

16

RRN bulletin

Améliorer la politique d'aide et son application, comme elle concerne des situations politiques d'urgence complexe

Dans ce numéro...

Articles	3
◆ <i>La guerre en Angola : Ressources et responsabilité des grands compagnies ..</i>	3
◆ <i>Diamant : le meilleur ami de la guérilla</i>	5
◆ <i>Cessez de propager les mythes sur les catastrophes</i>	8
◆ <i>L'Amérique Centrale 15 mois après</i>	9
◆ <i>La réponse du PAM au cyclone Mitch</i>	13
◆ <i>La réponse de la Turquie à la crise ..</i>	14
◆ <i>Gestion des catastrophes à l'ère du numérique : Amérique latine</i>	16
◆ <i>La parole compte-t-elle ? L'information et l'aide au Gujarat</i>	18
◆ <i>Timor oriental : un humanitarisme déplacé ?</i>	20
Actualités	23
◆ <i>Réforme de la Commission européenne</i>	23
◆ <i>Cohérence de l'UE</i>	24
◆ <i>Évolution récente de l'assistance humanitaire européenne</i>	26
◆ <i>Évaluation des activités humanitaires de la Communauté</i>	27
◆ <i>Programme du Canada sur la sécurité humaine</i>	28
◆ <i>Intervention dans le secteur énergétique serbe</i>	30
◆ <i>Principes humanitaires au Sud-Soudan</i>	33
◆ <i>Évaluation de la réponse du HCR au Kosovo</i>	36
◆ <i>Formation pour la paix en Afrique australe</i>	38
◆ <i>Partenariats en crise</i>	39
◆ <i>PARinAC en l'an 2000 et au-delà ..</i>	40
◆ <i>L'aide humanitaire autrichienne</i>	41

Editorial

Ce bulletin sera le dernier à porter le nom de RRN. Avec l'appui des donateurs, le réseau procédera aux changements souhaités par beaucoup d'entre vous lors de la révision du RRN et deviendra le **Réseau des Pratiques et Politiques Humanitaires** (*Humanitarian Practice Network - HPN*) pour encore plus d'efficacité.

Le HPN, bien entendu, continuera de publier et nous avons déjà de nombreuses contributions excellentes, prêtes pour l'année qui arrive. Le Réseau aura également un site Internet amélioré, avec bientôt aussi des contributions en français <www.odihpn.org.uk>. On espère que ce sera l'un des principaux sites de référence dans le secteur de l'humanitaire et le processus de perfectionnement du site a commencé sérieusement en juillet. Ces changements vont certainement nous occuper beaucoup dans les prochains mois. En retour, nous avons décidé de vous donner un bulletin qui, nous l'espérons, vous tiendra occupé aussi pendant un bon petit moment !

Ce bulletin, extrêmement dense, contient des articles groupés autour de plusieurs thèmes. On citera la politique de l'action humanitaire, les économies de guerre, les réformes structurelles et les défis politiques pour la Commission européenne (CE), les catastrophes naturelles et la question des partenariats sur le terrain des opérations.

L'an passé, nous avons concentré notre attention sur la crise du Kosovo,

et nous avons aussi ajouté un rapport plus long intitulé "Le maintien de la paix par Protectorat : défis opérationnels et politiques au Kosovo" sur notre site Internet. Les conflits lors de la dissolution de l'ex-Fédération yougoslave ne sont en aucune sorte terminés. Le statut final du Kosovo reste indéfini et la pression internationale sur le régime de Milosevic continue. Les enjeux politiques sont élevés et, comme l'explique l'article sur l'aide internationale et la politique énergétique vis-à-vis de la Serbie, dans ces conditions l'aide devient hautement politisée.

Notre deuxième grand thème porte sur les économies de guerre, avec des exemples particuliers sur l'Angola et la Sierra Leone. Comme le montrent aussi certains comptes rendus d'ouvrages, cela pose la question de savoir qui alimente le conflit et la réponse n'est absolument pas que l'aide joue un rôle majeur. Le contrôle de ressources naturelles précieuses telles que le pétrole et les diamants dans ces deux pays est un objectif majeur dans les stratégies des parties en guerre et dans la dynamique des conflits. Ces ressources doivent être extraites et vendues sur le marché mondial. C'est là que les corporations transnationales interviennent ainsi que les "armées privées". Les sommes d'argent engagées dépassent largement le montant de l'aide distribuée. Bien que les guerres altèrent évidemment la nature et la structure de l'économie "officielle", le plus grand défi pourrait venir des

suite au verso

Formation	42
Conférences	43

Publications	47
---------------------------	-----------

intervenant n'appartenant pas à l'Etat car ceux-ci sont les plus difficiles à cerner et à restreindre. De plus, ils se situent en dehors des lois humanitaires internationales.

Même les sanctions commerciales, sur lesquelles nous avons donné du matériel de référence sur notre site Internet et dans le dossier thématique N°31, stimulent la contrebande et souvent donnent un plus grand rôle au crime organisé. C'est visible en Serbie. Toutefois, nous pouvons pas assumer que "l'économie de protectorat" au Kosovo n'est pas totalement "légal" non plus. Nous travaillons actuellement sur la traduction en français d'un dossier thématique appelé "La politique économique de guerre : ce que les organisations humanitaires doivent savoir". Notez également la bibliographie explicative sur les économies de guerre, à votre disposition sur www.odi.org.uk/hpg/warecons.html.

Tout cela constitue un grand défi pour les organisations humanitaires et les donateurs, ainsi que pour les politiques de gestion des conflits des gouvernements étrangers. Pour l'UE, les réformes récentes ont posé la question des rapports entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Le débat porte surtout sur la "stratégie de sortie" de l'ECHO. Toutefois, il serait préférable de parler de "stratégie d'entrée" pour les instruments du développement, comme le montre la documentation sur les expériences de l'UE dans trois pays africains. Bien que les Etats membres hésitent à abandonner leur autonomie en ce domaine, la pression continue pour mettre en place une politique commune à toute l'Union européenne en matière d'affaires étrangères et de sécurité. L'aide et en particulier l'aide humanitaire, sera-t-elle subsumée sous cette politique comme un instrument politique de plus ou gardera-t-elle sa neutralité et son impartialité politiques ? On parle beaucoup de "cohérence", c'est à dire l'alignement et l'utilisation de différents instruments de politique étrangère pour atteindre le même objectif. La cohérence conduira-t-elle à la politisation de l'aide humanitaire ?

