d'une IHT passe par la prise en considération des activités à mener pendant chaque phase et des contraintes qui pèsent sur ces activités.

Un «processus», selon la définition du HCR, concerne «un groupe de personnes ou d'organisations qui collaborent continuellement afin d'identifier des objectifs communs et de définir leurs actions respectives». ²³ Cette définition met l'accent sur le consensus au sujet d'une série d'actions dont le résultat sera un hangement ou un développement favorable aux objectifs précisément définis. ²⁴

Encadré no. 25

'Les phases de planification d'une IHT'

RASSEMBLEMENT COORDONNE D'INFORMATIONS

PLANIFICATION COORDONNEE



DEPLACEMENT ET TRANSIT

MISE EN PLACE DE L'INSTALLATION HUMAINE TEMPORAIRE

DEVELOPPEMENT PAR ETAPES

ENTRETIEN

La planification préalable suppose évidemment un comportement proactif. La planification en prévision des événements n'est pas toujours possible. L'absence de permission ou d'accès à une région, le manque total de préavis sont autant d'éléments pouvant empêcher la planification préalable. Cependant, l'absence d'une situation d'urgence présente l'occasion d'élaborer des plans. Pour être performante, la planification doit comporter la mise en place d'un système de rassemblement d'informations de qualité, échangées de manière transparente entre les acteurs, tout le monde se concertant pour surmonter les obstacles. La coordination entre les différents acteurs représente un élément clef de la réussite de la planification lors des situations d'urgence. Ceci implique que les représentants des différents intervenants et organisations doivent entretenir des

rapports réguliers, officiels et officieux, rapports fondés sur la confiance et la compréhension mutuelle des objectifs.

La planification en prévision d'une IHT lance un processus qui comportera par la suite la mise en oeuvre, la gestion, le suivi et finalement l'évaluation d'un programme. Elle constitue le point de départ de la prise en considération des différentes formules d'intervention et de la mise en place de structures interorganisations de coordination. Dans une certaine mesure, la planification préalable est déjà assurée grâce à l'échange d'informations entre les différentes organisations et les organes de l'ONU. Le HCR organise des comités techniques où des spécialistes de plusieurs organisations se réunissent pour échanger des informations. Il existe de tels comités pour les secteurs de construction d'abris et d'assainissement. Cependant, la coordination à d'autres niveaux laisse beaucoup à désirer. Dans le cadre d'une discussion de la nécessité d'améliorer les pratiques de planification relatives aux différentes formules d'installation de réfugiés, Zetter²⁵ (1995) affirme que «la planification est un processus de gestion tout autant qu'une série d'activités de planification physique et de conception. La planification des camps consiste essentiellement à aborder les tâches complexes mais indispensables de coordination des projets et des intervenants, soit la coordination à différents niveaux des organisations, des acteurs et des apports de ressources».

Les problèmes d'accès aux évaluations internes des programmes, source potentielle d'enseignements extrêmement utiles, témoignent éventuellement des difficultés pour les organisations d'échanger des informations.

5.2 Les acteurs et leurs rôles

Il importe d'identifier les acteurs qui constituent la clef de la réussite du processus de planification et le rôle qu'ils jouent par rapport aux IHT.

La liste, selon les cas, comportera une partie ou la totalité des acteurs suivants (l'ordre de présentation n'a pas d'importance) : les autorités d'accueil ; les autorités de fait ; les populations déplacées ; les medias ; les pays voisins (y compris, dans le cas des réfugiés, le pays d'origine) ; les bailleurs de fonds (USAID, Coopération britannique,...) ; l'ONU ; les organisations internationales (CICR, FICR,...) ; les ONG locales et internationales ; et les contingents militaires (parfois locaux, comme le contingent de soldats zairois commandé par HCR dans les camps de réfugiés de Nord-Kivu, ou bien étrangers, comme dans le cas de l'Operation Turquoise dans le sud-ouest du Rwanda en 1994).

Une complication ultérieure tient à la séparation qui peut, malheureusement, exister entre les services de développement et d'aide d'urgence de certaines organisations ayant dans leurs attributions l'assistance humanitaire. Un schisme est possible si le personnel d'un programme de développement hésite à soutenir la planification préalable de la part des services d'assistance humanitaire, redoutant la mauvaise interprétation que pourraient en faire les autorités d'accueil dont il relève, ou bien ne veut tout simplement pas envisager le bouleversement que pourrait supposer l'imminence d'une crise pour un programme qui a pu durer des années. Il arrive aussi que les services d'assistance humanitaire oublient de demander l'avis des personnes, même au sein de leur propre organisation, qui travaillent dans le/s pays en question, ou bien qu'ils donnent l'impression de n'avoir pas pris en considération les conséquences à plus long terme de leur intervention d'urgence. Les idées que se font les uns du travail des autres peuvent être extrêmement préjudiciables pour l'issue d'un programme IHT, sans parler d'autres objectifs. Il importe donc de concilier et de rapprocher les deux domaines d'assistance au nom d'objectifs globaux communs.

Si certains seront surpris de la trouver dans cette catégorie, l'absence d'autorité formelle peut néanmoins créer un vide qu'on peut considérer comme «acteur» ou comme élément qui joue. La situation en Somalie au début des années 1990, source d'une dynamique imprévisible, peut nous servir d'exemple.

Le processus de planification et de mise en oeuvre de programmes d'urgence engage désormais toute une série d'acteurs. En règle générale, on s'attendrait à ce qu'une organisation humanitaire doive négocier avec beaucoup plus d'acteurs dans le cadre d'une situation d'urgence complexe que d'une catastrophe naturelle : gouvernements, acteurs sur le plan international, «factions» qu'il faut vraisemblablement associer aux décisions relatives à l'emplacement des installations temporaires et notamment à l'accès à ces derniers. Les factions, dites «entités non étatiques» (ENE), sont très diverses, allant d'administrations de fait, bien organisées, aux gangs de bandits armés jusqu'aux dents.

L'effet sensible que de telles autorités de fait peuvent exercer sur les programmes d'urgence est illustré, entre autres, par les cas du Soudan, où le mouvement/armée populaire pour la libération du Soudan (APLS) continue de jouer le rôle d'interlocuteur influent lors des négociations dans le cadre de *Operation Lifeline Sudan* (OLS), et du Libéria où, jusqu'à récemment, une série de factions en

guerre, y compris la puissante Ulimo K et le FNPL, a contrôlé l'accès aux populations dans différentes parties du pays à différents moments.

Les mouvements rebelles établissent parfois leurs propres sections humanitaires pouvant légitimement canaliser l'aide humanitaire. Citons entre autres la société d'entraide du Tigré (REST), section humanitaire du Front populaire de libération du Tigré, et l'association soudanaise de secours et de réhabilitation (SRRA), section humanitaire de l'APLS.

Encadré no. 26

Le CICR en Afghanistan

La situation du CICR en Afghanistan illustre l'importance d'être reconnu par les ENE. Créée en 1863 dans le but spécifique de protéger et d'aider les victimes de conflit, l'organisation reste paralysée pendant une grande partie des années 1980. Malgré ses efforts répétés, le CICR ne parvient pas à obtenir l'accord de toutes les parties en conflit pour démarrer des programmes apportant une aide impartiale.

Cf : Document de travail ODI no. 74, Le rôle changeant des ONG en matière de secours et de réhabilitation : étude de cas no. 1 – Afghanistan/Pakistan, Nigel NICHOLDS avec John BORTON.

Roles

Les acteurs jouent un ou plusieurs des rôles suivants en fonction du lieu et du moment d'intervention :

rassemblement d'informations ;

- prise de décisions ;
- négociations ;
- diagnostic ;
- analyse ;
- planification ;
- communications ;
- diffusion d'informations ;
- pression politique et campagnes ;
- coordination de l'intervention ;

- mise en oeuvre ;
- suivi et évaluation.

Les rôles que les acteurs sont appelés à jouer sont conditionnés par de nombreuses influences et motivations, une partie desquelles nous avons examinée dans les chapitres précédents. A titre d'exemple, il arrive que les autorités d'accueil redoutent que la prise de conscience au niveau international des problèmes dans leur pays fasse peur aux investisseurs étrangers éventuels. A certains moments, les bailleurs de fonds s'intéressent essentiellement aux questions de financement, tandis que leurs image de marque et intérêts politiques stratégiques influencent davantage, à d'autres moments, leurs décisions. C'est parfois la volonté d'attirer le financement humanitaire dans leur secteur pour des projets d'infrastructure hydraulique ou routière qui motive les autorités locales dans le pays concerné. Les ONG internationales peuvent être influencées par les exigences de la concurrence pour les fonds : «la visibilité ou la mort» (ERIKSSON et al., 1996). La liste des possibilités est longue et, compte tenu des «plans secrets» des différents acteurs, il est parfois difficile d'obtenir des informations impartiales et exactes pouvant étayer la coordination et la prise de décisions.

En dernier, mais non par ordre d'importance, il y a le rôle de la population déplacée. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, on l'oublie souvent en se précipitant pour créer des programmes IHT. Des contraintes de temps et des difficultés s'associent évidemment à l'identification de partenaires/interlocuteurs appropriés au sein de la population déplacée, mais on peut difficilement dire d'une méthode de planification et de mise en oeuvre à l'écart du «client» qu'elle est performante.

Or ce n'est pas simplement le nombre d'acteurs, mais la complexité des conflits aboutissant aux crises humanitaires de nos jours, qui explique les insuffisances de la préparation. Plus particulièrement, depuis la fin de la guerre froide, les organisations de secours doivent faire face à la réalité des conflits internes complexes, des conflits dans lesquels «la violence représente une stratégie rationnelle de survie dans un contexte de ressources écologiques limitées et de marginalisation croissante vis-à-vis de l'économie mondiale» (SLIM, 1995).²⁶ «Ils ont donc pour conséquence la plus importante de briser et de détruire les structures nationales, gouvernementales, sociales, civiles et commerciales» (MACRAE et ZWI, 1994).²⁷ Face à cette réalité, les acteurs dans les programmes de secours voient évoluer leur rôle vers des fonctions largement

plus sophistiquées et exigeantes. On ne saurait trop souligner l'importance, pour les programmes actuels, des compétences en matière de rassemblement d'informations stratégiques, d'analyse politique, de négociation et de gestion des conflits, mais ce sont des attributs que les générations précédentes d'agents humanitaires n'étaient généralement pas appelées à développer, l'attention étant plutôt centrée sur la spécialité technique et les détails pratiques de l'aide.

L'importance de ce cadre nouveau ne doit pas échapper aux planificateurs d'IHT. Du fait de la multiplicité d'influences et d'acteurs qui jouent dans le processus de planification en prévision d'IHT, il est presque indispensable de confier la tâche de planification à une équipe de professionnels représentant les différentes compétences professionnelles, techniques et de gestion qui permettent d'interpréter des situations aussi complexes.

Les sections 5.3 et 5.4 entrent dans le détail des étapes les plus importantes du processus au regard de la planification préalable. Une grande partie des conseils présentés ici se rapporte effectivement à la «réinstallation» qui s'impose quand les premières installations s'avèrent insuffisants pour une raison quelconque, comme dans le cas des camps à Harticheik. Nous soulignons toutefois, dans un souci de précision, que ce chapitre vise essentiellement la période qui précède ou entoure le déplacement initial.

5.3 Phase de rassemblement coordonné d'informations²⁸

Cette section et la suivante traitent des différents aspects des plans stratégiques et des plans d'urgence relatifs aux IHT. Toutes les situations d'urgence sont différentes et il convient, comme dans le cas de n'importe quel programme d'aide, de mettre au point des stratégies adaptées aux circonstances de chaque crise. Il est donc indispensable de bien comprendre les conditions locales. La planification prospective est une opération nécessaire, quoique spéculative, qui exige d'extrapoler des événements passés et présents à un avenir hypothétique, mais finalement inconnu. Il est de la nature de la spéculation que l'issue n'est pas garantie. Cependant, certaines régions du monde sont, malheureusement, plus prédisposées aux conflits récurrents. S'il est plus difficile de prédire avec précision l'issue, c'est dans de telles zones qu'on peut présenter de meilleurs arguments en faveur d'efforts concertés pour rassembler et analyser des informations de qualité et pour programmer à partir de ces renseignements.

Le rassemblement d'informations stratégiques, qui fait partie du processus de planification, sert à jeter les bases d'un programme d'aide efficace, compte

tenu des contraintes d'un milieu géographique et politique donné. Par définition, cette phase porte sur les aspects d'ensemble ayant trait aux objectifs du programme prévu. Dans le cas des IHT, il convient de tenir compte d'aspects tels que :

- la possibilité d'un exode ;
- la taille et la composition sur le plan de l'ethnie/âge/vulnérabilité/religion/clan de la population qui risque d'être déplacée et de la région/population d'accueil probable ;
- la chronologie/direction approximative de la fuite ;
- les raisons principales de la fuite et la probabilité d'une continuation de la menace ;
- la destination probable, les caractéristiques du terrain et son degré d'adaptation du point de vue des facteurs énumérés au chapitre 3 (protection, sécurité, accès, écologie, disponibilité de ressources, etc.).

N'importe quelle stratégie se doit d'identifier les différentes influences, pour que l'alignement de l'action du programme, la détermination des besoins en ressources et la définition des relations avec les divers acteurs soient de nature à augmenter les chances de réussite du programme. Cette étape consiste à rassembler et à exploiter des informations afin de faire le bon choix et obtenir les meilleurs résultats.

Encadré no. 27

La planification stratégique en dehors des programmes humanitaires

La planification IHT dans le cadre d'une situation d'urgence peut utilement se référer aux principes qui sous-tendent la planification stratégique des multinationales performantes, selon lesquels il faut :

- accepter que la planification stratégique représente un élément intégrant, crucial, d'une bonne gestion ;
- identifier des objectifs «élastiques» qui exigent de l'organisation qu'elle dépasse le cadre de ses activités habituelles ;
- intégrer une série d'opinions aussi diverses que possibles, de

l'intérieur comme de l'extérieur de l'organisation ;

- suivre un processus souple, adaptable, qui donne des possibilités d'apprentissage et d'information en retour ;
- éviter de s'en tenir à des plans détaillés portant sur des périodes déterminées ;
- faire de l'orientation stratégique et de la mise en oeuvre de la stratégie l'affaire de tout le monde.
- faire de l'orientation stratégique et l'implémentation de la stratégie le concerne de tout-le-monde.

Cf. Galagan P.A., «Strategic Planning is Back», Training and Development, avril 1997.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la mise en oeuvre d'un programme suppose généralement la participation d'une série d'acteurs. Il convient donc, pour maximiser les avantages mutuels, de coordonner le rassemblement d'informations et faire connaître les résultats à toutes les parties intéressées en assurant la transparence. Ceci permet de minimiser le chevauchement des efforts et du financement tout en facilitant, au moyen de la «triangulation» (l'emploi d'une série de méthodes différentes pour atteindre un résultat donné), la vérification des informations avant de passer à l'action. Pour ce faire, il convient d'une part d'identifier les organisations susceptibles de participer au processus et, d'autre part, d'établir la communication entre elles avant qu'un grand exode ne se produise.

Le processus de rassemblement d'informations utiles doit se poursuivre et faire l'objet de révisions périodiques en fonction des changements de la situation. Dans des pays où la planification à l'avance est jugée faisable et opportune, on peut utilement intégrer le rassemblement de ces informations dans le travail courant et les cycles de programmation et de planification des organisations de développement. Les organisations très actives dans le domaine des programmes de développement (organes des Nations Unies tels que le PNUD, grandes ONG) peuvent prendre l'initiative de coordonner et de diffuser les informations pertinentes. Un comité de coordination, qui se réunit régulièrement pour évaluer les informations rassemblées, peut faire le bilan des actions et, le cas échéant, faire pression en faveur du processus auprès de l'autorité d'accueil et des

... bailleurs de fonds, ce qui doit normalement passer par une organisation internationalement reconnue telle que l'ONU ou le CICR.

... Le système des Nations Unies pour le rassemblement d'informations dans le cas de situations d'urgence complexes repose sur l'ancien Département des Affaires Humanitaires (réorganisé autour du Bureau du Coordinateur pour les secours d'urgence) et le PNUD, sans oublier le rôle important d'autres organes tels que UNICEF. Cependant, l'efficacité du fonctionnement de ce système par le passé a été mise en doute et on ne sait pas encore de quelle manière sera assurée rôle critique dans le cadre du nouveau système mis en place selon les récentes réformes de l'ONU.

... Dans le contexte de la planification IHT, on rassemble pendant cette phase des informations relatives aux caractéristiques physiques, économiques, sociales et politiques de la région. Les professionnels qui y participent doivent donc se familiariser avec les acteurs clefs et leurs rôles et définir des modalités de collaboration permettant de forger des liens forts et positifs, axés sur la compréhension mutuelle des priorités et contraintes institutionnelles de toutes les parties concernées.

... Une gageure pour les planificateurs IHT, cette tâche, cruciale, ne relève pas du profil purement technique du personnel actuellement chargé de planifier les «camps» ou les «sites». Si la nécessité du rassemblement d'informations et de la planification stratégique est acceptée, une approche pluridisciplinaire s'impose – basée sur les apports des cadres et des agents techniques.

5.3.1 S'assurer d'un soutien grâce aux campagnes d'information constructive

Nous avons déjà noté au chapitre 4 que les autorités d'accueil, pour qui ces questions sont parfois très délicates, peuvent opposer une forte résistance à toute tentative de mener une telle opération de planification de grande envergure. L'organisation coordinatrice doit avoir pour rôle, dans ces conditions, d'essayer d'obtenir la collaboration bienveillante de l'autorité d'accueil et de l'ensemble des acteurs, de façon à ce que l'inquiétude relative à l'impact négatif éventuel d'un afflux massif de population soit prise en compte.

Les organisations humanitaires doivent être prêtes à intervenir auprès des gouvernements et des autorités d'accueil pour rendre plus acceptable, compte tenu de la situation politique du pays concerné, la réalité d'une population déplacée. La diffusion d'informations et les communications sur le plan

international et dans le pays cible de la planification sont autant de moyens d’y parvenir.