Le Canada semble avoir trouvé une bonne approche avec sa "politique humaine de sécurité". Ce pays a la réputation d'être un donateur sans forts intérêts domestiques dans ces relations extérieures. Il a joué un rôle de premier plan dans de nombreuses initiatives : résolution de conflits, maintien de la paix, interdiction des mines, sanctions plus humaines, etc. Pourtant, la cohérence reste là encore difficile à réaliser au sein

du corps politique canadien. Récemment, il y a eu dans la presse canadienne des polémiques sur certaines des actions du Canada qui semblent en contradiction avec, au moins, l'esprit d'une politique humaine de sécurité. Le budget canadien de l'aide a aussi baissé rapidement et un débat sérieux s'est engagé sur la question de savoir si ses forces armées devraient s'intégrer davantage aux structures militaires des Etats-Unis, ce qui compromettrait son image dans les opérations de maintien de la paix. Plus grave encore, on a dernièrement appris qu'une organisation humanitaire réputée avait sciemment accepté du personnel choisi par les autorités canadiennes pour mener ce qu'il convient d'appeler des activités de "renseignement" en Serbie.

Bien que dans un contexte très différent, cette même question de cohérence et d'économies de guerre s'est posée à l'égard des relations entre les organisations humanitaires et les acteurs non gouvernementaux dans le conflit au Sud-Soudan. Le Mouvement de Libération du Peuple Soudanais a demandé aux ONG de signer un Protocole d'Accord ou de partir. Environ 25% sont parties. Certains des arguments pour ou contre la signature sont présentés dans ce bulletin.

Nous publions aussi diverses contributions sur des catastrophes naturelles en mettant l'accent tout particulièrement sur le rôle de la gestion de l'information et la transparence. A l'avenir, nous espérons pouvoir publier davantage les leçons à retenir sur la réponse internationale au cyclone Mitch qui a dévasté l'Amérique centrale fin 1998. Les évaluations que nous avons vues jusqu'à présent indiquent que beaucoup de ces enseignements pourraient s'intégrer aux stratégies et programmes après les inondations au Mozambique. Cependant il n'est pas certain que le système humanitaire international soit déjà en mesure d'apprendre ces leçons.

Peut-être plus qu'en Afrique ou dans le Caucase, l'Amérique latine et l'Asie doivent faire l'objet de réactions aux catastrophes associant les nombreuses organisations bien établies, qu'elles soient gouvernementales (locales), non gouvernementales ou communautaires. "Partenariat" est le mot à la mode en ce moment mais les situations de crise révèlent les tensions inhérentes qui ont tendance à exister entre des partenaires de puissance inégale et avec des groupes d'intérêt très différents. C'est un thème que nous ne faisons qu'aborder ici et sur lequel nous voudrions avoir plus de contributions.

En attendant, bienvenue au **Réseau des Pratiques et Politiques Humanitaires**, notre nouveau nom depuis avril 2000 !

Consultez le site Web du HPN sur
www.odihpn.org.uk

Ressources naturelles et responsabilité des grandes compagnies : Le cas de la guerre en Angola

Simon Taylor, Directeur, Global Witness, Londres, Royaume-Uni

En Angola, la fin de la guerre froide a mis un terme au vaste soutien politique et militaire que les parties belligérantes du pays recevaient de l'extérieur. Cela a provoqué, comme jamais auparavant, une lutte pour obtenir le contrôle des ressources naturelles entre le gouvernement MPLA en place, sous la direction du Président Jose Eduardo dos Santos et les forces de l'UNITA commandées par Jonas Savimbi.

Nous ne ferons pas ici une analyse complète des échecs du processus de paix depuis les accords de Bicesse en 1991 (qui aboutirent aux élections de 1992) jusqu'au processus de paix de Lusaka et la reprise de la guerre en décembre 1998. Cependant, il convient de noter que les ressources naturelles ont joué un rôle fondamental dans la capacité des deux parties en présence à reprendre la lutte armée. En dépit de cela, tout au long des années 1990, la communauté internationale a continuellement évité de prendre des mesures efficaces pour tarir les sources de financement de la guerre.

Le rôle des diamants dans la lutte de l'UNITA

Les investigations faites par "Global Witness" indiquent que, au bas mot, l'UNITA a encaissé au moins 3,7 milliards de dollars US entre 1992 et l'introduction des sanctions sur le commerce des diamants imposées à l'UNITA en juillet 1998. Avec la reprise des hostilités entre 1992 et 1994, et l'échec d'un autre processus de paix en 1997 et 1998, ainsi que le rôle fondamental des diamants dans le financement de l'effort de guerre de l'UNITA, il est très difficile de comprendre pourquoi la communauté internationale a mis si longtemps à reconnaître les faits. Même après l'introduction des sanctions en juillet 1998, il était clair que le Comité des sanctions de l'ONU était pratiquement impuissant jusqu'à ce que l'Ambassadeur canadien Robert Fowler occupât la présidence du comité en janvier 1999. Tout ceci conduit directement à discréditer les sanctions en tant qu'instruments efficaces de pacification et diminue la crédibilité de l'ONU elle-même.

Ce genre d'incapacité à agir a été constaté auparavant, par exemple, au début des années 1990 au Cambodge où un mandat clair pour agir avait été donné par la Résolution 792, interdisant les exportations de bois cambodgiennes. L'ONU, avec la plus grande mission de maintien de la paix de son histoire, ne fera rien, permettant ainsi à de vastes quantités de grumes d'être exportées du territoire des Khmers Rouges vers la Thaïlande. Cela rapporta des revenus énormes aux Khmers Rouges. Il faudra attendre les enquêtes et les dénonciations de Global Witness en mai 1995 pour que la Thaïlande ferme enfin sa frontière aux exportations de bois des Khmers Rouges, interrompant leurs 10 à 20 millions de dollars US de revenus par mois. Ce manque d'action, alors que c'était possible, a permis à la guerre civile du Cambodge de se poursuivre inutilement pendant plusieurs années.

Toutefois, ce n'est pas simplement la communauté internationale qui a fait défaut au peuple angolais. Peut-être que la plus grande responsabilité appartient aux grandes sociétés, des entreprises pour lesquelles le citoyen moyen a le plus grand respect et qu'il associe généralement au cadeau ultime fait par amour. En d'autres termes, les entreprises pratiquant le commerce international des diamants.

De Beers

Une brève analyse, par exemple, des comptes de De Beers pendant tout la période en question montre que cette société a acheté une proportion non négligeable de la production "non officielle" de l'Angola, à une époque où le plus gros de cette production non officielle provenait de régions contrôlées par l'UNITA. Tout cela a changé, selon la compagnie, avec l'introduction des sanctions en juillet 1998. Mais il faut se poser la question de savoir pourquoi, vues les implications de ce commerce, il aura fallu l'introduction de sanctions pour effectuer ce revirement. Il convient aussi de se rappeler que, pendant presque toute l'année 1999, lorsqu'on le lui demandait, l'entreprise refusait de clarifier la manière dont cette politique était appliquée.

Un an après

Un an après la création du nouveau Comité des sanctions et après des pressions significatives sur le commerce international de diamants, par une campagne auprès des principaux consommateurs potentiels ciblant les diamants provenant de pays en guerre, les choses semblent très différentes. Ce commerce paraît enfin s'ouvrir à un certain niveau de vérification et s'éloigner du secret qui entourait ses activités et qui a permis aux diamants de financer certains des pires abus des droits de l'homme, de l'Angola à la Sierra Leone, en passant par le Liberia et la RDC. Il faut espérer que cette tendance récente va se poursuivre, sinon la perspective d'une campagne de grande envergure auprès des consommateurs reste une possibilité bien réelle.

Le rôle du pétrole dans la guerre menée par le Gouvernement angolais

La question de savoir dans quelle mesure l'industrie pétrolière a contribué au désastre angolais est plus difficile à cerner. Néanmoins, cette industrie a rapporté entre 1 et 3 milliards de dollars US par an à l'Etat angolais pendant toutes les années 1990. Au cours de la même période et alors que la production pétrolière augmentait, l'Angola descendait dans l'Indice de Développement Humain de l'ONU (IDH) qui classe les pays en fonction de divers indicateurs sociaux, et passait de la 73^e position à la 160^e, sur un total de 174 pays évalués.

Il est clair que le gouvernement qui devait mener une guerre longue et difficile contre l'UNITA a une responsabilité

majeure dans cette affaire. Mais il est également vrai que le pillage généralisé de plus de 90% des revenus de l'Etat provenant du pétrole est aussi responsable. Cela se fait avec une certaine subtilité et reste très difficile à analyser. Cependant, les enquêtes menées révèlent un déclin du fonctionnement de l'Etat. On est passé d'un gouvernement qui, au moins, donnait l'impression de s'intéresser au bien-être de la population au cours des années 1980, à la situation actuelle où pratiquement tous les actes des autorités ont un prix et où tout, depuis les importations de nourriture jusqu'à l'habillement et les armes de guerre, est soumis à une "commission" d'au moins 40 ou 50%.

Le manque de transparence autour des revenus pétroliers de l'Etat, ainsi que le contrôle d'une grande partie des dépenses par la présidence (c'est-à-dire hors du budget de l'Etat) et une censure sévère de la presse, tout cela contribue à bloquer le changement. De surcroît, le gouvernement persiste à s'abriter derrière la guerre qui continue pour expliquer tous les problèmes rencontrés par la population. Autrement dit, tant que la guerre continue, il sera impossible pour les Angolais de remettre en cause l'action gouvernementale, que ce soit l'enrôlement de force de jeunes garçons mineurs dans l'armée ou le manque de nourriture, d'éducation et de matériel médical.

La privatisation de l'effort de guerre

Un aspect encore plus hideux des activités de la présidence depuis la reprise des hostilités contre l'UNITA, en décembre 1998, réside dans le fait qu'une grande partie de l'effort de guerre a été privatisée. Cela ne veut pas dire que la présidence a décidé de faire la guerre pour gagner de l'argent mais, plutôt, que comme la guerre semblait inévitable en 1998, les principaux acteurs de la présidence et leurs relations ont décidé que puisque la guerre allait reprendre, autant en profiter pour faire de l'argent. Aujourd'hui, il y a un conflit majeur d'intérêts car ceux qui devraient rechercher tous les moyens de ramener la paix dans le pays, sont activement engagés dans un processus selon lequel plus grandes sont les dépenses de guerre et plus ils gagnent d'argent. Ce processus est encore plus compliqué par l'engagement du crime organisé dans la fourniture d'armes et le placement de vastes sommes d'argent provenant des revenus de l'Etat dans des comptes étrangers.

Voilà le guépier dans lequel les sociétés pétrolières se retrouvent pour opérer. Dans certains cas, certaines compagnies ont participé et le font encore activement à ce processus de pillage de l'Etat. Parfois, comme des chiens rongant leur os - et lorsque l'enjeu est simplement trop important pour ne pas s'engager (l'Angola deviendra probablement le plus grand producteur africain de pétrole dans quelques années) - elles se retrouvent opérant dans un pays où elles assurent, collectivement, plus de 90% des revenus de l'Etat, revenus qui sont pillés. Qu'elles le veulent ou pas, elles font par la force des choses partie du problème.

Que peut-on faire ?

Il est clair que les choses ne peuvent s'améliorer que grâce à un réel processus de paix. La production pétrolière et, donc, les revenus de l'Etat, devrait probablement atteindre

son maximum dans les toutes prochaines années. Cette période de revenus maximum de l'Etat aura une durée limitée et il est essentiel que ces revenus soient employés au bénéfice de tous les Angolais et non pas de quelques individus ou pour faire la guerre. Il est donc vital que le Gouvernement angolais :

- fasse tout son possible pour arrêter la guerre dès que possible ;
- laisse immédiatement examiner ses comptes bancaires alimentés par le pétrole. Cela permettrait à l'Angolais moyen de vérifier ce que l'Etat reçoit de sa principale ressource qui, après tout, est la propriété de tous les Angolais d'après la constitution.

Vu l'attitude actuelle du Gouvernement angolais face aux appels à la transparence, cette possibilité semble improbable à présent. Plus grave, le gouvernement persiste à déclarer qu'il doit effectivement combattre l'UNITA jusqu'au bout. Pourtant après une trentaine d'années de guerre, on ne voit pas très bien comment les combats pourraient cesser, notamment avec la tendance naturelle de l'UNITA à continuer d'utiliser des tactiques de guérilla (pendant des années et des années) ce qui contraint le gouvernement à investir dans un vaste système sécuritaire.

La responsabilité des grandes entreprises

Cela renvoie à la responsabilité des entreprises. Il est temps de repenser de manière radicale la façon dont le commerce international conduit ses affaires. Comme pour le commerce international des diamants, où il est clair que l'on aurait dû prendre des mesures pour exclure du marché les diamants "de la guerre", l'industrie pétrolière internationale doit repenser de toute urgence ses activités dans des pays comme l'Angola.

Lorsque des compagnies opèrent dans des pays comme l'Angola où il est évident que le gouvernement pratique peu - ou pas - la transparence ou la vérification, elles devraient se sentir doublement tenues de pratiquer ce que Global Witness appelle la "transparence totale". Cela signifie que ces sociétés devraient publier intégralement (c'est-à-dire sous une forme compréhensible) au niveau intérieur et international tout ce qu'elles versent au gouvernement. Si les compagnies pétrolières pouvaient faire cela en Angola, on disposerait automatiquement de chiffres précis sur plus de 90% des revenus de l'Etat. Cela permettrait aux Angolais de vérifier les décisions prises par leur gouvernement concernant les dépenses, pour la première fois. Si ces compagnies ne le font pas, elles doivent accepter d'être considérées comme totalement complices du pillage en règle de l'Angola et de la paupérisation de la majorité de sa population.