Le soutien des bailleurs de fonds, qui doivent réaffirmer leur volonté d’appuyer un programme éventuel pour dissiper les craintes (souvent bien fondées) des autorités d’accueil qu’elles auront à payer les pots cassés, est un élément clef du processus. Il importe donc de savoir dans quel secteur les bailleurs de fonds interviennent déjà, car ils seront plus à même de dégager des crédits à plus long terme pour les programmes d’assistance humanitaire/IHT qui touchent leur secteur d’intervention. A titre d’exemple, un bailleur de fonds qui soutient des programmes d’approvisionnement en eau dans un pays donné sera probablement plus à même de contribuer au volet d’approvisionnement en eau d’un programme d’urgence pour les populations déplacées, une telle expansion cadrant éventuellement avec sa propre planification stratégique.

Les intervenants peuvent également faciliter le processus global en documentant et en diffusant des informations sur les exemples, tirés de leur expérience, de contributions positives apportées par des populations déplacées au développement économique et régional dans leur zone d’installation.

5.3.2 La nécessité d’un chef de file professionnel

L’aptitude, qui doit faire partie des compétences professionnelles du personnel de n’importe quelle organisation intervenant dans ce domaine, à mesurer pleinement les implications de la planification des installations, à comprendre les complexités des interventions d’urgence et les besoins spécifiques des populations déplacées, est d’autant plus importante dans le cas d’une organisation chef de file ou coordinatrice. Il est possible d’intégrer des apports et des considérations techniques sectoriels dans le plan global de l’IHT, mais ils ne doivent pas déterminer le choix du site.²⁹

Il importe donc que les intervenants et les organisations humanitaires examinent le profil professionnel du personnel des programmes d’urgence, afin d’identifier les besoins de renforcement des compétences : formation et sensibilisation aux situations géopolitiques et aux rôles des services de communauté, en plus de la logistique et des capacités techniques.³⁰

5.3.3 Quel type d’informations faut-il rassembler ?

Faire l’inventaire ou le bilan des ressources disponibles pour la planification et la mise en oeuvre d’une IHT peut représenter un élément clef du processus de planification IHT.

En ce qui concerne la planification en préparation des IHT, il convient d'identifier et de rassembler les données les plus récentes concernant les aspects suivants :

Ressources et considérations physiques :

- La topographie – qui conditionne le drainage, les risques de glissement de terrain et, dans les climats froids, l'accès hivernal
- Les sols – par rapport à l'accès (vertisols noirs), l'assainissement, le potentiel agricole
- Les sources d'eau
- Les communautés humaines établies – conflit entre la population déplacée/d'accueil
- L'accès physique – routes, ponts, pistes d'atterrissage, canaux, rivières
- L'hygiène du milieu – maladies endémiques telles que le paludisme
- Les réserves forestières – combustible et matériaux de construction
- L'emplacement des points d'eau
- Les cartes – indiquant la topographie et les routes d'accès, à toutes les échelles ; les données provenant de la télédétection
- La cartographie des risques de catastrophes naturelles – cyclones, inondations, éruptions volcaniques, sécheresse.

Ressources et considérations physiques «éphémères» :

- Le climat – température minimale/maximale ; hygiène du milieu en hiver dans les climats froids
- Le régime des vents
- L'énergie solaire – besoin d'ombre et d'une conception soignée de l'IHT par rapport au milieu naturel
- Les eaux de surface
- La structure démographique

Ressources et considérations non physiques :

- Qui exerce effectivement l'autorité ? – mettre en balance la légitimité et l'efficacité
- Les caractéristiques démographiques des populations locales et de celles qui risquent d'être déplacées
- Les questions foncières, d'une importance critique, qui doivent faire l'objet de négociations

- Les caractéristiques économiques générales et sectorielles aux niveaux local et national
- Les impacts sur la population locale – veiller à minimiser les conflits, en prévoyant par exemple de distribuer l’aide alimentaire aux populations locale et déplacée dans des zones où les sécheresses sont fréquentes
- Les plans de développement régional
- Les compétences et les ressources nationales et locales utiles
- La situation géopolitique sur le plan international, régional, national et local
- Les structures de décision nationales et locales
- Les interlocuteurs – qui va représenter la population locale/bénéficiaire ?
- La capacité du secteur privé – approvisionnement en matériaux de construction, parcs de camions,...
- Le réseau de communications – téléphone, autorisations radio
- Les infrastructures gouvernementales existantes
- Les relations existantes avec les gouvernements donateurs et les organisations de développement.

5.3.4 Où trouver ces informations ?

Rassembler un tel ensemble de données est une véritable gageure, mais une grande partie des données existe déjà et il s’agit simplement de les localiser. Les universités et les instituts de recherche sont des sources très utiles de ce genre d’informations ; les ministères de la santé possèdent des informations sur la morbidité dans différentes régions du pays avant les mouvements de population.

Les plans de développement national constituent également une source très riche d’informations qu’il convient d’examiner de près lorsqu’ils existent. Ces informations servent à déterminer d’une part les avantages qu’une IHT dans une zone donnée pourrait supposer pour le pays d’accueil et, d’autre part, la meilleure façon de l’intégrer dans les priorités de développement national ou régional. Prenons l’exemple du bâtiment : un plan de développement national devrait permettre de déterminer la capacité actuelle, les projets d’expansion et les possibilités d’approvisionnement. Ces informations sont précieuses dans le cadre du processus de planification en préparation des IHT ; il arrive souvent que des goulots d’étranglement relatifs à l’approvisionnement en matériaux de construction retardent les programmes et risquent de provoquer des conflits entre la population locale et les nouveaux venus. Un plan d’urgence détaillé

permet de décider de l'opportunité d'importer les matériaux de construction des abris ou bien de trouver le moyen de soutenir et d'encourager l'expansion du côté de l'offre à l'intérieur du pays. Il est ainsi possible d'élaborer une stratégie d'intervention éventuelle qui commence à tenir compte à la fois du développement à long terme et des besoins immédiats grâce au soutien de l'industrie locale.

On doit éviter à tout prix des zones réservées à des projets spécifiques de développement des ressources naturelles ou qui se prêtent au développement (zones dotées de ressources minérales non renouvelables ou susceptibles de devenir des parcs nationaux).

Encadré no. 28

Utiliser les connaissances locales au Zaïre

Il ne faut pas sous-estimer l'importance des connaissances locales. Les habitants d'une zone peuvent donner la réponse à de nombreuses questions qui autrement resteraient sans réponse. Les connaissances locales relatives aux changements saisonniers, aux risques pour la santé et aux problèmes de sécurité sont très précieuses. A titre d'exemple, dans le camp de Lugufu pour les réfugiés zairois près de Kigoma, en Tanzanie, la FICR a pu constater qu'un terrain apparemment plus ou moins acceptable en saison sèche présente d'énormes difficultés pendant la saison des pluies. Le camp se transforme en marécage où le taux de paludisme est l'un des plus forts que la Fédération ait jamais connu. La maladie du sommeil est également très fréquente dans cette zone qui a déjà vu l'échec d'une ferme gouvernementale.

On peut utilement faire appel aux connaissances locales en cherchant à déterminer rapidement pourquoi certaines terres ne sont pas déjà exploitées.

Se servir de la télédétection

La télédétection facilite l'évaluation physique rapide des sites. Les images par satellite et la photographie aérienne permettent de disposer d'informations qu'on mettrait beaucoup de temps à rassembler par d'autres méthodes. Les images par satellite sont utiles pour le rassemblement d'informations stratégiques, tandis

que la photographie aérienne se prête davantage à l'analyse détaillée des différents sites par rapport à la conception et à la disposition des installations.

Les planificateurs peuvent, grâce aux images par satellite, «passer au crible» des sites convenant, sur le plan physique et géographique, à l'installation temporaire d'une population déplacée. Les images par satellite présentent l'avantage très important d'utiliser une technologie relativement discrète. On peut ainsi continuer à rassembler et à analyser des informations même quand les autorités d'accueil sont particulièrement sensibles aux risques de «déclencher» une situation d'urgence, ou lorsque des problèmes de sécurité rendent dangereux l'accès du personnel à certaines zones.

Le niveau de détail varie en fonction de la résolution des images. Les données fournies par les systèmes d'information géographique (SIG) présentent l'avantage, lors de la planification préalable aux installations temporaires dans une situation d'urgence, de permettre une première évaluation rapide du terrain, des sols et de la couverture végétale dans une zone assez vaste. L'évaluation s'effectue «à distance», sans avoir à visiter tous les endroits.³¹ Cependant, la technologie peut être très coûteuse et les parties concernées auront peut-être intérêt à se partager le coût des images par satellite.

Encadré no. 29

L'utilisation des images par satellite lors de la crise dans la région des Grands Lacs

Plusieurs organisations humanitaires ont déjà une certaine expérience d'utiliser la technologie de la télédétection par satellite. Aux premiers stades de la crise dans la région des Grands Lacs, OXFAM UK a chargé un hydrogéologue d'entreprendre une étude théorique à partir d'images par satellite et de cartes géologiques, étude qui a permis de retrouver les sources d'eau. Ce travail a été complété par une mission sur le terrain. Ces systèmes sont quand même coûteux. Le HCR a également voulu utiliser des images par satellite pour contrôler l'utilisation des ressources ligneuses autour de Ngara, mais n'a pas réussi à obtenir le financement nécessaire.

Source : Bulletin RRN no. 5, juin 1996.

5.3.5 Renforcer la capacité locale et constituer un stock d'informations

Faire un stock de produits de première nécessité peut représenter, pour de nombreuses organisations qui en font une entreprise collaborative, un élément important de la planification préalable aux catastrophes. Cependant, le concept d'une stratégie de constitution de stocks et d'échange d'informations est un domaine de coopération qui mériterait d'être développé davantage. L'investissement dans la diffusion d'informations et le renforcement des capacités humaines locales pour faire face aux situations d'urgence doit être un domaine privilégié de collaboration et de coordination. La création et la mise à la disposition d'autres organisations d'une base de données sur la situation et les ressources humaines peuvent être utile à cet égard. Comme nous l'avons déjà mentionné, ces données peuvent être collationnées et actualisées par une organisation de développement dans le pays.

Si la collation et la diffusion d'informations peuvent jouer un rôle clef dans les actions de préparation des organisations, les informations risquent, à moins d'être crédibles, de ne pas servir à la fin voulue. On doit donc veiller à ce que les informations diffusées soient jugées sérieuses. Une fois de plus, la coordination est d'une importance cruciale dans ce processus. On doit déterminer collectivement des sources reconnues d'informations dans le cadre d'un processus de collation d'informations. La vérification des données indicatives sur les caractéristiques particulières d'une population déplacée peut être facilitée par l'ajustement et les renvois : un système de ce genre, «Azeriweb», fait actuellement l'objet d'une expérience pilote en Azerbaïdjan, coordonnée par le DAH. Les intervenants sont encouragés à fournir des données et des informations écrites sur le nombre de personnes déplacées, l'état nutritionnel, l'accès, la capacité des magasins, etc., données pouvant être traitées dans le cadre d'un SIG régulièrement actualisé. Le défi pour les intervenants consiste à fournir des informations dans un format standardisé pour qu'elles puissent être intégrées immédiatement dans le SIG. A l'heure actuelle, on perd beaucoup de temps à extraire, du texte écrit, des informations géographiques utiles pour alimenter un site Internet régulièrement mis à jour. L'exploitation accrue d'initiatives régionales, telles que le réseau d'information régionale intégrée du DAH en Afrique Centrale, Orientale et Occidentale, peut également contribuer à constituer un «tableau régional», mais il est d'abord indispensable de persuader les organisations à échanger des informations.

L'échange d'informations à Goma

Il importe de mettre les informations locales à la disposition des organisations concernées. Un exemple de l'échange constructif d'informations entre intervenants concerne Goma, où des discussions ont eu lieu au sujet du transfert de réfugiés de Kibumba à d'autres sites. Les informations suivantes, tirées d'un rapport de situation rédigé par la FICR et concernant un site de réinstallation éventuel, ont été mises à la disposition d'autres intervenants :

«La zone n'a pas de population locale, à cause du problème des émissions de gaz carbonique (CO₂) ; l'armée zaïroise avait envisagé d'installer une base militaire ici, mais a désisté à cause des risques pour la santé. Toute les terres du côté du lac dans cette zone sont exposées au danger de CO₂ ; on prévoit d'installer le camp du côté du lac et non du côté de la route un peu plus loin, mais même cette zone a des poches de CO₂. Le problème n'est pas particulièrement grave en saison sèche, mais la situation sera très dangereuse pendant la saison des pluies, notamment pour les enfants et les personnes âgées.»

5.3.6 Comment utilise-t-on les informations rassemblées ?

Les situations sont chaque fois différentes et la décision finale doit être prise par les acteurs à l'époque. Il va sans dire qu'un système de hiérarchisation simple (voir plus loin) peut aider à orienter l'analyse et déterminer la nature des facteurs les plus importants qui facilitent ou entravent la durabilité.

L'exemple suivant, portant sur l'emploi d'informations ainsi rassemblées, concerne l'expérience de l'installation temporaire des réfugiés somaliens à Harticheik, en Ethiopie, en 1988.

Plusieurs facteurs – protection, sécurité, accès, population d'accueil, autorité d'accueil, questions écologiques, caractéristiques de la population déplacée – influencent la planification «en préparation» d'IHT, comme nous l'avons mentionné au chapitre 3. Ils conditionnent les décisions et la direction que peuvent prendre les planificateurs et font pencher la balance en faveur d'une solution IHT préconisant soit la séparation soit l'intégration des populations déplacées, selon les cas.

Figure 1 – L’isolement ou l’intégration

Facteur	Isolement	Intégration
	1	20
Protection	4	
Sécurité	2	
Accès	3	
Environnement	5	
Population Locale	3	
PD	3	
Autorité d’accueil	1	
Politique des bailleurs de fonds	4	
Total		25/160

Le cas analysé ici se rapporte à l’expérience IHT à Harticheik (Ethiopie) en 1988, présentée dans le détail au chapitre 6. Sur une échelle de 1 à 20, 20 points représentent une situation «parfaitement» adaptée à l’intégration d’une population déplacée dans un population/milieu d’accueil/local, tandis qu’un point indique la situation la moins adaptée. Les numéros indiqués n’ont pas pour but de classer les options sur une échelle allant du meilleur au pire, car seule une analyse précise des contextes permet d’y parvenir. Cependant, nous sommes partisans d’efforts pour installer les populations déplacées d’une façon plus digne et durable que ne le permettent de nombreux camps. A Harticheik, la protection obtient ainsi un score de 4 points sur 20, puisque le gouvernement éthiopien s’intéressait surtout aux questions de protection et de sécurité nationale. Il tenait à maintenir les réfugiés somaliens à l’écart des citoyens éthiopiens. Du fait de cette préoccupation gouvernementale, il y avait dès le début une prédisposition en faveur d’une IHT séparée pour les réfugiés et l’option obtient donc un score «faible». La sécurité obtient également un score «très faible» à cause de la complexité des appartenances claniques dans la région. La zone

d'installation des réfugiés étant difficile d'accès, du fait de la situation délicate de la région frontalière, l'accès à des solutions autres que des camps aurait été très difficile, ce qui explique le faible score.

Le score de 25 points sur 160 indique qu'il était nécessaire d'envisager une IHT séparée, soit un camp en lieu sûr, puisque la plupart des facteurs influençant la durabilité constituaient des entraves à toute forme d'intégration dans les populations locales ; il y avait de maigres chances d'orienter un programme vers une formule plus durable.

Le cadre d'analyse de situation présenté ci-dessus, aussi sommaire soit-il, peut utilement servir de base à la discussion des aspects importants à prendre en considération afin de choisir la meilleure solution IHT possible. Une discussion ainsi structurée peut donner de bons conseils au début du processus pour orienter les actions futures. En gardant bien à l'esprit l'option d'intégration, tout au long d'un processus de planification, on augmente les chances de concrétiser cette option.

5.3.7 Les avantages de la collaboration

Encadré no. 31

La coordination – lacune clef des interventions humanitaires

On a identifié maintes et maintes fois la coordination comme lacune des efforts d'assistance humanitaire, lacune mise en lumière surtout par l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence fournie au Rwanda par l'ensemble du système humanitaire. A l'heure actuelle, de nouvelles évaluations de la coordination humanitaire dans la région des Grands Lacs en Afrique sont en cours. La première, une évaluation indépendante, coordonnée par le DAH et financée par des bailleurs de fonds institutionnels et des ONG, met l'accent sur la «coordination stratégique». La deuxième, menée conjointement par HCR, PAM et UNICEF, essaie de tirer des enseignements en matière de coordination opérationnelle.

La création d'un cadre institutionnel favorisant les programmes humanitaires performants dépend des relations entre les acteurs clefs. La mise en oeuvre efficace, sans à-coups, d'un programme humanitaire passe en large mesure par des relations professionnelles constructives entre l'ensemble des principaux

acteurs concernés par la situation d'urgence. Il est très difficile d'établir des relations positives dans l'ambiance tendue des premiers stades d'une situation d'urgence. Il convient donc, pendant la phase stratégique, de forger des liens de partenariat, c'est-à-dire de faire la connaissance d'autres acteurs, afin de définir des objectifs communs et comprendre les limites et les difficultés de chaque acteur. Ceci facilitera l'établissement de relations ancrées dans la confiance et la compréhension mutuelles, relations qu'il convient d'institutionnaliser au lieu de personnaliser.