Global Witness, une ONG basée à Londres, se préoccupe principalement des liens entre l'environnement et les droits de l'homme. Cela généralement consiste à examiner le rôle des ressources naturelles dans les pays en guerre ou dans ceux qui sortent d'un conflit. Global Witness n'a pas d'affiliation politique. Pour de plus amples informations, vous pouvez envoyer un courriel à l'auteur : <Staylor@globalwitness.demon.co.uk> ou écrire à : Global Witness, PO Box 6042, Londres, N19 5WP. Tél : +44 (0)20 7272 6731 Site Internet : <www.oneworld.org/globalwitness/>.

Diamant : le meilleur ami de la guérilla¹

Ian Smillie, consultant indépendant et écrivain basé au Canada

La cause première de la guerre

Les diamants, ces petits morceaux de carbone n'ayant pas une grande valeur intrinsèque, ont été la cause de morts, de destructions et de la misère généralisée que connaît la Sierra Leone depuis près d'une décennie. Pendant toutes les années 1990, la rébellion armée en Sierra Leone est devenue une immense tragédie humanitaire, politique et historique. Pourtant ses origines remontent aux années 1930 lors de la découverte de diamants. Dès les années 1960 et 1970, une faible démocratie établie après l'indépendance était renversée par le despotisme et la corruption encouragée par l'Etat. Il s'ensuivit alors un déclin économique et la dictature militaire.

La rébellion qui commença en 1991 se signala par le banditisme et une brutalité horrible, aux dépens essentiellement des populations civiles. Entre 1991 et 1999, la guerre avait déjà coûté la vie à plus de 75 000 personnes, forcé un demi-million de Sierra-Léonais à devenir des réfugiés et déplacé la moitié de la population estimée à 4,5 millions de personnes. On parle parfois de la guerre en Sierra Leone comme d'une crise de la modernité, causée par l'échec des systèmes patrimoniaux des gouvernements post-coloniaux successifs. Des auteurs Sierra-Léonais ont rejeté cette analyse. S'il est vrai qu'il y a une déception générale concernant l'échec de l'Etat, la corruption et l'absence d'opportunités, des problèmes similaires ailleurs n'ont pas conduit à des années de violence contre les civils par des forces armées dépourvues de toute idéologie, soutien politique ou identité ethnique. Seule l'opportunité économique, offerte par l'effondrement de l'ordre public, pouvait maintenir à de tels niveaux la violence qui dévaste la Sierra Leone depuis 1991.

A la différence de l'Afrique du Sud ou du Botswana, la Sierra Leone produit essentiellement des diamants d'origine alluviale, ce qui signifie qu'ils sont répartis sur de grandes zones et qu'ils sont relativement proches de la surface. Il est possible "d'exploiter" un gisement diamantaire avec pratiquement seulement une pelle, un tamis et un oeil attentif. Ceci explique l'intérêt du RUF (*Front Unifié Révolutionnaire*) pour les riches gisements diamantaires du district de Kono. Cela explique aussi le soutien militaire accordé au RUF par le Président libérien, Charles Taylor, sans parler de l'énorme augmentation de diamants exportés du Liberia et, parallèlement, le déclin des exportations légales de la Sierra Leone.

Les principaux protagonistes

Pour bien comprendre la situation dans toute sa complexité, une rapide revue des acteurs pourrait nous aider : De Beers, le marché d'Anvers, le Liberia et les petites compagnies minières. Jusque dans les années 1980, De Beers était le principal acteur en Sierra Leone. Depuis, cependant, la relation est indirecte. De Beers affirme que la société

n'achète pas de diamants sierra léonais. Toutefois, par ses succursales et ses bureaux d'achat en Afrique de l'Ouest et avec sa stratégie historique qui consiste à acquérir les excédents partout dans le monde - ce qui est essentiel pour maintenir les cours mondiaux du diamant - il est probable que cette société, d'une manière ou d'une autre, achète des diamants sortis en fraude de la Sierra Leone.

Anvers est la capitale mondiale du diamant brut. Plus de la moitié des acheteurs officiels de De Beers (traiteurs à vue) résident à Anvers. Cette ville est aussi le principal "marché extérieur" où passent plus de la moitié de tous les diamants produits dans le monde. Le gros problème avec le gouvernement belge - dans ses rapports avec la Sierra Leone ou avec tout autre pays producteur de diamants - c'est son manque d'intérêt et d'information sur la véritable origine des diamants entrant sur son territoire. La comparaison entre les chiffres des exportations de diamants ouest-africains et les importations belges est édifiante, par exemple :

- alors que le Gouvernement sierra léonais enregistrerait l'exportation de seulement 8 500 carats en 1998, le Haut Conseil du Diamant (HCD) qui enregistre les importations et les exportations pour le compte de l'industrie belge et du gouvernement belge, estimait les importations provenant de la Sierra Leone à 770 000 carats;
- la capacité de production diamantaire du Liberia se situe entre 100 000 et 150 000 carats par an, mais le HCD a estimé les importations libériennes en Belgique à plus de 31 millions de carats entre 1994 et 1998, soit une moyenne de plus de 6 millions de carats par an.

En fait, le Liberia est devenu le grand entrepôt des diamants de la contrebande provenant des autres pays de la région et d'ailleurs. Il attire des criminels qui ont des liens avec les cartels colombiens de la drogue, les trafiquants d'armes internationaux et les adeptes du blanchiment de l'argent sale.

La Sierra Leone aussi a attiré une bonne quantité de criminels internationaux pendant les années 1970 et 1980. Quand un gouvernement démocratiquement élu a finalement pris le pouvoir en 1996, il avait le dos au mur, à la fois économiquement et militairement et ce qui restait de l'industrie diamantaire officielle était dans les mains de quelques compagnies minières internationales "juniors". Les responsables de ces sociétés (cotées à la bourse canadienne pour la plupart) devinrent impliqués au milieu des années 1990 dans le recrutement de mercenaires, l'acquisition d'armes et d'autres équipements militaires, dans ce que certains ont qualifié "d'armes en échange de concessions", une forme de racket en échange de protection.

En juin 1999, confronté à l'éventualité de perdre la guerre avec le RUF, et pratiquement abandonné par toute la

communauté internationale, le Gouvernement sierra léonais signa un accord de paix donnant au dirigeant du RUF, Foday Sankoh, et d'autres une amnistie générale et plusieurs cabinets ministériels. (L'ironie de la levée de boucliers internationale à l'annonce de l'arrivée du Parti Liberté d'extrême droite dans le gouvernement autrichien ne sera pas passée inaperçue aux yeux des Sierra Léonais qui ont vu Jesse Jackson, Bill Clinton et d'autres les prier de passer un accord avec des meurtriers). Se rappelant à ses responsabilités après les faits, le Conseil de Sécurité de l'ONU adopta le principe d'une mission de maintien de la paix en Sierra Leone, fin 1999. Depuis lors, l'accord de paix s'est maintenu mais de la manière la plus fragile. Le RUF a continué d'attaquer des civils, des installations gouvernementales et même le personnel onusien du maintien de la paix. Le RUF continue à maintenir son emprise sur les principaux gisements diamantaires.

Recommandations du rapport

L'étude du Partenariat Afrique-Canada (PAC) partait du principe qu'il n'y aurait jamais de paix durable en Sierra Leone, tant que l'industrie locale diamantaire échappait à la loi et que l'industrie diamantaire internationale n'effectuait pas de réformes majeures. Le rapport a fait plusieurs recommandations. La première concerne la création d'une commission internationale indépendante sur les normes diamantaires pour établir et contrôler des codes de conduite concernant la responsabilité de l'Etat et des entreprises dans l'industrie mondiale des diamants.

En Sierra Leone, le rétablissement de la justice, de l'ordre et de la sécurité est une question fondamentale, ainsi que les grands investissements dans le développement à long terme. Ceux-ci doivent s'accompagner d'une transparence totale et d'une probité rigoureuse dans la gestion de l'industrie diamantaire. Cela, bien sûr, est plus facile à dire qu'à faire. En plus des services des casques bleus de l'ONU, le gouvernement aura besoin d'un soutien international considérable pour y parvenir. Afin d'attirer les producteurs et les négociants de diamants à Freetown plutôt qu'à Liberia ou ailleurs, il faudrait que De Beers retourne en Sierra Leone et ouvre un bureau d'achat à Freetown.

Pour en finir avec la contrebande en Afrique, il est essentiel d'instaurer beaucoup plus de transparence, de probité et de mettre un terme aux conflits d'intérêts dans l'industrie diamantaire belge. Du fait des liens constatés entre les diamants et le crime organisé à Anvers, il est recommandé qu'une commission d'enquête gouvernementale de haut niveau soit établie pour examiner l'ensemble de l'industrie diamantaire en Belgique.

Il conviendrait que le Conseil de Sécurité de l'ONU décrète un embargo total et immédiat sur toutes les exportations de diamants en provenance du Liberia. Le commerce libre de millions de carats en diamants volés entre le Liberia et Anvers est inacceptable et, au vu des horreurs et des tueries infligées aux Sierra Léonais depuis 1991, il faut bien y voir un crime contre l'humanité. Il faudrait aussi envisager des embargos similaires à l'égard d'autres pays dont les exportations dépassent largement les ressources connues, notamment la Guinée et la Côte d'Ivoire. Au minimum, des prospections géologiques avec un mandat international pourraient permettre de déterminer la véritable quantité de ressources diamantaires dont ces pays disposent.

A long terme, l'identification des diamants bruts à la source sera fondamentale pour la répression de la contrebande. Un effort est fait actuellement, à différents niveaux, pour trouver de nouvelles technologies et de nouvelles formes de certification. Les investissements nécessaires pour rendre cela possible et obligatoire joueront un rôle majeur dans la résolution des problèmes associés aux "diamants de la guerre".

L'impact sur l'industrie

L'industrie diamantaire a bien noté le travail effectué par Global Witness et le PAC. En dépit des démentis de l'industrie, on constate des signes positifs et une certaine admission que la situation doit changer. Ni GW, ni le PAC n'ont parlé d'embargos possibles mais Nicky Oppenheimer, PDG de De Beers l'a fait. Cette industrie sait qu'elle est vulnérable à l'inquiétude des consommateurs. Pourtant elle pourrait faire beaucoup pour résoudre ces problèmes. Si, comme certains membres de cette industrie le disent, les brebis galeuses ne représentent que 10% d'un secteur qui, par ailleurs, est essentiellement sain, l'effort à faire pourrait ne pas être si grand que ça. Toutefois l'impact destructeur de ces quelques tricheurs sur des millions d'innocents est énorme. En cas d'inaction, l'impact sur l'industrie serait tout aussi énorme.

¹ Cet article est tiré d'une importante étude des relations entre la brutale guerre civile qui sévit en Sierra Leone et l'industrie internationale diamantaire. "*The Heart of the Matter: Sierra Leone Diamonds and Human Security*" (Le coeur du problème : diamants et sécurité humaine en Sierra Leone), rédigé par Ian Smillie, Lansana Gberie et Ralph Hazleton, et publié par une ONG, Partnership Africa Canada (PAC), en Janvier 2000.

Ce rapport est disponible en anglais et en français auprès de Partnership Africa Canada (PACNET) sur <www.web.net/pac>. Un résumé du rapport du PAC se trouve sur le site Internet <www.web.net/pac>. Le rapport intégral peut être commandé pour 20 \$ US auprès de PAC, 323 Chapel St, Ottawa, Ontario, Canada, K1N 7Z2.

N'oubliez pas !

Depuis avril 2000 le RRN s'appelle Réseau des
Pratiques et Politiques Humanitaires
(HPN=Humanitarian Practice Network)

"RRN Good Practice Review 8"
Gestion de la sécurité opérationnelle dans des environnements violents
Koenraad Van Brabant

Ce Revue sur les l'état des connaissances N°8, du RRN, est le résultat d'un projet de recherche en fonction d'un cours de formation et de participation dans des formations en fonction de la recherche, réalisé en collaboration avec toute une série de membres des principales organisations humanitaires (ONU, Croix-Rouge, ONG, groupes de réflexion). Il s'adresse, en premier lieu, aux coordinateurs d'organisations humanitaires sur le terrain qui sont responsables de la sécurité du personnel et du matériel. Ce manuel de terrain pourrait leur servir d'instrument de référence pratique. Il propose une approche point par point à la gestion de la sécurité, depuis l'analyse du contexte et l'évaluation des menaces et des risques, jusqu'aux choix de différentes stratégies de sécurité. Il passe en revue les principales formes de menace (survie sur le champ de bataille, sécurité des véhicules, sécurité de bâtiments, assaut sexuel, enlèvement, rapt, etc.) les mesures à prendre pour les éviter et les directives à suivre pour survivre et gérer un incident lorsqu'il se produit. Il souligne également l'importance de l'analyse de l'incident et d'un meilleur échange d'informations sur la sécurité entre les organisations. Finalement, plusieurs thèmes transversaux sont explorés dès lors qu'ils ont un apport avec le contrôle des risques, tels que la compétence personnelle et de l'équipe, la clarté à l'égard du personnel national, de bonnes communication, et instructions et la formation, etc. Les annexes donnent des informations complémentaires comme, par exemple, la protection juridique des employés, les compagnies privées de sécurité, le système onusien de gestion de la sécurité et les assurances. Les arguments de ce manuel sont illustrés par des études de cas provenant du monde entier.