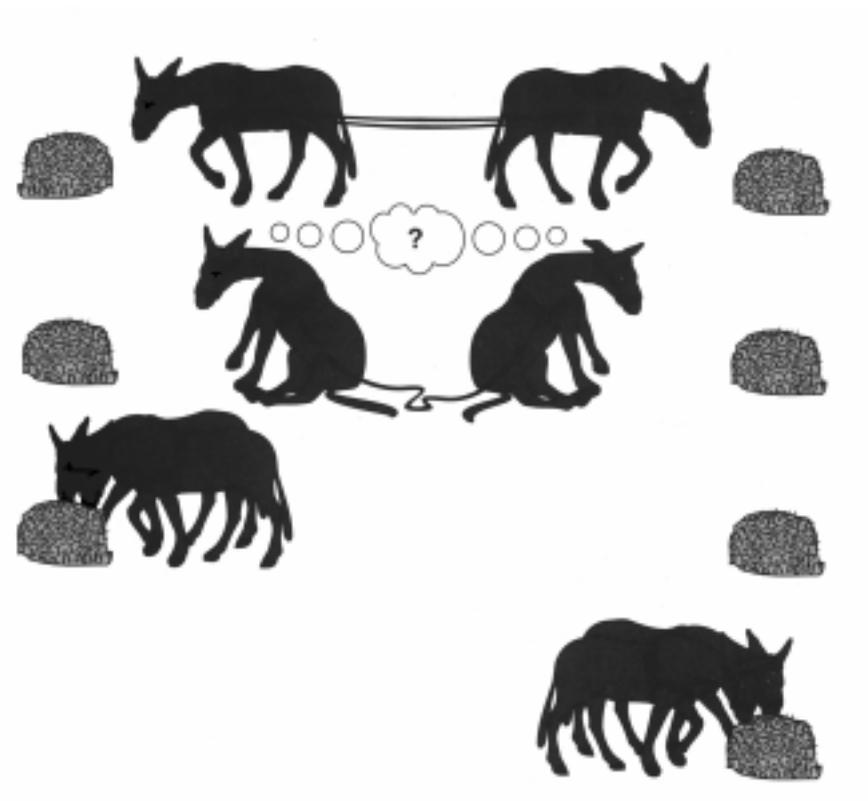
La mise en place d'un cadre habilitant et d'un soutien pour le programme humanitaire futur doit intervenir lors de la phase de rassemblement coordonné d'informations.

Encadré no. 32

Etablir de bonnes relations

- comprendre la structure hiérarchique de l'autorité d'accueil. Le protocole doit être respecté aux niveaux national et local.
- discuter avec les autorités d'accueil les possibilités en matière d'affectation de sites.
- se renseigner au sujet des principaux bailleurs de fonds – quelles sont leurs priorités, par exemple ?
- avoir déjà une idée des possibilités de financement.
- savoir comment rédiger et présenter les demandes de financement afin d'obtenir des résultats rapides.
- s'informer sur la capacité locale de faire face à une situation d'urgence – où se trouve cette capacité ?
- se renseigner sur la disponibilité et l'accessibilité des ressources locales – faut-il demander des autorisations spéciales ?
- savoir qui sera chargé de prendre les décisions au nom de l'autorité locale (au niveau du district et au niveau national).
- se renseigner sur le personnel et les priorités institutionnelles des organisations partenaires.

Figure 2 – Une réponse coordonnée³²



© Red R 1995, "Engineering In Emergencies".

Encadré no. 33**Éléments à considérer lors de la phase de rassemblement d'informations stratégiques**

- Prévoir un organisme de coordination responsable d'orchestrer le rassemblement et la diffusion des informations et les campagnes.
- La pertinence des plans économiques et de développement du pays a-t-elle été vérifiée ?
- Sensibiliser les autorités d'accueil à l'idée de la planification et du rassemblement d'informations «pour le cas où». La tâche peut être très délicate. Respecter la confidentialité des informations, le cas échéant, et les transmettre uniquement aux parties prenantes.
- Constituer un stock d'informations.
- Les bailleurs de fonds sont-ils au courant et sont-ils d'accord ?
- Vérifier si des informations utiles sont disponibles auprès d'autres sources telles que les universités ou les instituts de recherche.
- Essayer de convaincre les autorités d'accueil et les bailleurs de fonds des avantages mutuels éventuels de l'aménagement d'installations temporaires pouvant être intégrés dans des cités/ installations futurs.
- Utiliser la télédétection pour identifier des sites convenant éventuellement aux IHT.

5.4 La phase de planification coordonnée

Cette phase correspond, grosso modo, à l'élaboration de plans d'urgence. La planification idéale dans ce contexte ressemblerait à celle décrite par le HCR : «un processus de planification à moyen terme, dans des conditions incertaines, lors duquel les scénarios et les objectifs sont arrêtés, les actions gestionnaires et techniques sont définies et les systèmes d'intervention éventuels sont mis en place afin de prévenir une crise ou une situation d'urgence ou, à défaut, d'améliorer la réponse» (HCR, 1996³³). La discussion relative à la prévention des situations d'urgence dépasse les limites de cette étude.³⁴ Néanmoins, il s'est avéré difficile de faire financer ce genre de planification, peut-être en partie parce que les tentatives d'élaboration de plans d'urgence ont eu des résultats mitigés.

Encadré no. 34

La crise au Rwanda montre les limites des plans d'urgence

Les plans d'urgence relatifs à l'afflux de réfugiés du Rwanda vers Goma, en 1994, servent à illustrer les limites de ce genre de planification, mettant en lumière les difficultés de faire échanger des informations en vue de l'alerte précoce et d'obtenir un financement, un engagement vis-à-vis du plan et des ressources suffisantes.³⁵ Il y a eu deux tentatives d'élaboration de plans d'urgence dans la région, l'une menée par le HCR et l'autre par le DAH, presque sans lien entre elles. L'absence de collaboration entre deux organes de l'ONU illustre les difficultés qui se présentent lorsqu'on cherche à aborder des questions plus larges d'intérêt inter-institutionnel. Par ailleurs, il est difficile, du fait que les définitions servant à orienter le processus n'étaient pas les mêmes dans les deux cas, d'évaluer leur performance. Pour le DAH, il s'agissait essentiellement d'élaborer des plans afin de s'assurer d'un financement suffisant, tandis que le HCR cherchait plutôt à définir des objectifs stratégiques et les rôles techniques et gestionnaires.

En principe, le choix des informations servant à mettre au point la phase de planification est fait pendant la phase de rassemblement d'informations. A ce stade, si la décision relative aux informations à utiliser n'est pas prise, on aura au moins établi une structure bien coordonnée pour la prise de décisions collectives concernant la fiabilité des différentes sources de données.

Encadré no. 35

L'arrivée des réfugiés koweïtiens attendue et préparée pendant la guerre du Golfe

Lors de la guerre du Golfe en janvier/février 1991, une grande décision internationale est prise de préparer l'arrivée prévue de blocs de 100.000 réfugiés koweïtiens, en Jordanie, en Turquie, en Syrie et en Iran. La décision repose sur l'expérience de l'immense crise qui s'est déclenchée en 1990 lors de l'invasion du Koweït par l'Irak, provoquant la fuite de 1,5 millions de personnes. En Jordanie, le CICR, MSF et des organisations jordaniennes aident à établir les

suite au verso

Encadré no. 35 – suite

camps. Construits selon des normes adéquates, les camps sont pourtant situés dans le désert, terrain vague entre des postes frontaliers. Cette politique est adoptée parce que le gouvernement refuse d'envisager l'accueil de réfugiés à moins qu'ils ne soient en transit vers des pays tiers. Il est prévu d'effectuer les formalités dans ces camps de transit. En l'occurrence, très peu de réfugiés sont arrivés dans ces camps de transit aménagés sur commande, la plupart d'entre eux ayant apparemment pris la fuite en 1990.

On peut tirer deux enseignements de cette expérience :

- Si la volonté et, par conséquent, les fonds existent, il est possible de mettre sur pied des plans d'urgence.
- Les sites – dans le désert, loin d'être idéaux, sans abri naturel, sans eau (il a fallu prévoir des camions citernes) – ont été choisis en fonction de considérations politiques. Si, une fois choisi le site, l'aménagement et la disposition des camps étaient effectivement des affaires techniques, la décision réelle ne tenait pas à des raisons techniques.

On ne doit pas sous-estimer la contribution à l'amélioration de la programmation que peut apporter la planification coordonnée, collaborative. Pour être performant, le dispositif doit prévoir la mise en place de plans communs et exiger des acteurs qu'ils comprennent leurs rôles dès le début de la situation d'urgence et s'appliquent à la réalisation des objectifs collectivement déterminés. On ne doit pas perdre de vue l'objectif commun d'apporter une assistance à la population déplacée et d'améliorer ses conditions de vie. A certains moments critiques, il arrive que les interventions d'urgence soient détournées de leurs objectifs, comme par exemple au début des programmes ou lors de l'introduction dans un programme existant d'un nouvel afflux de personnes déplacées. C'est à ces moments de grande tension que les programmes peuvent souffrir de l'indécision qui résulte du manque d'une définition précise des rôles et des objectifs. Un plan d'urgence bien conçu, collectivement arrêté, permet de minimiser les risques à cet égard et de s'en tenir aux objectifs communs.

5.4.1 Quand faut-il envisager l'élaboration collaborative d'un plan d'urgence ?

La réponse à cette question est déterminée, en grande partie, par les résultats du rassemblement des informations stratégiques. Les informations provenant des systèmes d'alerte précoce³⁶ et les signes permettant de prévoir l'éventualité, même peu probable, d'une situation d'urgence doivent inciter les organisations humanitaires à démarrer le processus d'élaboration de plans d'urgence. Ceux-ci auront donc pour toile de fond l'évaluation et l'analyse de la situation. Dans les régions où les situations d'urgence sont fréquentes, les plans de travail et la programmation doivent envisager la possibilité d'élaboration collaborative de plans d'urgence détaillés.

Il ne s'agit pas forcément d'une opération coûteuse. Il convient plutôt de mettre l'accent sur l'utilisation des informations et des résultats d'analyse existants afin de fixer les objectifs pour les différents cas de figure et faire connaître les conclusions. Des organisations en dehors du monde du développement qui interviennent en cas de catastrophe, les pompiers par exemple, emploient ce processus en sachant qu'elles pourraient être appelées à intervenir lors de catastrophes imprévues. Elles prévoient une série de cas de figure et adaptent les moyens d'intervention aux besoins spécifiques de chacun. De même, les pays sujets aux catastrophes naturelles mettent en place des plans d'urgence en prévision de catastrophes. A l'heure actuelle, les pays de la SADC en Afrique australe élaborent des plans d'urgence en prévision de la sécheresse, la plus importante jamais provoquée par El Niño, prévue en 1997-8.

Un plan d'urgence ne s'élabore pas une fois pour toutes ; il doit être souple, prêt à changer et à s'adapter aux nouvelles situations qui se présentent. On met fin à la phase de planification au moment de la transformation du plan d'urgence en plan opérationnel³⁷, ou d'une amélioration sensible de la situation qui a poussé à l'élaboration du plan d'urgence.

Encadré no. 36**Les plans d'urgence en prévision de catastrophes au Bangladesh**

Le Bangladesh consacre des efforts considérables à la prévision des inondations et des cyclones, afin de pouvoir répondre aux besoins d'abri et de logement des populations touchées.

L'idéal serait que les gouvernements, les bailleurs de fonds et les intervenants dans des régions sujettes aux situations d'urgence complexes prennent des dispositions afin d'être en mesure de prévoir différents événements et de s'organiser en conséquence. Il va sans dire que les conflits mettent à rude épreuve les efforts pour prédire les déplacements de populations – on peut plus facilement identifier les régions sujettes aux inondations ou à la sécheresse que le moment ou l'endroit exact où un conflit va éclater. Compte tenu de ces contraintes, ce genre de planification dépasse en général la sphère d'influence immédiate des organisations humanitaires.

5.4.2 Qui doit participer à l'élaboration des plans d'urgence ?

Pour mener à bien l'élaboration d'un plan d'urgence, toutes les parties prenantes doivent y participer ou, du moins, en être informées. En l'absence d'une représentation spécifique sur des aspects techniques tels que la construction d'abris, l'eau, l'hygiène et l'assainissement, etc. lors de l'élaboration du plan d'urgence, celui-ci doit en tenir compte et définir précisément l'apport attendu du l'intervenant ou de l'organisation qui viendra jouer ce rôle aux côtés des acteurs participant déjà au processus.

La participation des autorités d'accueil et, par là, leur acceptation des options sont d'une importance critique ou de fait pour la mise en application future du plan. Les bailleurs de fonds ont également un rôle très important. L'engagement financier en faveur de stratégies à plus long terme pour l'installation des populations déplacées fait partie intégrante du processus ; si la communauté internationale rechigne à partager le coût réel du phénomène des exodes massifs de populations, pourquoi les autorités d'accueil accepteraient-elles de modifier leur démarche actuelle ?

Le processus de planification doit parfois s'étendre au-delà des frontières d'un seul pays. Les interventions humanitaires doivent, dans de nombreux cas (comme

l'illustre la situation dans la région des Grands Lacs, par exemple), tenir compte du contexte régional/international. Dans le cas de Goma, l'Ouganda et le Kenya ont participé à la livraison des vivres et autres produits. Il faut, dans de tels cas, prendre contact avec des organisations partenaires dans les pays voisins pour qu'ils collaborent au processus de planification. Ceci sera particulièrement important dans le cadre d'une IHT si, par exemple, un apport international est jugé nécessaire pour assurer l'approvisionnement en matériaux de construction.

Le processus de planification doit également développer un cadre permettant de tenir compte des préférences de la population déplacée et de les intégrer dans la conception finale de l'IHT.

Par ailleurs, l'élaboration de plans d'urgence donne aux services de développement et d'urgence d'une même organisation une belle occasion de coordonner la planification. S'ils profitent de l'occasion, il est à espérer que les programmes d'urgence commenceront à alimenter des initiatives de développement à plus long terme dans la zone d'installation de la population déplacée.

Un plan d'urgence vise donc à déterminer les relations organisationnelles et structurelles offrant les meilleures perspectives d'un programme d'aide performant, à éliminer les sites inacceptables et à définir les critères de sélection du site définitif. Ce plan représente, en quelque sorte, l'infrastructure permettant de coordonner les efforts.

5.4.3 Sur quoi le plan d'urgence doit-il porter ?

Une partie des informations indispensables à la planification existera dans la banque de données constituée pendant la phase de rassemblement d'informations stratégiques, qui peut servir de base à la planification ultérieure. Néanmoins, l'élaboration d'un plan d'urgence convenable exige davantage de détails, notamment sur les secteurs techniques. A titre d'exemple, si une population déplacée doit être intégrée dans une installation urbaine existante, que faut-il faire pour remettre les bâtiments en état, quelles sont les améliorations des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement qui s'imposent pour que ces systèmes puissent couvrir les besoins de la population existante et de celle qui arrive ?

On doit, d'une part, rassembler ces informations en gardant à l'esprit les différents types d'IHT possibles et, d'autre part, définir des critères pour l'évaluation des sites proposés en fonction des besoins prioritaires, c'est-à-

dire selon leur aptitude à absorber un certain nombre de personnes déplacées, le degré de protection qu'ils assurent, l'hygiène du milieu, etc. Ceci permet de rayer les sites inacceptables de la liste des possibilités et de procéder à un examen ultérieur des sites probables, afin d'avoir une idée réaliste du coût global de la formule IHT choisie.

Le plan d'urgence détaillera la procédure à suivre aux stades critiques d'évolution de la crise, c'est-à-dire entre autres le début de l'exode et la période pendant laquelle la population déplacée est en transit.

Au moment du déplacement

Faire appel aux bailleurs de fonds le plus tôt possible. A ce stade, l'autorité d'accueil doit impérativement affecter rapidement un terrain et autoriser son utilisation pour l'installation de la population déplacée. Des négociations intensives sont parfois nécessaires et la présence de représentants bien informés des bailleurs de fonds peut être d'une grande utilité à ce moment-là. De tel négociateurs peuvent exercer beaucoup d'influence en indiquant clairement le montant des crédits disponibles et le type de programme pouvant être financé. Si les bailleurs de fonds s'engagent, à ce stade, à financer des activités ou des investissements au profit des populations à la fois locale et déplacée, ils ont des chances de persuader les autorités d'accueil d'affecter les sites préférés plutôt que des sites plus marginaux.

S'en tenir à la structure de coordination qui a été convenue. Il est essentiel de respecter les accords en matière de coordination ; si l'organisme de coordination ne prend pas la tête à ce stade, il risque de créer un précédent inacceptable et donner aux intervenants un prétexte pour faire comme bon leur semble. Pourvu qu'un groupe représentatif d'organisations et d'opinions ait participé au processus de planification, les divergences sont peu probables. Il est conseillé, pour ne pas perdre de vue les objectifs communs, d'encourager les acteurs à souscrire un «contrat» transparent, portant sur le cycle de projet, qui définit les rôles et les responsabilités de chacun. On suppose que le fait d'avoir signé un contrat exerce une plus grande pression sur l'organisation pour qu'elle respecte ses obligations et rende compte aux co-signataires et aux bailleurs de fonds. Ces contrats, qu'on peut éventuellement rendre publics, indiqueraient la nécessité et les moyens d'assurer une réévaluation permanente et une grande souplesse d'approche.

Un tel outil de gestion a été développé conjointement par le HCR et LWS au Népal. «L’outil de gestion du cycle de projet», se référant particulièrement aux projets dans le domaine de l’eau et de l’assainissement, propose un moyen de rassembler tout le monde autour d’une table et puis sur le terrain pour participer à un processus. Les organisations souscrivent un contrat, qui se veut proactif et vise à empêcher les erreurs au lieu de se demander pourquoi elles se produisent.

La structure de coordination doit également tenir compte de la hiérarchie des différentes organisations et des autorités d’accueil, reflétant tous les échelons, du plus haut jusqu’aux comités sectoriels basés dans les IHT.

Faire participer la population déplacée dans la mesure du possible. L’importance de bien connaître la population déplacée a déjà été soulignée. Au moment de l’exode, on doit identifier précisément les caractéristiques de la population concernée et exploiter toutes les sources d’information associées.

Les propositions de programmes de secours doivent être mis au point en fonction des conditions du déplacement et soumis le plus tôt possible à l’approbation des bailleurs de fonds.