Ceux qui se sont abonnées sur toutes les publications recevront automatiquement un exemplaire de Revue sur les l'état des connaissances N°8 que les non membres peuvent acquérir au prix de 14,95 £ l'unité (10,00 £ pour les étudiants) ou de 10,00 £ lorsque 10 exemplaires sont commandés.

Ressources

Sur l'Angola :

- Site Internet de Global Witness : <www.oneworld.org/globalwitness> (rapports sur l'Angola et le Cambodge).
- Action for Southern Africa <atsa@geoz.poptel.org.uk>.
- The 'Angola Peace Monitor' <www.anc.org.za/angola>.
- IRIN Southern Africa: <subs@irin.org.za>.
- Gamba, V. et Cornwell, R. (2000) " *Arms, Elites, and Resources in the Angolan Civil War* ", aux éditions M. Berdal et D. Malone, " *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* ". Lynne Rienner, Boulder and London.
- Le Billon, P. (1999) " *A Land Cursed by its Wealth? Angola's War Economy (1975-1999)* ", World Institute for Development Economics Research, Helsinki, dans la collection Work in Progress No. 23.
- Pereira da Silva, L. A. et Solimano, A. (1999) " *The Transition and Political Economy of African Socialist Countries at War* ", dans la collection " *African Economies in Transition* ", aux éditions J. A. Paulson, Macmillan, Londres, pp 9-67.
- Reno, W. (1999) " *Shadow States and the Political Economy of War in Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars* ", aux éditions M. Berdal et D. Malone. Lynne Rienner, Boulder and London.
- Human Rights Watch (1999) Angola Unravels: The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process <www.hrw.org/reports/1999/angola>.

Sur la Sierra Leone :

- Informations régulières sur la Sierra Leone : <www.Sierra-Leone.org>.
- IRIN West Africa: <irin-wa-updates@ocha.unon.org>.
- Enquête parlementaire sur l'affaire Sandlines en Sierra Leone: <www.parliament.uk> consultez *Select Committee on Foreign Affairs* ou <www.publications.parliament...9899/cmselect/cmfa/116/11603.htm>.
- Francis, D. J. (1999) " *Mercenary Intervention in Sierra Leone: Providing National Security or International Exploitation* ", dans la collection Third World Quarterly 20(2) : 319-338.
- Keen, D. (2000) " *War and its Functions: the Case of Sierra Leone* " aux éditions F. Stewart et V. Fitzgerald " *War and Underdevelopment: Case Studies of Countries* " dans Conflict vol. 2. Oxford University Press, Oxford.
- Reno, W (1997) " *Humanitarian Emergencies and Warlord Economies in Liberia and Sierra Leone* ", Helsinki, WIDER (World Institute for Development Economics Research).
- Zack-Williams, A. B. (1999) " *Sierra Leone: The Political Economy of Civil War 1991-1998* ", dans Third World Quarterly 20(1): 143-162.
- Human Rights Watch (2000) <www.hrw.org/campaigns/sleone> Security Council Resolutions (2000)1306,1313,1315 sur le Sierra Leone <www.un.org/Docs/scres/2000/sc2000.htm>.

Cessez de propager les mythes sur les catastrophes

Claude de Ville de Goyet, Directeur du Programme "Emergency Preparedness & Disaster Relief Coordination", Pan-American Health Organisation (PAHO), Washington, DC, Etats-Unis.

La réponse internationale au terrible tremblement de terre en Turquie a mis en évidence la nécessité de revoir les mythes et les réalités concernant les catastrophes et de trouver le moyen de mettre un terme à ces histoires destructrices. L'idée selon laquelle les cadavres constitueraient un risque majeur d'épidémie, comme cela a été réitéré lors de toutes les grandes catastrophes naturelles, depuis le tremblement de terre de Managua au Nicaragua (1972), jusqu'au cyclone Mitch et maintenant pour le séisme turc, n'est pas autre chose qu'un mythe. Les corps des victimes de tremblements de terre ou d'autres catastrophes naturelles ne présentent pas de risques pour la santé publique, tels que le choléra, la typhoïde ou d'autres épidémies, comme cela a été mentionné par des docteurs mal informés. En fait, les quelques porteurs occasionnels de maladies contagieuses qui sont aussi les malheureuses victimes d'une catastrophe, sont bien moins dangereux pour la santé publique une fois décédés que lorsqu'ils étaient en vie. On oublie souvent une conséquence sociale involontaire, celle de l'élimination précipitée et sans cérémonie des corps. C'est un malheur de plus qui s'abat sur une population déjà dans la détresse, privant les gens du droit humain d'honorer leurs morts avec une identification et des funérailles correctes. Les conséquences légales et financières de l'absence de certificat de décès s'ajouteront à la souffrance des survivants pendant des années. En outre, avec l'élimination sommaire des corps, la "désinfection" superficielle à la chaux, les fosses communes ou la crémation des corps nécessitent d'importantes ressources humaines et matérielles qui devraient plutôt aller vers ceux qui ont survécu et qui demeurent dans une situation critique.

L'expérience de PAHO après le tremblement de terre de Mexico montre que les autorités sanitaires et les

médias peuvent travailler ensemble pour informer le public, rendre possible l'identification des corps et leur retour au sein des familles dans une atmosphère sereine, c'est-à-dire sans la crainte, d'ailleurs non fondée, d'une épidémie.

Le mythe selon lequel la population touchée attend, impuissante, une aide du monde occidental est également faux, notamment dans les pays qui ont un personnel médical important bien que mal réparti. En fait, rares sont les survivants qui doivent leur vie aux équipes étrangères. La plupart d'entre eux sont sauvés par leurs voisins ou les services locaux. Lorsque les équipes médicales étrangères arrivent, la plupart des blessés accessibles ont déjà reçu quelques soins médicaux. Les équipes médicales occidentales ne sont pas nécessairement les mieux adaptées aux conditions locales.

Beaucoup ont trouvé que la couverture médiatique du séisme en Turquie avait un air de "déjà vu" : les équipes de secours internationales se précipitant pour sauver des victimes abandonnées à leur sort par des pouvoirs publics locaux incompetents ou corrompus. Nous avons constaté le même cliché après les grands tremblements de terre et les cyclones sur le continent américain.