Le transit

C’est en ce moment, quand les gens ont quitté leur domicile et se dirigent vers une destination inconnue, que l’autorité d’accueil et les organisations partenaires ont des possibilités d’influencer la route empruntée et donc le lieu d’installation temporaire des populations déplacées. Dans de nombreux cas, les gens ne savent pas très bien où aller ; ils s’éloignent d’un milieu dangereux à la recherche d’un autre qui leur accordera une certaine protection, apparente ou réelle. A part cela, en supposant qu’ils bénéficient de la liberté de mouvement, c’est leur résistance physique et le sort qui déterminent où ils vont s’installer. On peut, grâce à des conseils clairs relatifs aux sites présélectionnés et à la fourniture d’assistance en chemin, diriger la population déplacée vers des lieux où il est plus facile de lui venir en aide. En l’empêchant ainsi de s’installer dans des endroits peu indiqués, on minimise la perturbation que pourraient supposer des déplacements futurs vers un site plus convenable.

5.5 Que faire si la planification préalable s'avère impossible ?

L'expérience montre qu'une planification du genre décrit ci-dessus n'est pas toujours possible, entre autres lorsque la situation d'urgence n'a pas été prévue ou si les autorités d'accueil ont opposé une grande résistance au processus.

Encadré no. 37

Les Rwandais encouragés à traverser la frontière tanzanienne, avril 1994

Alors que des dizaines de milliers (170.000) de Rwandais traversent le pont des chutes du Rusumo pour se rendre en Tanzanie, en avril 1994, des représentants des organisations humanitaires internationales parviennent à leur faire parcourir les 12 kilomètres supplémentaires jusqu'au site de Benako, au lieu de leur permettre de s'effondrer à 1 kilomètre de la frontière. Ce site a été désigné, quelques jours auparavant, comme site d'intervention d'urgence. C'est en déployant des porte-voix, des véhicules, etc. et tout simplement en exhortant les réfugiés à poursuivre leur chemin que les organisations humanitaires y sont parvenues ; elles auraient ainsi sauvé de nombreuses vies humaines.

Que faire dans ce cas-là ? Tout d'abord, on doit bien se mettre en tête que les principes que nous venons de présenter sont toujours valables. Le rassemblement d'informations de bonne qualité sur tous les secteurs indiqués doit se poursuivre dans la mesure du possible. La première réaction face à une situation d'urgence consiste généralement à déployer des agents techniques soucieux de répondre aux besoins de survie immédiats. Il y a de bons arguments en faveur de l'envoi sur le terrain de gestionnaires de programme ou de décideurs capables de prendre du recul par rapport à ce qui se déroule devant leurs yeux pour regarder la situation d'urgence dans son contexte. La présence de personnes qui, n'étant pas débordées par le détail quotidien de la phase d'intervention d'urgence, voient la situation dans une optique à plus long terme permet d'envisager une planification à plus long terme.

Dans ces conditions, il est encore plus important que ces professionnels soient dotés d'une bonne connaissance et d'une bonne compréhension des complexités de la situation devant laquelle ils se trouvent. Ils doivent impérativement savoir quel genre d'informations il faut rassembler et comment y donner suite, car ils n'ont pas le temps d'apprendre sur le tas.

Lorsque c'est l'opposition de l'autorité d'accueil qui a empêché la planification transparente et coordonnée, il est parfois possible de mener des investigations préliminaires, rudimentaires, en préparation d'une IHT éventuelle et même, en s'écartant des pratiques idéales, de les mener à l'insu de l'autorité d'accueil ou des communautés locales. C'est tout simplement le moins qu'on puisse faire.

Les cas de figures «typiques»

Ce chapitre présente des études de cas pour que le lecteur puisse mettre les discussions précédentes en contexte. Dans la mesure où les exemples choisis le permettent, la discussion se situe dans le cadre des considérations clefs, telles que la protection, l'accès et les caractéristiques des populations d'accueil et déplacée, esquissées au chapitre 3. Nous demandons au lecteur d'une part de considérer les exemples sous l'angle de l'éventail intégration-séparation (figure 1) et, d'autre part, d'examiner les influences qui ont déterminé leur classement respectif. Il s'est avéré difficile d'identifier des études de cas portant spécifiquement sur la planification préalable aux interventions dans des «zones cibles» plutôt qu'auprès de «groupes cibles». Nous espérons toutefois que les résultats de programmes qui ont pris en considération, à dessein ou incidemment, certains éléments de l'approche «zone cible» aideront à orienter la planification future.

Le titre du présent chapitre, en employant le mot «typique», ne rend pas justice au nombre et à la grande diversité des situations qui se présentent aux agents humanitaires au cours de leur travail. Néanmoins, nous espérons que la

présentation de cinq études de cas provenant de contextes différents – elles se réfèrent pour la plupart à des situations d’urgence de grande envergure, mais portent toutefois sur l’Afrique et l’Asie, les milieux urbain et rural, les réfugiés et les PDI – fournira un cadre permettant au lecteur de visualiser les types de contraintes qui pèsent sur l’installation des populations déplacées et les efforts pour surmonter les obstacles.

Il n’y a évidemment pas d’expérience qui réussisse à tous les égards. A titre d’exemple, si le cas de Ngara, en Tanzanie, est un exemple de coordination correctement assurée par la communauté internationale, l’afflux de réfugiés a eu un impact négatif très important sur l’environnement, tandis que le choix du site a suscité des problèmes complexes de protection. Cependant, on peut utiliser les enseignements tirés de l’expérience, positive ou négative selon les cas, pour faire connaître les choix qui se présentent aux équipes de planification et les résultats des différentes actions.

Par ailleurs, nous reconnaissons que les analyses qui suivent ne représentent pas des études approfondies du processus de planification dans les situations concernées, et ce, pour les raisons suivantes :

- L’analyse détaillée de chaque situation nécessiterait des recherches sensiblement plus importantes que ne le permet le temps disponible pour la préparation de cette étude.
- L’analyse du choix d’un site IHT présente de nombreuses difficultés, car les facteurs, divers et complexes, qui influent sur les décisions sont chaque fois différents.
- Le manque d’accès aux connaissances de première main.
- Le manque d’accès aux évaluations et aux rapports internes des différentes organisations.
- Pour reprendre la citation dans le deuxième chapitre, «L’arbitre final de la planification des installations est la population cible, le critère de succès le plus important étant le bien-être de cette population sur une certaine période». Cependant, on ne sait pas si, de l’avis de la population déplacée ou de la population locale, la solution définitive était satisfaisante.

6.1 Harticheik, Ethiopie, 1988

Grand afflux, questions de protection et de sécurité, politique de séparation adoptée par l'autorité d'accueil

On a beaucoup dit, beaucoup écrit, au sujet de cette expérience. A de nombreux égards et pour de nombreuses organisations, Harticheik a représenté un phénomène d'apprentissage extrêmement controversé et important. La présentation schématique ci-après ne cherche pas à examiner les conclusions et les leçons tirées du programme en général, mais à mettre en lumière les éléments clefs qui ont influé sur le choix du site d'installation des réfugiés, le camp de Harticheik.

Antécédents

Un accord de paix, signé en avril 1988, marque la fin de 11 ans d'hostilités entre l'Ethiopie et la Somalie qui se disputent le contrôle du désert de l'Ogaden. Des réfugiés du clan Issak, anciens rebelles dans leur propre pays, sont renvoyés en Somalie, mettant fin à la période où ils ont trouvé asile et armements en Ethiopie. Les combats éclatent rapidement à Hargeisa, chef-lieu du nord de la Somalie, et autour de la ville ; des violations des droits de l'homme, commises par les combattants du gouvernement somalien et les rebelles issak, sont signalées. Les civils issaks deviennent la cible de forces gouvernementales somaliennes et, en conséquence, des vagues de réfugiés, dont des professionnels encore vêtus de leur complet veston, commencent à traverser la frontière éthiopienne à la fin du mois de juin 1988. L'exode continue pendant tout le mois de juillet au rythme de 4-5.000 personnes environ par jour. Les nouveaux venus, pour la plupart d'entre eux, sont divisés entre les villages de Harticheik, Harchin et Aware.

Harticheik et Harchin sont de petits villages de commerce situés sur les parcours de transhumance des pasteurs. Harticheik se trouve à environ 75 km au sud-est de Jijiga, chef-lieu de l'Ogaden. Les villages marquent les confins du territoire du clan Issak en Ethiopie. A l'époque, Aware est une ville ogadénie, peu accueillante pour les réfugiés issaks. La division ethnique revêt une importance cruciale, car l'Ethiopie, craignant des conflits avec la population locale non issak, préfère ne pas laisser sortir les réfugiés de la zone issak.

Une grande partie des réfugiés venus d'Hargeisa, pourtant apparentés à la population locale, ne sont plus des nomades et sont donc mal préparés à survivre dans un milieu dur et sans eau tel que l'Ogaden.

L'importance de l'afflux prend la communauté internationale au dépourvu, en dépit des témoignages recueillis dans le nord de la Somalie relatifs à l'intensification de la violence, de l'histoire de 100 ans de conflits et, plus récemment, de 20 ans de secours et de réhabilitation. Le gouvernement éthiopien, dont les ressources sont déjà mises à rude épreuve par 300.000 réfugiés soudanais dans le ouest du pays, demande l'assistance internationale. Cependant, au début, il rechigne apparemment à autoriser l'accès aux fonctionnaires et journalistes étrangers, de peur d'éveiller l'hostilité du président somalien, Syad Barré, qui refuse d'admettre l'existence de la guerre civile dans son pays et donc des réfugiés.³⁸

Les difficultés du site

Sur le plan logistique, Harticheik n'a rien de commode. Des sources d'eau aménagées suffisamment importantes pour desservir les réfugiés, la plus proche est à 75 km de distance, à Jijiga. Il faut donc organiser l'approvisionnement par camions-citernes, peut-être le plus grand programme de ce genre jamais mis en oeuvre pour une communauté de réfugiés. En plus, les routes dans la zone sont en très mauvais état, avec des poches de vertisols noirs qui les rendent quasi impraticables en période de pluie. Les vivres et d'autres produits doivent être transportés de Djibouti par voie de terre, cet itinéraire s'avérant très difficile. Le potentiel agricole est minime dans une zone écologiquement fragile où le combustible vient rapidement à manquer. Du point de vue de la logistique et des ressources naturelles, le site est évidemment mal choisi. En revanche, sur le plan ethnique et culturel, il s'adapte beaucoup mieux aux besoins de sécurité aux premiers stades de la crise.

Il est proposé à l'origine de réinstaller à Harticheik la petite population de réfugiés à Harchin, pour l'éloigner de la frontière. Cependant, le site peut accueillir à peine plusieurs milliers de résidents. Au début de l'afflux massif, on a déclaré à maintes reprises que le site ne convient pas à une population plus importante et qu'il est tout à fait intenable sur tous les plans sauf la protection et la sécurité. Or ce sont là, en dernière analyse, les facteurs décisifs pour le gouvernement éthiopien. Harticheik est acceptable uniquement en tant que site temporaire d'accueil pour un petit groupe de réfugiés avant le rapatriement prévu.

Protection et sécurité

Quelques réfugiés somaliens sont présents à Harchin depuis fin 1987, les problèmes de protection étant relativement peu nombreux lors du premier grand

afflux, même si les conditions physiques demeurent atroces pendant quelque temps. L'état nutritionnel des réfugiés se détériore rapidement et le taux de mortalité au cours de la première année atteint près du double du taux normal chez les populations résidentes en Ethiopie et en Somalie. Cependant, la sécurité physique et le principe de l'asile ne sont pas mis en cause lors des premières phases.

Cette situation change avec le temps, à mesure que Harticheik se transforme en installation quasi permanente. Les besoins des réfugiés en bois, qu'ils vont chercher dans des zones près de villages éthiopiens, parfois habités de sous-clans rivaux, provoquent des disputes de plus en plus fréquentes. Les efforts de certains réfugiés pour aller vivre ou travailler dans les villes plus importantes de Jijiga et Harar sont également source de friction.

Le nombre de Somaliens arrivant dans la région augmente, aggravant les problèmes de sécurité, essentiellement à cause de l'introduction d'une quantité très importante d'armes. Les déplacements partout dans la région deviennent ainsi plus dangereux à la fois pour la population locale et pour les réfugiés.

Population locale

Les premiers venus entretiennent à peine de relations économiques et sociales avec la population d'accueil, exception faite de ceux qui ont des liens de parenté ou autres avec les sous-clans. A l'époque, Jijiga a une population mixte d'Amharas, d'Oromos et de Somalis. La Somalie ayant envahi l'Ethiopie il y a une décennie à peine, les montagnards se montrent encore soupçonneux à l'égard d'une grande population de Somalis dans la région. Ces soupçons reprennent ceux du gouvernement et des militaires éthiopiens qui n'encouragent pas les contacts. La population locale la plus proche du camp s'arrange avec les réfugiés, faisant un peu de troc mais en exigeant également le maintien d'une zone tampon.

Gouvernement d'accueil

A l'époque, le gouvernement éthiopien tient à ce que tous les réfugiés restent dans des camps, mais quelques assouplissements sont parfois consentis, notamment s'il s'avère indispensable d'adresser des réfugiés aux services médicaux à Jijiga. Dès le premier afflux, le gouvernement éthiopien exige que les réfugiés soient séparés de la population locale pour des raisons de sécurité nationale.

Coordination

Le gouvernement éthiopien est, à chaque stade de l'opération, l'acteur principal. Le camp est géré par des agents gouvernementaux et les militaires font la patrouille. La coordination s'avère difficile au début, car trois institutions gouvernementales participent à l'opération. Le gouvernement local participe également à quelques décisions (autorisation à utiliser la route, approvisionnement en eau,...), mais les décisions les plus importantes sont prises au niveau central à Addis Abeba. Les négociations se déroulent à Jijiga ou dans la capitale selon les cas.

Dès le début de 1989, le gouvernement éthiopien crée l'Administration pour les affaires des réfugiés et des rapatriés (AARR), qui devient l'interlocuteur du HCR. AARR reste essentiellement «sous l'influence» du ministère de l'Intérieur.

La coordination entre les acteurs internationaux est inégale. Des réunions régulières ont lieu entre le HCR et les ONG, mais trop peu d'attention est consacrée à la détermination d'objectifs communs et à la planification collaborative, ce qui aboutit malheureusement à une méfiance mutuelle. Le HCR et le PAM, seuls organes de l'ONU apportant une contribution importante à l'intervention dans l'est de l'Ethiopie, collaborent très étroitement, à ce qu'il paraît.

Le programme d'aide aux réfugiés dans l'est de l'Ethiopie subit de nombreux contretemps -dont certains à mettre sur le compte du gouvernement d'accueil – se rapportant entre autres aux communications mal assurées entre la capitale et les bureaux sur le terrain, la qualité mitigée des agents gouvernementaux dans le camp, les négociations insuffisamment vigoureuses du HCR et la frustration continue des tentatives d'établissement d'un dialogue significatif avec les résidents du camp.

Pourquoi choisir de créer un grand camp à Harticheik ?

Tout d'abord, il convient de signaler qu'il y avait très peu de possibilités alternatives dans cette région en proie aux bouleversements ethniques et politiques. Ce sont apparemment ces considérations, plus que n'importe quelles autres, qui ont persuadé le gouvernement éthiopien d'installer la grande population de réfugiés dans ce qui devait être, à l'origine, un site d'accueil pour des réfugiés en faible nombre de Harchin. Le gouvernement avait apparemment comme préoccupation majeure en matière de sécurité d'empêcher

l'installation d'un nombre important de réfugiés somaliens près de Jijiga, centre gouvernemental important et ville de garnison.

Certains affirment que le HCR n'a pas exercé suffisamment de pression sur le gouvernement éthiopien pour qu'il autorise la réinstallation du camp dans un site plus convenable du point de vue physique. Cependant, la réinstallation dans un milieu mieux équipé aurait apporté ses propres difficultés. Il aurait fallu amener des centaines de milliers de réfugiés en territoire oromo vers Harar, Gursum et Dirédaoua, ce qui aurait certainement provoqué des conflits avec la population d'accueil et les forces de défense nationale.

Encadré no. 38

Les facteurs favorisant des camps séparés à Harticheik

- Le gouvernement éthiopien était très sensible, du fait de la situation politique complexe aux niveaux international et national et des conflits passés, aux questions de sécurité nationale.
- Les politiques et l'attitude des bailleurs de fonds ont été imprégnées de l'idéologie de la guerre froide. L'Union Soviétique avait initialement soutenu la Somalie après l'indépendance en 1960. Les hostilités, qui s'étaient déclenchées en 1963 entre la Somalie et l'Ethiopie à propos de l'Ogaden, où les autochtones sont des Somalis, aboutirent à la guerre de l'Ogaden en 1977/78. En 1977, l'Union Soviétique changea de côté et, grâce à l'acheminement par pont aérien d'une masse de matériel militaire et de soldats cubains pour soutenir le gouvernement éthiopien, assura la défaite de la force d'invasion somalienne. Les Etats-Unis devinrent alors l'allié influent de la Somalie.³⁹
- Du fait de la mosaïque complexe d'ethnies dans la région, des solutions autres que les camps et l'installation dans des sites alternatifs auraient été difficilement réalisables.
- Le gouvernement éthiopien ne s'intéressait ni aux attributs physiques ni à la durabilité sur le plan de l'environnement.
- Il n'y a pas eu de planification en préparation d'un grand afflux ou de coordination scrupuleuse.

6.2 Népal, 1991 - 1997

Forte densité de population locale ; population déplacée de taille moyenne ; amélioration de l'économie locale ; bonne participation et consultation de la population déplacée

L'exemple suivant illustre plusieurs aspects que nous avons déjà évoqués. Il soutient l'argument selon lequel une population homogène et relativement petite, par rapport aux normes récentes, de personnes déplacées peut être accueillie dans une zone où il existe un risque important de conflits liés aux ressources. Par ailleurs, il présente utilement la façon dont une organisation très présente dans une zone, du fait de ses programmes de développement, peut influencer sur le style et l'issue d'une situation, grâce à ses connaissances des populations déplacée et locale et à une collaboration étroite avec elles.

Antécédents

Les camps des réfugiés bhoutanais au Népal sont souvent cités comme modèle, car ils remplissent la plupart des critères essentiels en matière de planification de sites et de gestion opérationnelle. Il y a 92.426 réfugiés (HCR, mai 1997) dans sept camps, accueillant entre 8.000 et 46.000 personnes, dans les districts de Jhapa et Moreng. Environ 10.000 réfugiés se sont installés spontanément ailleurs au Népal. Il n'y a plus guère d'arrivants, mais le taux de croissance démographique est de 2-2,5% chez les réfugiés.

Les réfugiés commencent à arriver en faible nombre en 1990, en passant par l'Etat indien de Sikkim, qui sépare les deux royaumes himalayens, de Bhoutan et Népal. Le gouvernement bhoutanais s'est montré de plus en plus intolérant à l'égard de sa minorité d'ethnie népalaise, qui cultive les plaines du sud-ouest depuis la fin du siècle dernier. Les autorités bhoutanaises se sentent menacées par le nombre accru de Népalais, dont une grande partie a été embauchée illégalement par des citoyens bhoutanais dans les années 1960 et 1970. A l'époque, les autorités avaient fermé les yeux sur ce processus, à cause des pénuries de main-d'oeuvre. Les attitudes négatives et de nouvelles politiques restrictives, dirigées à l'origine vers ces immigrés officiellement illégaux, sont dirigées désormais vers les autres Bhoutanais d'ethnie népalaise. Les hommes politiques évoquent l'annexion de Sikkim par l'Inde, suite à l'exploitation par des migrants hindous népalais de la démocratie nouvellement établie pour prendre le dessus sur les autochtones bouddhistes. La situation des réfugiés est actuellement dans une impasse, car le Bhoutan refuse d'accepter le retour des

réfugiés, tandis que l'influence géopolitique de l'Inde et du Chine l'emporte sur les efforts internationaux pour résoudre le problème.

L'afflux principal de réfugiés bhoutanais commence fin 1991. Au plus fort de la crise, mi-1992, de 600 à 800 réfugiés arrivent tous les jours. Certains s'installent spontanément aux trois sites de Maidar, Timai et Sanishare (l'ancien Pathari). Le HCR, qui n'a pas de présence sur le terrain jusqu'en juin 1992, reconnaît alors l'existence d'une situation d'urgence et invite d'autres ONG à aider le Lutheran World Service (LWS), jusque-là seule organisation étrangère à intervenir auprès des réfugiés.

Difficultés des sites

Les réfugiés se sont installés spontanément, pour la plupart, à Maidar, zone sujette à des inondations violentes. Dans les trois sites, le manque d'installations adéquates d'approvisionnement en eau et d'assainissement, associé au surencombrement, provoque une mortalité plus importante que prévue et un taux élevé de morbidité. Une épidémie de choléra est maîtrisée en 1992.

Le HCR obtient du gouvernement royal du Népal l'affectation de terres dans les forêts domaniales de Goldhap, Khudunabari et Beldangi pour l'installation de nouveaux camps. Le camp de Maidar est fermé et la population transférée aux nouveaux camps, tandis que les autres camps initiaux sont progressivement réaménagés et dotés d'infrastructures plus performantes. La planification des nouveaux camps est entreprise par un ingénieur LWS appuyé par un réfugié topographe et une équipe de planification, en étroite consultation avec les communautés de réfugiés. Ce travail d'équipe se poursuit dans le cadre de l'élargissement et de la réorganisation des camps.

Une série de routes non goudronnées, rattachées à la route nationale est/ouest, mène aux nouveaux sites. En dépit des problèmes, prévus par le HCR et LWS, d'assurer la praticabilité de ces routes, notamment pendant la mousson, le gouvernement népalais a tiré de nombreux avantages de l'aménagement de ces routes, qui relie également plusieurs villes.

Dans l'ensemble, il y a eu très peu de concurrence pour les ressources, en dépit du fait que la population locale faisait paître son bétail dans la forêt. Les doutes exprimés à l'origine par la population locale au sujet du ramassage de bois ont été apaisés par la suite lors de l'introduction de poêles à pétrole. Tous les arbres dans les camps précédents ont été abattus par le service des Eaux et Forêts, ce qui a eu un impact considérable sur le microclimat et l'érosion des sols.

Lors de la planification initiale des camps, le gouvernement a plaidé en faveur de camps à haute densité, en partie à cause des pressions exercées sur les terres locales par le nombre important de Népalais sans terre. En dépit de l'opposition de LWS, la densité moyenne définitive a été de 10 à 15 mètres carrés par personne, même pas la moitié du minimum conseillé selon l'OMS. Néanmoins, les camps ont eu beaucoup de succès, suite aux aménagements infrastructurels, aux programmes de vulgarisation sanitaire et aux exercices d'évacuation en cas d'incendie, malgré le risque permanent d'inondations pendant la mousson.

Protection et sécurité

Les réfugiés ont pu faire la police eux-mêmes dans les camps jusqu'en 1994. Les disputes avec la population locale ont été réglées dans des tribunaux gérés par les réfugiés et les communautés environnantes. Des postes de police ont été établis plus tard dans chaque camp, essentiellement à cause des campagnes politiques népalaises, qui exigeaient également la clôture et la fermeture des camps afin d'empêcher les réfugiés de chercher du travail au Népal. Néanmoins, les clôtures n'ont jamais été mises en place et beaucoup de réfugiés travaillent, à proximité et dans le pays entier, en dépit de la politique officielle qui interdit aux réfugiés de quitter les camps.

La plupart des réfugiés ont fui sans difficulté, bien qu'il y eurent des reportages d'harcèlement physique, l'emprisonnement et la torture au Bhoutan. Les autorités indiennes étaient déterminées à empêcher les réfugiés de s'installer à Sikkim, et les a transportés en bus à la frontière népalaise. A un moment en particulier, la police bhoutanaise est arrivée à Birtamod, une ville frontalière de Népal, et a arrêté un nombre d'individus dites "anti-nationaux". A l'époque, et même depuis, il y avait aussi des rumeurs d'agents bhoutanais présents dans la région.

Population locale

La population locale a présenté de nombreuses demandes de compensation pour les pertes et les dégâts qui auraient été causés par la présence des réfugiés. Depuis 1994, le HCR coordonne un programme dans la zone «touchée par les réfugiés», qui statue sur les demandes de compensation et organise également des projets de développement général à court terme, tels que la construction de cliniques.

Il existe de nombreux liens de commerce entre les réfugiés et la population locale. Les réfugiés travaillent dans la construction à la place des manoeuvres

indiens. Ceci n'a pas changé grand-chose au marché du travail népalais, car il y a moins de manoeuvres disponibles suite à l'introduction de nouvelles variétés agricoles dans les Etats indiens voisins. Les réfugiés n'ont pas le droit d'être propriétaires, mais une partie du bétail est en co-propriété officieuse. Une grande partie des enseignants dans les écoles populaires de langue anglaise sont des réfugiés, qui ont bénéficié du système d'enseignement bien géré dans les camps.

Gouvernement d'accueil

Les medias népalais faisant beaucoup de reportages sur les réfugiés, leur présence suscite des tensions politiques. Le HCR et ses partenaires d'exécution ont pourtant vite fait de parer aux crises, l'accent restant mis essentiellement sur des négociations avec le Royaume du Bhoutan. Le gouvernement népalais soutient que l'intégration des réfugiés au Népal est impossible et a veillé, pendant les négociations, à ce que la communauté internationale supporte un maximum de la charge économique.

Coordination

La coordination à l'intérieur et à l'extérieur des camps est actuellement jugée exemplaire, des réunions interorganisations et sectorielles ayant lieu régulièrement à tous les niveaux. La stabilité de la population et les conditions de sécurité idéales ont facilité l'évolution de bonnes relations entre toutes les parties. L'exécution de la plupart des fonctions dans les camps, y compris la distribution de vivres, compte presque exclusivement sur la participation des réfugiés.

Néanmoins, il est généralement admis que la concertation avec LWS n'a pas été correctement assurée lorsque le HCR, au commencement de la crise en 1992, a repris la coordination de l'opération de secours : le HCR a invité des ONG spécialisées à reprendre des responsabilités sectorielles – santé, éducation, etc. – de LWS.

Compte tenu des difficultés initiales de la coordination, le HCR a introduit un nouveau système de contrats de coordination, l'outil de gestion de projet (OGP) ou outil de gestion du cycle de projet (OGCP), qu'il a mis au point avec beaucoup de succès en collaboration avec LWS. L'OGCP exige des bailleurs de fonds, des ministères de tutelle, des ONG, des entrepreneurs et du HCR qu'ils apposent leur signature à la description de leur rôle respectif, décidé lors de réunions conjointes. Ces contrats, qui existent à tous les niveaux de gestion, soutiennent la coordination et la communication, tout en réduisant l'impact des changements de personnel.

Pourquoi choisir de créer des camps officiellement «fermés», en concentrant 50 pour cent des réfugiés dans un site très peuplé ?

Il y a avait des possibilités de dispersion ultérieure de la population de réfugiés, ce qui aurait créé des camps à plus faible densité et des relations plus durables avec les communautés locales. Or le gouvernement népalais et le HCR y étaient tous les deux opposés : le gouvernement ne voulait pas que les réfugiés s'intègrent ou deviennent autonomes de quelque manière que ce soit par rapport à l'aide, ou qu'ils en viennent à constituer une charge pour l'économie, tandis que le HCR et le PAM préféraient des camps dont la taille permettait une gestion et un approvisionnement économiques.

Encadré no. 39

Les leçons de l'expérience au Népal

- Le choix du site des camps peut aider à assouplir l'opposition des autorités d'accueil envers la présence de la population déplacée. Il convient d'intégrer les installations temporaires dans les plans de développement et de veiller à ce que des avantages plus larges reviennent à la région locale. Cet aspect doit être signalé lors des négociations relatives aux sites.
- Il est indispensable de bien assurer la planification et la coordination, qui sont sensiblement améliorées par la participation des autorités d'accueil et de la population déplacée.
- Il importe de soutenir l'industrie et l'économie locales. L'achat de matériaux de construction et de vivres sur place a stimulé l'économie népalaise.
- Les connaissances et les compétences locales sont extrêmement utiles pour un programme IHT.
- L'existence d'une forte concurrence foncière locale a un impact sensible sur les options en matière d'IHT ; il est indispensable de faire preuve de sensibilité et de prévoir des avantages pour la communauté locale.

6.3 Tanzanie, 1994

Les études de cas suivantes présentent, sous deux optiques différents, l'exode rwandais vers le nord-ouest de la Tanzanie, en 1994. La première étude, relative au district de Ngara, considère l'impact du point de vue du programme d'aide aux réfugiés, programme qu'on a qualifié de performant par rapport à la crise dans la région des Grands Lacs. La deuxième étude, relative au district de Karagwe, présente l'afflux du point de vue de la population locale. Elle ne donne pas du tout la même interprétation, décrivant d'une façon imagée le cas, peut-être typique, d'un projet visant un «groupe cible» qui rate l'occasion de développer la «zone cible» et qui, en l'absence de planification préalable, contribue à affaiblir la base socio-économique de la population d'accueil.

Nous répétons ici ce qui a été dit dans l'introduction, c'est-à-dire que ces études de cas très sommaires n'ont pas pour but de critiquer un groupe ou un individu quelconque, que ce soit directement ou implicitement. La crise de 1994 dans la région des Grands Lacs a été un événement exceptionnel, exigeant des réponses exceptionnelles. De nombreuses personnes connaissent le programme de Ngara qui est, pour cette raison, susceptible d'être interprété de différentes façons. Il convient donc de regarder les deux études de cas dans le contexte de notre étude, car elles n'ont pas pour objectif d'évaluer la performance.

Le district de Ngara

Afflux très important, rapide ; bonne coordination ; questions de protection ; capacité de charge de l'environnement

Antécédents

La crise des réfugiés à Ngara, en avril 1994, est extrêmement visible, attirant beaucoup d'attention internationale de la part des bailleurs de fonds, des médias et des ONG avant que les événements autour de l'exode vers Goma ne l'éclipsent. L'intervention est gérée dans le contexte des préparations qui avaient été faites à l'intention des 250.000 Burundais arrivés l'année précédente, dont les deux tiers ont ensuite regagné leur patrie. Des sites éventuels de camps avaient été identifiés et la liaison avait été établie entre le HCR, le gouvernement d'accueil et les ONG. Le retour imprévu de la plupart des Burundais a libéré une grande partie des ressources initiales de personnel et de matériel qui ont pu servir lors de la crise des réfugiés rwandais.

Par ailleurs, le HCR avait mis en place une équipe chargée d'élaborer un plan d'urgence pour faire face à l'afflux éventuel d'un grand nombre de réfugiés. En l'occurrence, l'afflux a été beaucoup plus important que prévu, mais le démarrage d'un processus de planification préalable avait permis de prendre des dispositions de réserve avec d'éventuels partenaires. Il est peut-être utile d'examiner ce qui s'est passé à Ngara, afin de mieux comprendre les possibilités des plans d'urgence et des réactions rapides et, surtout, l'importance du choix des sites des IHT.

En avril 1994, plus de 170.000 réfugiés traversent la frontière en 24 heures dans le cadre de ce qui a été qualifié plutôt d'évacuation organisée que de fuite spontanée. L'exode se poursuit au cours des douze mois suivants. A l'arrivée en Tanzanie, les réfugiés sont généralement en bonne santé et ont apporté un peu de nourriture et quelques effets personnels. Il y a parmi eux des personnes préalablement déplacées à l'intérieur du Rwanda, qui connaissent donc la vie des camps. Certains ont même apporté des articles non alimentaires qui leur avaient été distribués. Au cours de la première semaine, les réfugiés sont réorganisés selon leurs communes d'origine, ce qui améliore la gestion opérationnelle et la participation communautaire.

Les difficultés des sites

La rapidité de l'afflux initial oblige le Commissaire du gouvernement tanzanien à sélectionner un site à Benako. Le site a déjà été identifié, lors de la recherche de sites d'installation pour les réfugiés burundais en 1993, comme apte à accueillir jusqu'à 20.000 réfugiés et, au moment de l'afflux des Rwandais, il est autorisé à accueillir 60-75.000 personnes. Cependant, le camp vient à accueillir, à un moment donné, plus de 400.000 réfugiés. Situé sur la route que les réfugiés ont empruntée à partir du Rwanda, le camp est accessible à pied de la frontière. Par ailleurs, la seule source d'eau de surface dans la zone, un réservoir aménagé par une société de construction de routes, se trouve à Benako.

Les réfugiés rwandais s'y installent à partir du 26/27 avril 1994. Ils continuent d'arriver au rythme de 500 à 1.000 tous les jours, rendant impossible l'enregistrement. L'assainissement d'urgence est mal assuré (insuffisamment de champs de défécation,...) et le creusement des fosses pour les latrines familiales prend beaucoup de temps. Il n'y a jamais plus de 10 litres d'eau par personne et par jour. Compte tenu de l'encombrement extrême, on explique difficilement l'absence d'épidémies, encore que les taux de morbidité et de mortalité soient inacceptablement élevés.

L'identification de nouveaux sites devient prioritaire et une équipe de sélection est créée, composée de représentants du HCR (planification physique, eau, hygiène et assainissement), des services du gouvernement local (affaires intérieures, planification, utilisation des sols, santé) et d'ONG telles qu'OXFAM et MSF (tous secteurs confondus). Tous les membres de cette équipe ne sont pas présents à tous les moments, ce qui dilue l'efficacité de l'intervention. Le processus de sélection de sites mis en oeuvre lors de la crise burundaise de l'année précédente a servi de base aux investigations. Le nouveau processus commence avec des survols par un avion du HCR, à l'aide de cartes et de levés topographiques détaillés mis au point préalablement par une ONG norvégienne de développement basée à Kigoma.

La décision est prise de choisir des sites assez près de Benako pour qu'un enfant puisse s'y rendre à pied, car les transports mécanisés pour tout le monde, exception faite des personnes handicapées, sont exclus. Compte tenu de l'envergure de la logistique nécessaire, l'accès représente l'autre critère clef.

La construction de nouveaux camps démarre finalement à Khatosa, Numasi, Kitale et Musuhura – un agrandissement de Benako. Il a fallu abandonner Khatosa après la construction des routes d'accès, les terres ayant déjà été louées à bail à une société minière. Ceci témoigne probablement d'un manque de communication entre les services gouvernementaux et les équipes d'investigation des organisations humanitaires. Prévu pour 80.000 personnes, Numasi a fini par en accueillir 120.000-150.000 ; Kitale, qui souffre d'un manque de sources d'eau, accueille 50.000, contre 80.000 à Musuhura. Le camp de Benako est réaménagé et le reste de sa population regagne les nouveaux lotissements.

En l'absence d'une superficie assez grande pour permettre une densité réduite, la planification initiale prévoit des parcelles de 10x20 mètres. Chacune doit comprendre un jardin potager, tandis que des terres de culture sont également affectées aux agriculteurs autour du périmètre du camp. La route de gravier quittant la route goudronnée principale a des embranchements réguliers, menant à des groupes de parcelles quadrillées. Ces groupes sont séparés par des zones vertes. La présence dans la région d'une société de construction de routes équipée de matériel lourd a permis d'accélérer les travaux, mais la société demande plus du double du prix normal par kilomètre achevé.

Les réfugiés sont chargés d'affecter les parcelles et des équipes tracent les limites après le nivellement des routes. On compte sur les mêmes équipes pour sensibiliser les familles qui arrivent à l'importance de la protection de l'environnement.

Au bout de quatre mois, les réfugiés sont transférés commune par commune aux deux nouveaux sites aménagés, à raison de plusieurs centaines de familles par jour. Des postes de secours (premiers soins, eau, biscuits riches en protéine) sont prévus en route.

A tous les stades de la situation d'urgence, les dirigeants des communes jouent un rôle clef, quoique contesté, dans la coordination.