Les pays frappés par des catastrophes apprécient une aide extérieure quand elle s'occupe de problèmes réels. Malheureusement, une partie trop importante de cette aide va à des faux problèmes ou à des mythes. Par exemple, on croit souvent qu'une aide internationale, quelle qu'elle soit, est nécessaire immédiatement, alors que l'expérience prouve qu'une réponse hâtive, sans familiarité avec les conditions locales et supposée seulement compléter les efforts du pays concerné, ne fait que contribuer au chaos. Souvent, il vaut mieux attendre que les besoins réels aient été évalués. Beaucoup pensent aussi que les désastres réveillent les pires penchants de l'homme, mais la vérité

c'est que s'il existe des cas isolés de comportements asociaux, dans la majorité des cas, les gens réagissent spontanément et généreusement.

Le mythe qui voudrait que la population affectée soit trop choquée et incapable d'assumer la responsabilité de sa propre survie est contredit dans la réalité par le fait que, au contraire, beaucoup trouvent de nouvelles forces en cas d'urgence, comme l'ont montré les milliers de volontaires qui se sont réunis spontanément pour passer au peigne fin les décombres, à la recherche de victimes après le tremblement de terre de Mexico en 1985 ou celui en Turquie. Un tel dévouement interculturel de tant de volontaires et institutions, pour le bien de l'ensemble de la collectivité, sans bureaucratie ni querelles institutionnelles mesquines, pourrait renforcer notre foi dans l'humanité et la société.

Le mythe que les choses reviennent à la normale en quelques semaines est particulièrement pernicieux. La vérité, c'est que les effets d'une catastrophe durent très longtemps. Les pays frappés par un désastre dépensent beaucoup de ressources matérielles et financières pendant la phase qui suit immédiatement l'impact. Le gros des besoins d'assistance extérieure concerne le rétablissement des services de santé de base, l'adduction d'eau, le logement et les emplois rémunérés. Les problèmes sociaux et de santé mentale n'apparaissent que lorsque le plus fort de la crise est passé et que les victimes pensent (souvent à juste raison) qu'elles sont laissées à leur propre sort. Les programmes d'assistance les plus réussis organisent leurs opérations en sachant que l'intérêt de la communauté internationale s'estompe au moment où les besoins et les pénuries deviennent les plus pressants.

Les catastrophes naturelles telles que le dramatique tremblement de terre en Turquie n'entraînent pas des maladies importées qui n'étaient pas présentes

dans la zone touchée, pas plus qu'elles ne provoquent de désastres secondaires comme des épidémies de maladies contagieuses. Une remise en route des services publics de santé, tels que l'immunisation et les mesures sanitaires, le contrôle et l'élimination des déchets et une attention particulière à la qualité de l'eau et à la sécurité alimentaire suffisent à assurer la sécurité de la population et du personnel de l'action humanitaire.

Il est essentiel que la presse et la communauté des donateurs soient conscientes de ce qui constitue une bonne ou mauvaise pratique en matière de gestion de l'aide d'urgence pour la santé publique. Les précédentes catastrophes naturelles survenues subitement sur le continent américain et ailleurs ont montré la nécessité des contributions internationales en argent et non pas en nature. Cela permet que l'allocation des ressources soit faite en fonction des besoins sur le terrain. La population turque n'a pas besoin de vêtements usagés, de médicaments, de sang et de produits sanguins, de personnel médical ou paramédical, d'hôpitaux de campagne

et d'unités modulaires médicales. Ce qu'ils veulent, comme toutes les victimes de catastrophes, c'est reconstruire des maisons plus sûres, renvoyer leurs enfants à l'école et reprendre une vie normale. Les contributions unilatérales de choses inutiles sont inappropriées, encombrantes et détournent les ressources de là où on en a le plus besoin.

Il y a des enseignements à tirer. Il est vrai que les autorités turques n'étaient pas bien préparées mais qui est prêt à faire face à une catastrophe de cette magnitude ? L'Organisation mondiale de la santé aurait dû faire davantage pour renforcer les capacités locales mais avec quelles ressources ? Les Etats-Unis et d'autres pays ont dépensé des millions de dollars pour envoyer des équipes de recherche et de secours (qui arrivèrent après les premières heures ou journées les plus critiques) dans un pays ou des milliers de médecins offraient spontanément leurs services. Une petite partie de cet argent aurait pu être mieux utilisée pour des activités de préparation et de prévention.

Nous devons éduquer les donateurs comme nous devons éduquer les victimes potentielles de catastrophes. Un peu de préparation peut faire beaucoup pour atténuer les catastrophes "secondaires" souvent constatées dans ces pays. Les choses iraient mieux si le Bureau américain d'Assistance à la préparation et à la prévention des catastrophes dans le "tiers-monde" disposait de plus de fonds, ainsi que les autres agences bilatérales ou internationales.

Si les donateurs pouvaient s'engager dès maintenant à renforcer la capacité locale en prévision des prochaines catastrophes en Turquie et dans les pays vulnérables d'Amérique et d'ailleurs, et apprendre ce qui est important et ce qui est futile de faire pour aider ces pays, le monde se porterait mieux.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter : PAHO : Tél : +1 (202) 974 3520 Fax : +1 (202) 775 4578 Courriel <disaster@paho.org> Site Internet <www.paho.org/english/ped/pedhome.htm>.

L'Amérique Centrale 15 mois après : Une reconstruction sans transformation

Sally O'Neill, Directeur régional, Trocaire, Honduras, Amérique Centrale.

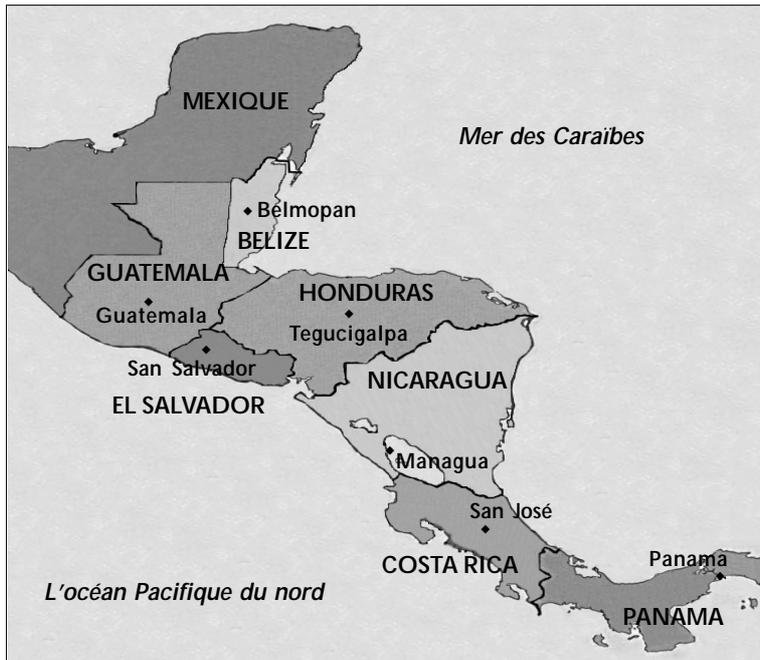
Le cyclone Mitch, la plus grande catastrophe naturelle du siècle en Amérique Centrale, a ouvert des possibilités non négligeables de remédier aux faiblesses sociales, économiques et écologiques exposées par le cyclone. Quinze mois après celui-ci, la communauté des donateurs internationaux s'est réunie à Tegucigalpa - la capitale du Honduras - sous les auspices de la Banque Interaméricaine pour le Développement, afin de faire le bilan des efforts de reconstruction dans la région et le suivi des engagements pris en mai 1999 lors du sommet de Stockholm.