Les camps à Ngara ravagent l'environnement. Trois camps situés à quelques kilomètres les uns des autres ont vite fait de se rejoindre, du fait du ramassage initialement incontrôlé de bois. A peine quelques semaines après l'afflux, Benako est presque entièrement déboisé, l'impact étant toutefois quelque peu amorti puisque c'est la saison des pluies. Les ressources ligneuses subissent une pression intolérable. Les réfugiés se livrent à la chasse dans la réserve naturelle à côté et une grande partie du gibier parvient aux marchés des camps.

L'approvisionnement en eau pose des problèmes graves durant toute la vie des camps, la ration journalière ne dépassant jamais dix litres par personne.

Protection et sécurité

La reconstitution des structures communautaires rwandaises dès les premiers jours présente un dilemme pour la communauté internationale : les mêmes autorités communales et le conditionnement social qui devaient permettre la réussite globale des camps ont servi peu avant comme instrument du génocide au Rwanda. Du fait de la rapidité de l'exode, la communauté internationale est incapable de mobiliser suffisamment de ressources pour reprendre les fonctions de coordination et d'organisation sociale nécessaires et, en dépit de plusieurs affrontements graves, les structures restent en place, périodiquement renforcées par les actions violentes de l'Armée patriotique rwandaise (APR) contre les Hutus restants au Rwanda.

Il en résulte des persécutions dans les camps et des incursions militaires au Rwanda. La proximité de Benako à la frontière rwandaise facilite ces actions transfrontalières. Il est quasiment impossible d'assurer la protection et la sécurité à Benako. Peu de personnes soupçonnées d'avoir des ascendants tutsis, à moins de gagner un camp séparé, échappent à la mort. Un camp pour les «mariages mixtes», le camp de Burigi, est établi à 80 kilomètres de distance et doit être gardé par des unités spéciales de la police tanzanienne.

Les dégâts causés à l’environnement ont également un impact, car pour ramasser du bois autour de Benako il faut parcourir une distance considérable à pied, la tâche devenant ainsi longue et dangereuse.

Population locale

Les réfugiés dépassent largement en nombre la population locale. Les disputes relatives à la concurrence pour les ressources sont peu fréquentes, en dépit du fait que les réfugiés occupent et déboisent des zones importantes. Ceci s’explique essentiellement par l’existence de grandes étendues de «terres traditionnelles» presque inutilisées, ainsi que par l’affinité culturelle et la communication de longue date entre les deux groupes. Suite à un incident notoire de vol perpétré par des réfugiés dans une ville locale, la communauté appréhende, juge et punit les auteurs.

La population locale a généreusement accueilli plusieurs vagues de réfugiés au cours des dernières années, mais le retour des réfugiés tutsis au Rwanda, immédiatement après la victoire de l’APR, l’a quand même blessée, parce que ces derniers ont vécu de nombreuses années en Tanzanie et occupaient certains postes de responsabilité et de pouvoir au sein des communautés.

Gouvernement d’accueil

Les services du gouvernement local et les ministères de tutelle tanzaniens jouent un rôle très important dans le processus de sélection de sites, en dépit de quelques difficultés de communication avec Dar es Salaam.

Pour le gouvernement tanzanien, la situation ne peut être que temporaire et il refuse d’autoriser l’identification d’un nombre plus important de sites plus petits et plus durables avec des parcelles plus importantes. Des sites plus distants, qui auraient amélioré la situation de sécurité, sont également exclus, mais il s’agit en partie d’un problème logistique.

Pour souligner le caractère temporaire de la situation, les réfugiés rwandais n’ont jamais été officiellement reconnus comme réfugiés par le gouvernement tanzanien, qui propose à la masse d’arrivants rwandais l’asile temporaire collectif, c’est-à-dire qu’il ne prend pas en considération les demandes individuelles d’asile. Les camps n’ont jamais fait l’objet d’un classement officiel et ont toujours été qualifiés de phénomène transitoire.

Le gouvernement fait généralement preuve d’une plus grande sympathie envers les Burundais par rapport aux Rwandais, en partie à cause des affinités

culturelles et en partie parce que le nombre concerné est si différent. Le processus de sélection de sites mené à l'intention des réfugiés burundais l'année précédente avait abouti à la réinstallation d'environ 100.000 personnes dans cinq camps. Il y a dans la région d'anciennes terres agricoles, abandonnées en même temps que certains villages lors de la politique de regroupement de l'habitat mis en oeuvre quinze ans auparavant. Le gouvernement tanzanien est apparemment favorable à la remise en culture des terres. Il demande l'affectation d'environ 1,5 hectares par famille, mais les Burundais ont finalement reçu entre 0,25 et 1 hectare. Il est intéressant de noter que les bailleurs de fonds et le système humanitaire international ont préconisé des camps plus importants et moins durables, plus faciles à gérer et à approvisionner.

L'armée tanzanienne finit par rapatrier les réfugiés rwandais de force à la fin de 1996, suite à de nombreuses incursions militaires à travers la frontière.

Coordination

De l'avis général, le succès relatif du programme à Ngara s'explique en grande partie par la bonne coordination entre l'ensemble des acteurs. Du fait d'avoir récemment mené à bien une intervention auprès des réfugiés burundais, le HCR, les ONG et le gouvernement tanzanien savent quel est leur rôle, ce à quoi ils peuvent s'attendre des uns et des autres et qui sont leurs homologues.

Si les organisations humanitaires condamnent publiquement l'emprise des chefs hutus sur les réfugiés, elles en sont complètement dépendantes en matière de collaboration et de soutien, notamment face au nombre immense des premiers arrivants.

Pourquoi installer de grandes populations de réfugiés militants près de la frontière de leur propre pays ?

Les interventions humanitaires ont réussi à sauver de nombreuses vies au début de la crise, mais les camps à Ngara ont finalement connu l'échec, dans le sens que leur taille et leur proximité à la frontière ont donné aux dirigeants hutus à la fois l'emprise sur les communautés de réfugiés et la possibilité d'entreprendre des actions militaires. Ce sont essentiellement ces facteurs qui ont abouti au rapatriement forcé. L'intervention rapide, les plans d'urgence et la collaboration entre le HCR, les bailleurs de fonds, les ONG et le gouvernement tanzanien expliquent la bonne coordination des actions d'urgence, mais l'affectation et la sélection des sites, qui ont dévasté l'environnement et rendu difficile la protection à la fois des réfugiés et de la population locale, ont entamé le succès des interventions.

Il s'est avéré presque impossible, du fait du financement et de l'engagement limités, de diviser les réfugiés en communautés plus petites et de les transporter à des sites convenablement dispersés afin de prévenir l'organisation militaire, la dégradation de l'environnement et les conflits avec la population locale.

On est en droit de se demander si ces ressources auraient dû être mobilisées, si d'autres solutions auraient dû être envisagées. Certains affirment que l'installation des camps à deux ou trois jours de marche de Benako aurait permis d'une part de briser, ou du moins d'affaiblir, le contact militaire avec le Rwanda et, d'autre part, de réduire les problèmes de protection.

Encadré no. 40

Les leçons de l'expérience à Ngara, Tanzanie

- Le soutien accordé par le gouvernement d'accueil, dès le début, a été d'une importance cruciale pour l'établissement initial du camp et pour la coordination à tous les niveaux.
- L'élaboration de plans d'urgence a permis de prendre des dispositions de réserve avec les partenaires éventuels et d'identifier les sites des camps éventuels.
- La présence d'équipes d'intervention d'urgence, expérimentées et professionnelles, du HCR et des ONG, dont les membres connaissaient la situation locale et leurs rôles respectifs, a facilité la coordination et la prise de décisions rapides et précises.
- La réponse rapide des bailleurs de fonds a favorisé la prise de décisions dès les premiers moments de la crise.
- La coordination des communautés a été facilitée par la présence de dirigeants forts parmi les réfugiés.
- L'emploi de matériel lourd a permis l'aménagement rapide du site.
- Des problèmes graves de sécurité et de protection ont surgi à cause de la proximité du camp à la frontière.
- L'intervention n'a pratiquement pas pris en considération la population locale, qui n'en a guère profité.

Le district de Karagwe

Grande population déplacée ; impact négatif sur la population locale ; programme «groupe cible»

Antécédent

Plus de 750.000 Rwandais affluent, de juin à novembre 1994, vers la région de Kagera dans le nord-ouest de la Tanzanie. Ils s'installent, pour la plupart, dans un coin du district de Ngara, tandis qu'une grande partie des autres choisit de s'installer à Chabalisa et à Kagenyi, dans le district de Karagwe, qui voient leur population passer de 56.000 à 216.000 en trois mois. Le mode de vie existant est bouleversé. La situation d'urgence provoque l'intervention rapide des organisations humanitaires, qui créent trois camps dans la zone d'installation des réfugiés.

Avant l'arrivée des réfugiés, la fertilité relative de l'environnement permettait à la plupart des habitants de produire suffisamment de vivres pour la consommation et quelques excédents pour la vente. Il s'agit toutefois d'un coin éloigné d'une région isolée et plus ou moins abandonnée de la Tanzanie, où les services de vulgarisation sont rares, les routes goudronnées n'existent pas, il y a peu de voies de raccordement et les services de transport sont rares et coûteux. Du fait de la faiblesse de l'économie commerciale, la population a peu de possibilités de diversification par rapport aux activités agricoles de base. Les infrastructures modernes font défaut ; le chef-lieu du district a été électrifié en 1994 seulement et le nombre des établissements scolaires est limité – il n'y a qu'une seule école secondaire. Le district a tout juste de quoi vivre, mais la modernisation l'a à peine effleuré.

Les effets de l'afflux

Dès le mois d'octobre 1994, cette situation implicitement stable est entièrement bouleversée. La population locale réserve un accueil initialement chaleureux aux réfugiés, qui sont nombreux à souffrir de malnutrition grave et de maladies. Du fait des liens historiques existant entre les populations de la région, y compris d'importantes relations commerciales transfrontalières, les deux communautés ont beaucoup de commun et sont solidaires l'une de l'autre. Les réfugiés travaillent en échange de nourriture et les deux communautés se fréquentent. La situation commence pourtant à changer dès le mois de décembre, car la base socio-économique existante s'effondre sous le poids d'une augmentation de population de 300%.

La pression sur l'environnement

Le bois de chauffage, dont le ramassage pose souvent des problèmes aux villageoises en zone rurale, fait cruellement défaut. A Chabalisa, la demande énorme de bois de construction ne fait qu'aggraver la pénurie. Les rations alimentaires des réfugiés sont souvent sèches (céréales, maïs, haricots) et nécessitent une longue cuisson. Les femmes sont contraintes à aller chercher du bois même à 6 km de distance et à exploiter tout ce qui peut être brûlé. La marchandisation du combustible aggrave les inégalités existantes, avec des conséquences particulièrement néfastes pour la population locale qui a ainsi moins de possibilités de troc.

Les effets économiques

L'économie toute entière se monétise. Les réfugiés essaient d'obtenir de la viande et des légumes frais pour compléter leurs rations sèches, en troquant celles-ci ou en travaillant. Les secteurs pauvres de la population locale ne sont pas en mesure de leur faire concurrence et n'ont pas les moyens d'acheter l'essentiel. La malnutrition et les pénuries alimentaires touchent de nombreuses personnes pour la première fois. Les paysans demandent qu'on leur dédommage des champs qu'ils ont perdus du fait de l'installation des camps, mais leurs tentatives sont vouées à l'échec, car la bureaucratie exige la présentation de titres fonciers.

Les femmes sont particulièrement touchées par l'arrivée des réfugiés. Etant donné qu'elles ont, traditionnellement, peu d'accès aux ressources, la plupart des femmes parviennent difficilement à tirer parti d'une demande soudaine de main d'œuvre. Elles avaient eu l'habitude de travailler pour le compte des agriculteurs plus riches et de tirer quelques revenus de la vente de produits vivriers, mais la présence des réfugiés réduit la demande de main d'œuvre locale, tandis que les hommes, suite à la monétisation des cultures vivrières, s'emparent de la vente de celles-ci et gardent les bénéfices éventuels.

Les problèmes de sécurité

La sécurité pose de plus en plus de problèmes. Les premiers conflits entre les deux populations sont liés aux problèmes d'accès aux ressources. Les vols, notamment de cultures vivrières et de bétail, sont fréquents et on soupçonne les bandits locaux de se mettre en équipe avec des réfugiés pour faire des razzias. Certains éleveurs choisissent de vendre leur bétail à faible prix plutôt que de risquer le vol. Du fait de la monétisation de l'économie, le nombre des vols

augmente et la population locale hésite davantage à partager gratuitement ses ressources (l'eau surtout). Tous les vols ne sont pas commis par des réfugiés, mais leur arrivée et le changement résultant de l'économie locale aboutissent à un taux de criminalité avoisinant les taux urbains. Les problèmes de sécurité sont d'une telle ampleur que le gouvernement prévoit, en novembre 1996, de faire former à l'autodéfense, par les militaires tanzaniens, les villageois habitant près des camps.

La tension entre «groupe cible» et «zone cible»

Les organisations internationales arrivent sur place peu après le début de la crise et, d'après ce que tout le monde dit, s'occupent convenablement des réfugiés en créant des camps où tous les besoins essentiels sont couverts. Des réunions hebdomadaires sont tenues avec le commissariat du district, mais il y a peu ou pas de contact avec les deux ONG locales et les responsables communautaires. L'absence de contact provoque un grand ressentiment chez certains. Pendant des années, les autorités locales ont dû renoncer, faute de ressources (argent, matériaux, transport, formation ...), aux actions de développement socio-économique dans la région la plus pauvre de l'un des pays les plus pauvres du monde. Tout d'un coup, elles voient arriver des ONG internationales, dotées de ressources abondantes et prêtes à intervenir auprès d'une masse de personnes qui a eu un impact dramatique sur la population locale, sans avoir résolu des questions aussi fondamentales que l'accès à l'eau ou les droits fonciers.

La politique du gouvernement d'accueil

Le gouvernement d'accueil, représenté par ses services locaux, a pour politique d'encourager les organisations internationales à intégrer les populations locales dans leurs programmes, mais les résultats sont médiocres. Les communautés locales sont autorisées à profiter des services médicaux des camps, mais pas de l'enseignement, en dépit du fait que les écoles locales ont été pillées, le matériel volé et les pupitres utilisés comme combustible.

Encadré no. 41

Les leçons de l'expérience à Karagwe, Tanzanie

Il convient de prendre en considération non seulement la mise en place immédiate des secours d'urgence, mais aussi la situation des populations locales au moment de l'afflux, l'impact à long terme sur l'environnement et les conséquences de l'exode pour les réfugiés.

- Les exodes massifs ont des effets catastrophiques sur tous les intéressés, modifiant irrémédiablement les structures sociales, écologiques et économiques. Il aurait fallu que les ONG internationales envisagent d'apporter leur soutien à toutes les personnes touchées par ce grand afflux.
- Les ONGI se sont retirées trop vite. La plupart d'entre elles ont quitté la région au moment du rapatriement des réfugiés au Rwanda, en dépit du nouvel impact que l'exode des réfugiés devait avoir sur les autorités locales.

6.4 Sri Lanka

Les expériences sri-lankaises, présentées ci-après, servent à illustrer les difficultés susceptibles de surgir lorsqu'on choisit des formules plus intégrées d'installation temporaire. Les planificateurs, s'ils sont conscients des problèmes qui risquent de se poser, sont plus à même d'en tenir compte et de programmer l'assistance d'une manière plus efficace.

Région de Vanni, Sri Lanka, 1995 – 1996

Grande population déplacée ; absorption locale ; problèmes de réinstallation ; tensions entre les populations locale/déplacée.

Antécédents

Suite à l'offensive gouvernementale importante qui provoque l'exode soudain, massif, de la quasi-totalité de la population de la ville de Jaffna, en automne 1995, environ 250.000 personnes déplacées sont contraintes à traverser la lagune. Arrivées dans la région de Vanni, la plupart d'entre elles s'installent autour de l'unique centre urbain, la ville de Kilinochchi, jusqu'à ce que celle-ci, devenue la cible de tirs d'artillerie, soit évacuée en été 1996. La région de Vanni fait partie de la «zone aride» (distinguée de la zone des collines et de la

«zone humide» dans le sud-ouest). Au moment de l'exode, l'île toute entière subit l'une des grandes sécheresses qui la frappent régulièrement, sécheresse qui a duré de l'hiver de 1995 jusqu'au printemps de 1996.

Même dans les zones totalement contrôlées par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET), le gouvernement conserve une administration squelettique. Les agents étatiques (AE) dans chaque district ont un rôle clef de coordination, appuyés par les délégations des différents ministères de tutelle (santé, éducation, agriculture, etc.). La plupart des services souffrent toutefois d'un manque de personnel, de budgets et de moyens logistiques réduits, de problèmes de trésorerie et de pénuries de certains articles interdits ou limités dans le cadre de l'effort de guerre. Tout en rendant compte au gouvernement central, ils sont inévitablement contraints à transiger avec les TLET, qui indiquent leur point de vue et leur avis sur toute question importante. L'administration gouvernementale, avec les AE, les échelons inférieurs des services départementaux et les «grama sevaka» (traduction approximative = administrateurs villageois), est officiellement chargée d'enregistrer toutes les PDI et de coordonner les opérations de secours. Dans la pratique, compte tenu de la capacité opérationnelle limitée des services étatiques, il revient à l'organisation tamoule de secours (OTS), qui se proclame ONG humanitaire indépendante mais qui est généralement considérée proche des TLET et influencée par ces derniers, d'assurer une grande partie des activités d'information et de coordination.

Les modalités d'installation temporaire

Environ 90% des nouvelles PDI sont accueillies par les résidents de la région de Vanni, la plupart des autres étant logés dans des «centres d'assistance», soit des bâtiments publics tels que les temples, les écoles ou une coopérative abandonnée. Quelques personnes, n'ayant pas d'attaches dans la région ou étant peu enclines à regagner les centres d'assistance plutôt encombrés, vivent dans la rue à Kilinochchi. Des recherches rapides menées par la suite révèlent que les familles accueillant des personnes déplacées ont des affinités socio-économiques (ce qui revient plus ou moins à des affinités de caste) avec elles. Les pêcheurs de Jaffna (catégorie professionnelle et caste inférieure) se sont adressés à d'autres pêcheurs de la presqu'île et sur la côte occidentale de Vanni. Par ailleurs, les familles dans les centres d'assistance figurent généralement parmi les plus pauvres, dont l'aspect et le manque de moyens n'ont vraisemblablement pas plu aux citoyens de Kilinochchi. Les personnes déplacées

sont ainsi relativement dispersées, phénomène qui s'accroît lorsque la guerre provoque leur évacuation de Kilinochchi avec une partie de la population résidente.

Le nouvel afflux exerce rapidement des pressions sur les capacités locales en matière d'eau et de logement. Au bout de 3 ou 4 mois, la population locale, qui souhaite la reprise de certains services locaux, notamment l'enseignement, se met à revendiquer la réinstallation des personnes déplacées. L'éducation est une priorité pour les Sri-Lankais et les résidents de Kilinochchi ne veulent pas que leurs enfants ratent une année de scolarité. Face à ces problèmes de capacité, l'OTS commence à mobiliser les personnes déplacées dans les centres d'assistance pour qu'elles déblaient des terrains en dehors de la ville. Ces nouveaux sites sont, comme il s'est avéré par la suite, assez loin de Kilinochchi et, pour certains, dans des zones de jungle assez épaisse. Les organisations humanitaires internationales hésitent à intervenir dans ces sites, pour des raisons politiques : le gouvernement central, qui surveille étroitement leurs activités, veut que les PDI regagnent la ville de Jaffna, désormais sous contrôle gouvernemental, au plus vite et les organisations, en apportant une aide quelconque dans ces sites, pourraient être accusées par le gouvernement de soutenir un déplacement d'importance politico-militaire pour les TLET.

Par ailleurs, les nouveaux sites ont pour inconvénients la pénurie d'eau, la nécessité de démarrer la production vivrière de zéro, l'éloignement des zones habitées et donc des possibilités de travail temporaire. Les personnes déplacées s'inquiètent de la réduction des perspectives économiques et ont peur des serpents et des éléphants sauvages dans la jungle. Celle-ci, source de bois de chauffage, est en même temps source de danger, notamment pour les femmes qui, par modestie, y vont la nuit pour faire leurs besoins ou pour se laver quand elles ont leurs règles. Certains terrains, vraisemblablement choisis par l'OTS et nominalement approuvés par l'administration locale, se trouvent dans des zones sujettes aux inondations, aspect qui n'est pas évident en saison sèche.

Les difficultés pour les organisations humanitaires

Les intervenants, conscients des implications politiques de la fourniture de feuilles en plastique dans les nouveaux sites, prévoient de les distribuer aux centres d'assistance et aux familles d'accueil, laissant ainsi aux personnes déplacées le choix de partir ou de rester. Il est intéressant de noter que le gouvernement n'a pas voulu de feuilles en plastique pour les PDI dans la région de Vanni et préconise l'utilisation de «cadjan» (feuilles sèches de cocotier tissées

afin de fabriquer les murs et le toit d'une cabane à charpente de bois, construction traditionnelle désormais réservée aux Sri-Lankais les plus pauvres). Or le 'cadjan' doit être acheté et transporté (en plus grand volume que les feuilles en plastique, ce qui le rend plus cher) au sud de la ligne de front (zone sous contrôle gouvernemental), parce que les besoins en bois, pour les charpentes, sont plus importants lorsqu'on utilise le cadjan. Les ONG savent que la demande d'arbres va augmenter, d'où les problèmes qui ont surgi parce que les TLET contrôlent l'approvisionnement en bois.

Face aux préparations faites par l'OTS et aux quelques réinstallations qui se produisent, les ONG se voient dans l'obligation de faciliter l'approvisionnement en eau grâce à des puits forés à main. Les TLET mettent en application une politique interdisant l'abattage d'arbres et le défrichage de terrain sans autorisation préalable. Les motifs ne sont pas tout à fait clairs, mais il est douteux que les TLET se soucient exclusivement de protéger l'environnement. La volonté de garder l'emprise sur les ressources naturelles et de maintenir le couvert végétal pour cacher les activités des guérilleros expliquent éventuellement l'attitude des TLET. Ils contrôlent l'utilisation des arbres et du bois qu'ils ont l'habitude de vendre. Cependant, rien ne laisse supposer que les organisations humanitaires auraient eu à payer les poteaux servant à construire les abris pour les PDI.

Puttalam, Sri Lanka 1990

Petite population déplacée ; affinité des populations déplacée/locale ; absorption locale ; tensions à moyen terme relatives aux ressources et aux activités économiques.

Puttalam est un district situé sur la côte occidentale, au nord de Colombo. La partie septentrionale, habitée essentiellement de musulmans et de Tamouls, doit absorber, fin 1990, quelque 30.000 musulmans déplacés lors de l'expulsion par les TLET de tous les musulmans du Nord, région sous leur contrôle à l'époque. Une grande partie des déplacés arrivés à Puttalam sont apparemment venus à cause de leurs affinités religieuses et professionnelles (ils sont pêcheurs) et des rapports socio-économiques préexistants (une forte proportion est originaire du district de Mannar directement au nord de Puttalam).

Comme les PDI dans la région de Vanni, les personnes déplacées sont nombreuses à se prévaloir de l'hospitalité de la population d'accueil. Elles sont autorisées, dans la plupart des cas, à construire une cabane «cadjan» sur

des terrains privés et à se servir des équipements locaux, tels que le puits, l'école et le centre de santé. Au bout de deux ou trois ans, toutefois, des tensions surgissent et la patience de la population d'accueil est épuisée, essentiellement à cause de la concurrence économique accrue. Les PDI acceptent des salaires plus bas ou redémarrent leurs activités commerciales (vente au détail, etc.). A Puttalam comme à Vanni, les concentrations de PDI sont faibles, allant de quelques personnes seulement à peut-être 200. Dès 1995, ceux qui ont pu emprunter de l'argent ou obtenir un soutien financier, des pays du Golfe ou des organisations islamiques internationales, achètent des terrains privés pour seréinstaller. Les autres sont réinstallés sur des terres domaniales par le gouvernement, qui leur accorde des allocations de faible montant et une subvention destinée à payer un sol cimenté pour une cabane «cadjan».

Encadré no. 42

Les leçons de l'expérience au Sri Lanka

- La population d'accueil a fait preuve d'une grande solidarité initiale à l'égard des PDI.
- Les ressemblances culturelles et socio-économiques facilitent l'acceptation.
- Le choix du site et des modalités d'installation de la population déplacée a été politiquement motivé.
- Des tensions ont surgi avec le temps du fait de la concurrence accrue entre les populations locale et déplacée sur le plan des activités économiques et de l'accès aux services tels que les écoles.
- Une planification large s'impose dans le cas de programmes d'aide ciblant les populations qui s'installent spontanément et il convient d'essayer de minimiser les possibilités de conflits liés aux ressources.
- Les ONG locales ont largement contribué à l'intervention auprès des premiers déplacés, mais leur style de gestion «verticale» est allé à l'encontre de la participation de la population déplacée au choix des sites de réinstallation, entraînant par la suite des problèmes d'acquiescement.
- L'OTS n'a pas pris en considération, lors du choix de nouveaux terrains, les difficultés techniques que suppose la réinstallation d'une population déplacée dans des zones de forêt épaisse.

6.5 Monrovia, Libéria 1990 - 1996

Milieu urbain ; grande population déplacée ; «zone cible» ; solutions locales préconisées.

Le cas du programme suivant illustre la façon dont l'aide alimentaire peut servir de base à une intervention «zone cible». Le fait que la plupart de la population déplacée s'est installée spontanément parmi la population locale explique, du moins en partie, la démarche. L'exemple concerne un programme visant essentiellement une PDI en milieu urbain en Afrique. La situation est assez courante : une population déplacée regagné la sécurité relative, ou supposée, d'une zone urbaine. Les solutions IHT ont été en large mesure choisies par les populations déplacée et locale, qui ont bénéficié d'un programme de secours mis sur pied à leur intention. Si l'intervention a été provoquée par la situation telle qu'elle s'est présentée, plutôt que «planifiée à l'avance», elle représente une initiative qui illustre les avantages d'assister à la fois une population déplacée et une population locale selon le concept de la «zone cible».

Antécédents

Les combats de 1990 provoquent les premiers afflux de personnes déplacées, portant à 1 million le nombre d'habitants de Monrovia (environ 0,5 million avant la guerre). Un grand camp au moins est établi spontanément lors des combats, à l'aide du Front national patriotique du Libéria (FNPL), l'une des factions rebelles, qui fournit quelques vivres. Situé à l'extérieur de Monrovia dans un campus universitaire, le camp a des problèmes graves de protection (des groupes opposés au FNPL sont massacrés) et se vide progressivement.

Depuis lors, il n'y a plus de camps à Monrovia jusqu'à la reprise des hostilités en 1992. La population déplacée est logée en ville, chez des parents ou dans des maisons squattées. Une grande partie des logements à Monrovia sont en location et de nombreuses personnes ont occupé des maisons vides. Au bout d'un certain temps, elles parviennent à payer le loyer. Certains propriétaires autorisent l'occupation gratuite, notamment par des ménages ayant un chef féminin, pendant les premiers mois.

Une grande partie des personnes déplacées avaient quitté Monrovia, où elles vivaient auparavant, suite au pillage ou à la destruction de leur maison. La population libérienne est extrêmement mobile, de nombreuses familles rurales ayant des parents en ville. De nombreuses personnes se sont rendues à Monrovia lors des combats et y sont restées parce que le pays était divisé, à l'époque,

entre la ville et l'intérieur contrôlé par le FNPL. La population du côté de Monrovia a peur de traverser la frontière imposée par le FNPL. Monrovia et ses alentours sont protégés par la force d'interposition ouest-africaine (ECOMOG) tout au long du conflit, sauf à deux reprises lorsque les combats se sont concentrés sur la ville. La ville devient le seul lieu sûr du pays et bénéficie donc d'une aide presque sans interruption.

L'approche «zone cible»

En été 1996, le PAM décide, conjointement avec le personnel de l'ambassade des Etats-Unis et une ONG locale nouvellement créée, SELF (*Special Emergency Life Food*), de livrer une aide alimentaire à la population, qu'elle soit ou non déplacée. La décision s'explique par la famine généralisée et l'épidémie de choléra qui ont frappé Monrovia entre les mois de juillet et novembre 1990, au moment du cessez-le-feu. Le gouvernement intérimaire d'unité nationale, s'il n'a pas joué un grand rôle, a soutenu la décision.

SELF met au point un système d'enregistrement de la population, qui consiste à numéroter toutes les maisons de la ville, à diviser les quartiers en communautés et enfin en rues, des comités étant créés à ce niveau pour dénombrer les habitants et superviser les distributions. Ce système reste en place jusqu'au début de 1996, quand les distributions générales à quelque 750.000 citoyens sont définitivement supprimées. Il s'inspire d'une philosophie explicite d'autopromotion, élaborée par les Libériens qui ont fondé SELF. En dehors de l'aspect d'aide alimentaire, SELF cherche également à convaincre les communautés de se servir des comités pour organiser d'autres services, reconstruire des latrines ou des écoles, etc.

SELF met en œuvre une politique de vivres contre travail, qui couvre également l'évacuation des vidanges et le ramassage d'ordures grâce aux camions fournis par Save the Children (R-U). Le système de vivres contre travail est également prévu lors des travaux de reconstruction. SELF peut se féliciter d'avoir été à l'origine de l'emploi généralement positif du système au Libéria.

La souplesse de l'approche

Le système mis en place par SELF a été d'une grande utilité lors des premiers afflux de l'intérieur en 1992. Grâce aux équipes communautaires, SELF est en mesure d'affecter des bâtiments pour loger temporairement les nouvelles PDI et parvient facilement et rapidement à élargir son système d'enregistrement aux nouveaux venus, dont certains ont pu être intégrés ensuite dans la

population générale. La distribution d'aide alimentaire à l'ensemble de la population a également eu un impact positif. Tous les ménages étant bénéficiaires, ils ont vraisemblablement plus de capacité et de volonté d'accueillir des parents ou des amis chez eux. Cependant, une fois que les afflux sont devenus plus importants, il a fallu créer des camps qui ont fini par accueillir plus de 100.000 personnes rien qu'à Monrovia.

Les distributions dans la ville ont été progressivement réduites et finalement jugées superflues au début de 1996.

Les conséquences de l'approche

Les personnes déplacées dans la ville ont eu à peu près les mêmes chances que la population résidente. Elles ont peut-être dû faire face à quelques contraintes supplémentaires, ayant moins de contacts pour faciliter la recherche d'emplois ou de possibilités commerciales, mais les différences n'ont pas été importantes. Il n'y avait pas de différences de clan et de nombreuses personnes déplacées étaient apparentées à des citoyens.

La décision d'aider l'ensemble de la population, si elle ne se justifiait peut-être pas, selon des critères stricts de ciblage, après les premières phases d'urgence, a apparemment eu des conséquences très positives pour l'économie de la ville. Les apports de vivres, à raison d'une demie ration distribuée mensuellement, ont largement augmenté le capital global disponible dans la ville, facilitant ainsi les activités commerciales qui assuraient la survie de la plupart des gens. Au moment des afflux successifs, le fait que la population existante de Monrovia avait pu retrouver une certaine sécurité alimentaire, à l'aide des distributions, les a éventuellement encouragés à développer des mécanismes d'adaptation.

Il s'est également avéré positif de prévoir la prestation de services à tout le monde. Dans le cadre du système de vivres contre travail, les communautés ont organisé l'évacuation des vidanges et le ramassage des ordures. Ce système a également servi lors des actions d'assainissement après les accrochages successifs dans la ville.

Suite à la suppression des distributions générales, deux ONGI – MSF et ACF – ont établi des centres d'alimentation, notamment dans les quartiers pauvres de la ville, où habitent de nombreuses personnes déplacées qui sont vulnérables en partie à cause de la suppression de l'aide alimentaire, et dans les camps. Les études nutritionnelles menées récemment par MSF et ACF indiquent quelques différences du taux de malnutrition entre les populations des camps et en ville, les taux étant respectivement de 12% et de 10%. Les centres d'alimentation

représentent donc un bon exemple d’initiatives visant à aider des populations à la fois à l’extérieur et à l’intérieur des camps.

Conclusion

Le programme SELF n’a pas été sans problèmes, tels que la disparition de vivres ou l’enregistrement de maisons ‘fantômes’, problèmes qui touchent vraisemblablement tous les programmes de ce genre. Néanmoins, l’issue du programme est généralement jugée favorable.

Si le programme n’a pas eu pour propos spécifique d’empêcher le regroupement dans des camps, ceci a été l’un de ses résultats les plus importants. En dépit du fait que des camps ont été créés plus tard dans la ville et aux alentours suite aux combats successifs, à partir de fin 1992, la plupart des personnes déplacées avant cette date ont pu s’installer en ville et participer aux stratégies d’adaptation de la population dans son ensemble.

Encadré no. 43

Les leçons de l’expérience au Libéria

- Les programmes en milieu urbain exigent généralement des solutions plus innovatrices et moins axées sur les camps que les programmes en milieu rural.
- Les camps ont posé des problèmes de protection et de sécurité.
- Le soutien des initiatives et des interventions locales aurait représenté une solution appropriée dans une situation difficile.
- La solution IHT et le système d’aide alimentaire ont fait preuve d’une capacité d’adaptation et témoigné d’une tentative de planification préalable aux nouveaux afflux.
- Les liens ethniques et culturels entre les populations déplacée et d’accueil ont été d’une grande importance et les deux populations ont été favorables à l’intégration.
- L’utilisation des bâtiments existants pour accueillir les déplacés favorise l’efficacité sur le plan économique et écologique.
- L’intégration peut stimuler l’économie locale.
- Le nombre important des personnes déplacées a fini par déborder la capacité d’absorption, poussant à l’établissement de camps.

Annexe 1

Initiatives en cours

A ce qu'il paraît, il y a un manque manifeste d'initiatives en cours portant spécifiquement sur le thème étudié ici. L'auteur est au courant d'une seule étude relative à la «sélection de sites» et au rôle des ONG, étude qu'il a identifiée au cours de la préparation de la présente et qui fait partie des recherches de doctorat, menées conjointement avec Oxfam, de Tom CORSELLIS, principal collaborateur de cette REC. C'est en partie l'absence apparente d'activité dans le secteur qui a poussé à la rédaction de la REC, mais certaines initiatives méritent d'être signalées:

- Le projet d'installation d'urgence du PNUD/Fondation Ford – Wisconsin Disaster Management Center
- Plusieurs organisations et chercheurs sont en train d'étudier l'impact des réfugiés sur l'environnement. Ceci témoigne éventuellement du fait que les enjeux de l'environnement constituent un thème qui, d'après les organisations humanitaires comme les autorités d'accueil et les bailleurs de fonds, mérite d'être examiné dans une optique à long terme. Ce thème lance un défi tout particulier aux planificateurs d'IHT à l'intention des populations déplacées et on ne saurait trop souligner ses rapports avec le concept, tel qu'il est envisagé dans la présente étude, de la durabilité.
- En dépit de tout cela, les lignes directrices en matière d'environnement, récemment publiées par le HCR (HCR, 1996), n'évoquent que brièvement la sélection des sites IHT. Cependant, le HCR est apparemment en mesure de faire financer, essentiellement par le gouvernement japonais, des recherches en matière d'environnement, telles que le projet HCR intitulé «Vers la gestion durable de l'environnement dans les zones touchées par les réfugiés», qui se propose de tirer les leçons de l'expérience HCR de gestion de l'environnement. Dix rapports sont en voie de rédaction sur différents pays : Népal, Ethiopie, Kenya, Tanzanie, Congo-Zaïre, Malawi, Zimbabwe, Mozambique, Guinée, Côte d'Ivoire. Le HCR prépare également un abrégé des enseignements tirés, ainsi que du matériel pédagogique en matière d'environnement.

- Les manuels et la documentation technique actuellement destinés aux ONG n'intègrent pas la discussion de la protection et de la gestion de l'environnement. Il est à espérer que les recherches en cours, notamment le projet HCR cité ci-dessus, aideront à établir des modalités sophistiquées de sélection des formules et des sites IHT.
- Les recherches menées par Roger BLACK, à l'Université de Sussex au Royaume-Uni, portent sur les relations entre la migration forcée, les changements écologiques et les enjeux de la durabilité. Ce chercheur, qui réproouve les façons simplistes d'aborder les «dégâts» causés à l'environnement par les établissements de réfugiés, prétend que les praticiens doivent mieux comprendre la dynamique économique, politique et sociale du phénomène des réfugiés, dynamique qui agit sur les conséquences pour l'environnement et les ressources naturelles.⁴⁰
- Le HCR est en train de mettre au point un nouveau guide du secours d'urgence, qui remplacera l'édition de 1982. Nous n'avons pas eu l'occasion d'en discuter le contenu, notamment par rapport à cette REC. Sa parution est attendue en 1998.
- Le Comité directeur pour l'intervention humanitaire collabore avec InterAction à l'élaboration d'une série de normes dans des domaines clefs de l'assistance humanitaire, normes destinées à améliorer d'une part la qualité de l'aide fournie aux populations touchées par les catastrophes et, d'autre part, la responsabilité des intervenants à l'égard à la fois des bénéficiaires, des membres des organisations et des bailleurs de fonds. Les normes tiendront compte d'une série de droits reconnus, tirés des lois, des conventions et des pratiques existantes, qui s'appliquent à tous ceux pouvant légitimement se réclamer de l'aide de la communauté internationale en cas de catastrophe. Ces droits fondamentaux seront mis en lumière dans une charte humanitaire pour les victimes des catastrophes.
- Le projet Sphère correspond à un processus collaboratif amorcé, en juillet 1997, par un consortium d'organisations humanitaires. Il regroupe des ONG, des gouvernements donateurs et des organes de l'ONU. Le HCR, le DAH, UNICEF et le PAM se sont déclarés favorables au projet et participent au dialogue.

Dans le cadre de son travail, le projet Sphère énoncera des normes minimums dans quatre secteurs clefs : l'eau, l'hygiène et l'assainissement ; la nutrition

et la sécurité alimentaire ; l'hébergement et la sélection de sites ; les services de santé. Un réseau d'experts dans chaque secteur est en train d'examiner, en vue de l'élaboration des normes techniques, les protocoles et les principes d'intervention mis au point par des organisations dans le monde entier. Ces experts rédigeront une série de normes techniques relatives aux biens et aux services à prévoir pour respecter les droits identifiés dans la charte humanitaire.⁴¹

Par ailleurs, le projet vise à concrétiser les normes en illustrant, grâce à la présentation des méthodes performantes utilisées dans différentes situations, des procédures acceptables de mise en œuvre. Ces exemples pratiques d'interventions humanitaires dans divers milieux géographiques et culturels du monde entier présenteront également les manières convenables d'aborder des questions complexes, telles que le traitement équitable des hommes et des femmes, l'impact sur l'environnement et la durabilité des moyens d'existence.

Avec le temps, le projet Sphère doit servir de forum aux ONG pour définir plus précisément les modalités de coopération et de coordination de leurs activités respectives.

L'auteur présente ses excuses aux personnes qui ont pu mener, ou sont en train de mener, à son insu, des études dans ce domaine.

Sigles et abbréviations

AE	Agents étatiques
APLS/MPLS	Armée/mouvement populaire pour la libération du Soudan
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les établissements humains
CSU	Coordinateur pour les secours d'urgence
DAH	Département des affaires humanitaires
ECOMOG	Force d'interposition ouest-africaine

ENE	Entités non étatiques
FICR	Fédération internationale des Croix-Rouge
FMLN	Front Farabundo Marti de libération nationale (Salvador)
FNPL	Front national patriotique du Liberia
FPLT	Front populaire de libération du Tigré
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IHT	Installations humaines temporaires
LRA	Armée de résistance du seigneur (Ouganda)
LWF	Lutheran World Federation
MSF	Médécins sans Frontières
OGCP	Outil de gestion du cycle de projet
OLS	Operation Lifeline Sudan
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OTS	Organisation tamoul de secours (Sri Lanka)
PAM	Programme alimentaire mondial
PDI	Populations déplacées à l'intérieur d'un pays
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
POP	Planification orientée vers la population
REC	Revue sur l'état des connaissances
REST	Relief Society of Tigray
RRN	Réseau Aide D'Urgence et de Réhabilitation
SADC	Southern African Development Community
SELF	Special Emergency Life Food
SIG	Système d'information géographique
SRRA	Sudan Relief and Rehabilitation Association
TLET	Tigres de libération de l'Eelam tamoul (Sri Lanka)

Notes and références

1. "Peter Walker, IFRC in RedR Newsletter No 42, printemps 1997.
2. *Planning Settlements in Arid Lands: report of an ad hoc expert group meeting on human settlement planning in arid and semi-arid areas*; CNUEH, Nairobi, 1984.
3. R Zetter "Shelter Provision and Policies for Refugees: a state of the art review" – Les lecteurs intéressés se référeront à ce document pour une discussion des éléments de l'expérience urbaine susceptibles d'être, d'une part, reproduits lors de l'amélioration et de la consolidation des établissements de réfugiés et, d'autre part, intégrés dans les besoins de planification à l'égard des réfugiés.
4. Code de Conduite en matière d'assistance humanitaire, Croix-Rouge/ONG, Dossier Thématique RRN no. 7, ODI, Londres, septembre 1994.
5. *POP at work. Using POP to improve UNHCR programming. HCR, Genève, 1994.*
6. *Economic impact of the Bhutanese Refugees in Jhapa, Nepal.* HCR novembre 1995. Il convient de noter que, cette étude, ayant été entreprise par des réfugiés économistes, le gouvernement népalais l'a accusée de trop souligner les impacts positifs. On sait que les gouvernements cherchent parfois à minimiser les conséquences positives pour le développement attribuables à une population de réfugiés, de peur de contredire leurs arguments en faveur d'une aide financière supplémentaire de la part de la communauté internationale.
7. Guide des secours d'urgence, HCR, Genève, 1982.
8. Au moment de mettre sous presse, selon les réformes proposées de l'ONU, il y a des chances que le mandat du HCR soit élargi afin de toucher aussi bien les PDI que les réfugiés.
9. Se référer à: *Guidelines for the protection of refugee women*, HCR, Genève 1991 pour une présentation plus détaillée.
10. Deux pays seulement refusent encore de signer la Convention: les Etats-Unis et la Somalie.
11. *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*; HCR Genève 1994.

12. *The Environment for Children*; SATTERTHWAITE et al., UNICEF et Earthscan, New York, 1996.
13. Dans le contexte de cette étude, le terme “environnement” s’applique au milieu/cadre physique, construit ou aménagé pour l’établissement humain, et à l’environnement naturel dans lequel se situe l’établissement temporaire (adapté à partir de SATTERTHWAITE et al., op, cit.).
14. Agenda 21 : Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l’Environnement et le Développement, Rio, juin 1992.
15. Il convient de noter que certains produits chimiques (lindane, DDT), interdits ailleurs, sont faciles à obtenir à faible prix, dans de nombreux pays en voie de développement, et qu’il est autorisé de les utiliser.
16. COSGRAVE, J : *Refugee Density and Dependence: ‘Practical Implications for Camp size’* Disasters Volume 20 no. 3. Le terme “ressources externes” s’applique aux ressources à l’extérieur du camp, y compris, entre les ressources naturelles renouvelables.
17. ZETTER, R : op. cit. *Studies on Emergencies and Disaster Relief* no. 2: Nordiska Afrkansinstitutet 1995.
18. JACOBSEN, K : *Refugees’ Environmental Impact: The Effect of Patters of Social Settlement*.
19. Le Code définit ainsi une catastrophe: “un événement calamiteux entraînant la perte de vies humaines, de grandes souffrances et détresse humaines et des dégâts matériels importants.
20. *Assisting in emergencies: A resource handbook for UNICEF*, UNICEF 1986.
21. “Lier le secours, la réhabilitation et le développement : le débat continue”, articles in Bulletin RRN no. 5, juin 1996.
22. ERIKSSON J. et al. “*The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda. Study III Humanitarian Aid and its Effects*”, Copenhague, 1996.
23. *UNHCR contingency planning guide for field workers*.
24. Cela vaut peut-être la peine d’expliciter le sens que nous donnons à la “planification”. Un plan est un système ou une méthode détaillée permettant de réaliser un objectif. La planification consiste à élaborer un plan et s’apparente donc au terme “processus”.

25. ZETTER, R : op. cit.
26. SLIM, H : ‘*The Continuing Metamorphosis of the Humanitarian Practitioner: Some New Colours for an Endangered Chameleon*’ in *Disasters* Vol. 19, no. 2, 1995 (110-126)
27. MACRAE et ZWI et al. ‘*War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*’; Zed Books et SCF, Londres, 1994, cité par SLIM, *ibid*.
28. La “coordination” ici se réfère à “l’orchestration de efforts” selon la définition utilisée par l’étude no. 3 de l’Evaluation conjointe de l’assistance d’urgence au Rwanda/
29. On peut soutenir que l’eau représente l’élément déterminant du choix d’un site pour un établissement humain temporaire. Voir la discussion de cet aspect dans la REC no. 1.
30. Voir Dossier Thématique du RRN no. 20 “Code de *People in Aid* sur les meilleurs usages dans la gestion et le soutien du personnel d’aide” février 1997.
31. Pour une discussion plus détaillée des images par satellite et des centres de ressources, voir Bulletin RRN no. 5 juin 1996.
32. © Red R 1995, “*Engineering In Emergencies: a practical guide for relief workers.*”, Londres. Citation autorisée.
33. *Contingency Planning: A Practical Guide for Field Staff* ; UNHCR, Genève, août 1996.
34. Les lecteurs intéressés peuvent utilement se référer au Dossier thématique no. 18 du RRN, 1996, par BURTON, J et KAYITESI-BLEWITT, M.
35. Voir section 6.2 de l’étude no. 3 de l’Evaluation conjointe de l’assistance d’urgence au Rwanda et *The Rwandan Refugee Influx into Goma in mid-July 1994 : An Assessment of the Performance and Contingency Planning and Early Warning Arrangements within the International Humanitarian Aid System*, préparé par BORTON, J., ODI, janvier 1995.
36. Les systèmes d’alerte précoce se sont avérés d’une efficacité limitée et ne sont pas en mesure de prédire toutes les situations d’urgence.
37. Les plans opérationnels se distinguent des plans d’urgence dans le sens qu’une partie de l’incertitude s’est dissipée : il s’agit d’une phase de

planification d'une intervention face à une situation plus tangible.

38. SHOHAM, J, RIVERS, J & PAYNE, P : '*Hartisheik*' juin 1989. Rapport commandé par SCF (R-U)
39. Voir VAN BRABANT, K : Dossier Thématique no. 4 du RRN.
40. Les éditions Longman publieront en 1998 un livre intitulé: '*Refugees, environment and development*'
41. L'auteur et le collaborateur principal de cette étude participent au group de travail SPHERE que se penche sur la sélection de sites. Le président du group est P. WIJMANS, directeur opérationnel de LWF au Cambodge.

Bibliographie et ouvrages recommandés

Coopération/coordination

Bennet, J. (1994). NGO Co-ordination at Field Level: a Handbook. Oxford: International Council of Voluntary Agencies. RRN Network Paper 23.

de Wolf, S.C. (1994). Practical Aspects of UNHCR - NGO Partnership. Refugee Participation Network no. 17. Oxford: Refugee Participation Network.

Goovaerts, P. (1993). Specifications & Standards, Emergency and Longer Term. Présentation non publiée au «First International Workshop on Improved Shelter Response and Environment for Refugees». Genève: HCR.

Hodgson, R. (1990). Planning for Emergencies. Refugee Participation Network no. 7. Oxford: Refugee Participation Network.

Stevens, Y. (1993). Discussion Paper: Preparedness and Quick Response. First International Workshop on Improved Shelter Response and Environment for Refugees. Genève: HCR.

Environnement

Biswas A.K. & Tortajada-Quiroz H.C. (1994). Environment Impacts of the Rwandan Refugees. New York: PNUD.

Leach, M. (1991). Refugees and the Environment. Refugee Participation Network no. 11. Oxford: Refugee Participation Network.

Lonergan, S. (1995). Population Movements and the Environment. Refugee Participation Network no. 18. Oxford: Refugee Participation Network.

Stevens, Y. (1991). Discussion Paper: Refugees and the Environment. Genève: HCR.

HCR (1996). Environmental Guidelines. Genève: HCR.

HCR (1996). Refugees and the Environment: Caring for the Future. Genève
«Genre»

Anderson, M.B., Brazeau & Overholt C. (1992). A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations Taking Account of Women, Men and

Children. Genève: HCR.

Anderson, M. B. (1994). *People-Oriented Planning At Work Using POP to Improve UNHCR Programming*. Cambridge (USA): Collaborative for Development Action, Inc. / HCR.

Belgian Administration for Development Co-operation (1991). *Manual for the use of Objective-Oriented Intervention Planning*. Brussels: Belgian Administration for Development Co-operation (AGCD).

Nguyen-Lazarus, V. Q. (1995). *Refugee Women and the Politics of Shelter*. Non publié. Boston: Departments of Sociology and Social Work.

Voutira, E. (1995). *Improving Social and Gender Planning in Emergency Operations*. Non publié. Oxford: Refugee Studies Programme.

Planification physique

Cuny, F. C. (1977). *Refugee Camps and Camp Planning: The State of the Art*. Disasters, vol. 1 (2) pp.125-143.

Goethert, R. & Hamdi, N. (1988). *Refugee Camps, A Primer for Rapid Site Planning*. Projet de manuel, non publié, HCR.

Goethert, R. & Hamdi, N. (1988). *Refugee Settlements, A Primer for Development*. Ebauche préliminaire, HCR.

Hoerz, T. (1995). *The Environment of Refugee Camps*. Refugee Participation Network no. 18. Oxford: Refugee Participation Network.

Jacobsen, K. (1994). *The Impact of Refugees on the Environment: A Review of the Evidence*. Washington: Refugee Policy Group.

Leach, M. (1991). *Refugees and the Environment*. Refugee Participation Network no. 11. Oxford: Refugee Participation Network.

Nordberg, R. (1994). *Planning and Construction of Human Settlements for Refugees, Returnees and Displaced Persons*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (CNUEH).

United Nations Centre for Human Settlements (1984). *Planning Settlements in Arid Lands*. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements (CNEUH).

Protection

HCR. (1991). *Guidelines On The Protection Of Refugees Women*. Genève. HCR

- HCR (1994). Refugee Children. Guidelines on Protection and Care. Genève. HCR.
- Corsellis, T. (1994). The Sahrawi Refugee Camps of Western Algeria. Paper presented at the Seminar Civil Strife and Relief. The Hague: The Disaster and Emergency Reference Centre/The Institute of Social Studies.
- Davis, I. (1978). Shelter After Disaster. Oxford: Oxford Polytechnic Press.
- Howard, J. & Mister, R. (1979). Lessons learnt by Oxfam from their Experience of Shelter Provision 1970-78. Disasters, vol. 3 (2) pp.136-144.
- Howard, J. & Spice R. (1989). Plastic Sheeting: Its Use for Emergency Shelter and Other Purposes. Oxford: Oxfam.
- Manyara, J. (1994). Initial Report - Feasibility Study Alternative Shelter Materials. Non publié. Dadaab: HCR, Dadaab Sub Office.
- Oger, P. (1995). Shelter International Research Project, Draft Report. Mérygnac: Médecins sans Frontières France.
- United Nations High Commissioner for Refugees (1993). Summary of Proceedings. The First International Workshop on Improved Shelter Response and Environment for Refugees. Genève. HCR.
- Zetter, R. (1995). Shelter Provision and Settlement Policies for Refugees: A State of the Art Review. Studies on Emergency and Disaster Relief No. 2. Suède: Noriska Afrikainstitutet.
- 'Durabilité'*
- Christensen, H. (1984). Afghan Refugees in Pakistan: From Emergency Towards Self-Reliance. Genève: United Nations Research Institute for Social Development.
- Christensen, H. (1982). Survival Strategy for and by Camp Refugees. Genève: United Nations Research Institute for Social Development.
- Clark, C. The Refugee Dependency Syndrome: Physician, Heal Thyself. Article in Refugee Studies Programme Documentation Centre. Washington: Refugee Policy Group.
- de Voe, D. (1981). Framing Refugees as Clients. International Migration Review, 15/1-2, pp. 88-94.
- Lewis, J. (1994). Vulnerability Reduction, Survival and Sustainability: What

Kind of Development. Paper from the Seminar Civil Strife and Relief. La Haye: Disaster and Emergency Reference Centre/Institute of Social Studies.

Nimpuno, K. (sans date). Emergency Settlement: Unsustainable Development. Delft, The Netherlands. Disaster and Emergency Reference Centre

Reynolds, R. (1995). Development in Refugee Situations. Refugee Participation Network no.18. Oxford: Refugee Participation Network.

United Nations Centre for Human Settlements (1991). Human Settlements Development Through Community Participation. Nairobi. United Nations Centre for Human Settlements (CNUEH).

Voutira, E. (1993). In Search of the Locus of Trust: the Social World of the Refugee Camp. The First International Workshop on Improved Shelter Response and Environment for Refugees. Genève: HCR.

World Health Organisation (1992). Emergency Preparedness: Investing in the Future. Genève: OMS.

Manuels spécifiques ONU/ONG

Davis, J, & Lambert, R. (1995). Engineering in Emergencies. London: RedR.

Eade, D, & Williams, S. (1995). The Oxfam Handbook of Development and Relief. Oxford: Oxfam.

Ockwell, R. (1986). Assisting in Emergencies: A Resource Handbook for UNICEF Field Staff. Genève: United Nations Children's Fund

Pratt, P, & Boyden, J. (1990). The Field Directors' Handbook. Oxford: Oxfam.

HCR (1982). The Emergency Handbook. Genève: HCR.

RRN

Historique

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

Objectif

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

But

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

Activités

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