La période de l'après-cyclone a apporté quelques avantages à l'Amérique centrale. Pendant près d'une dizaine d'années, cette région du monde avait pratiquement disparu du devant de la scène internationale et l'aide avait diminué. Mitch a renversé cette tendance. Il y a maintenant une plus grande visibilité des problèmes de la région, notamment du Honduras qui, avant le cyclone, était le pays avec le moins de profil et de liens internationaux. L'arrivée des fonds destinés à la reconstruction a contribué à stabiliser la situation macroéconomique à la fois du

Nicaragua et du Honduras. S'il est vrai que ces deux pays ont vu leurs économies entrer dans la récession à cause de la destruction des récoltes et de l'infrastructure économique, cela n'a pas été aussi grave que ce que l'on craignait l'an passé. La prise de conscience internationale et la pression des groupes de citoyens dans le Nord ont abouti à des efforts majeurs pour résoudre la crise rencontrée par ces deux pays du fait de leur endettement. Cela a permis au Honduras d'être déclaré éligible pour bénéficier des avantages des Pays Pauvres Lourdemment Endettés (PPL), en décembre 1999. Sans le cyclone, l'accès au statut de PPL ne se serait probablement pas produit avant 2005.

Une intégration régionale affaiblie

Les avantages obtenus, cependant, sont bien en-deçà des gros besoins créés par Mitch. L'une des victimes aura été l'intégration régionale. La course aux fonds pour la reconstruction a mis un terme à la coopération régionale. L'élément majeur de la période post-Mitch a été la réunion du Groupe de Consultation des donateurs à Stockholm. La



donateurs à convertir leurs promesses en fonds réels pour la reconstruction. Le Ministre des affaires étrangères salvadorien s'est plaint que moins de 7% des fonds promis à Stockholm avaient effectivement été versés. Ces retards ont été un réel embarras pour ce gouvernement qui étaient retourné chez lui en toute hâte, après le sommet de Stockholm, pour annoncer l'arrivée imminente d'une aide financière de plusieurs milliards de dollars. Du côté des donateurs, plusieurs facteurs ont causé ce retard. L'un des plus importants vient de la faiblesse de la capacité institutionnelle des gouvernements d'Amérique centrale à faire des propositions cohérentes pour matérialiser les profils des projets mentionnés à Stockholm. Une autre question sensible concerne la corruption et le besoin d'établir de nouvelles règles de base assurant la transparence dans la circulation des fonds. A cet égard, les gouvernements des deux pays les plus

principaux projets sociaux et économiques de reconstruction, mais en plus ils firent tout leur possible pour résister à la pression croissante des donateurs internationaux qui voulaient inviter et faire participer les organisations de la société civile à la préparation et à la mise en oeuvre des plans nationaux de reconstruction. Mitch aura aussi révélé une hostilité croissante entre les gouvernements d'Amérique centrale et leurs ONG nationales. Pourtant, le cyclone a été un catalyseur bien utile pour redonner de la vitalité à la société civile dans la région. Alors que la coordination gouvernementale était virtuellement inexistante, les ONG ont restructuré les groupes régionaux et ceux-ci ont grandement bénéficié des réseaux nouvellement créés au Honduras, Salvador et Nicaragua. Au Honduras, le pays qui, dans cette partie du monde, a le moins de capacités en ONG, les changements ont été spectaculaires avec la création de INTERFOROS, une coalition de près de 500 organisations bénévoles et d'ONG.

Cependant, ce ne sont pas seulement les gouvernements d'Amérique centrale qui ont réagit de manière compétitive. Beaucoup d'autres donateurs, notamment les Etats-Unis qui ont cherché à utiliser leur enveloppe de 1 milliard de dollars US pour rattraper une partie de leur retard en matière d'aide distribuée depuis une dizaine d'années, par rapport au Japon et à l'Europe. Cet esprit de compétition des donateurs a permis aux gouvernements d'Amérique centrale d'adopter une approche "à la carte" au lieu de faire face aux besoins de restructuration de leurs économies et d'entreprendre les réformes juridiques et politiques qui permettraient de réduire leur vulnérabilité et la pauvreté généralisée que le cyclone Mitch a révélées.

Les retards des donateurs ralentissent l'effort de reconstruction

L'un des rares sujets sur lequel les gouvernements et la société civile sont d'accord concerne la lenteur des

touchés - le Nicaragua et le Honduras - n'ont pas une très bonne réputation. "Transparency International", une organisation de vigilance basée à Berlin, faisant la chasse à la corruption partout dans le monde, a placé ces deux pays sur sa liste "d'urgence" réservée aux pires violateurs.

La société civile a bien accueilli les préoccupations des donateurs concernant la corruption et a exprimé le vœux qu'une multitude d'acteurs soient associés au transfert de ces fonds, assurant ainsi que les difficultés liées à la capacité d'absorption soient surmontées. Néanmoins, beaucoup de donateurs, tout en mettant en avant la nécessité d'associer la société civile, n'ont pas suivi leurs propres conseils qui consistaient à faire en sorte que leur financement passe par les autorités locales et des structures décentralisées, y compris des ONG.

Une mauvaise coordination entre les ONG internationales

Une critique constamment portée à l'égard des ONG internationales était leur manque de coordination avec les structures locales, notamment durant la phase d'urgence. Mitch avait attiré de nombreuses ONG européennes en Amérique centrale, se présentant comme des spécialistes de l'aide d'urgence. Cependant, beaucoup d'entre elles avaient peu d'expérience de cette partie du monde. Plus accoutumées à mettre en oeuvre leurs propres programmes opérationnels en Afrique, elles passèrent à côté des compétences et des structures locales, avec pour résultat un gaspillage non négligeable des ressources et une duplication des efforts. Qualifiées de "chasseurs d'ambulance" par la Coalition nicaraguayenne pour l'aide d'urgence et la reconstruction, beaucoup de ces ONG semblaient avoir peu d'intérêt, à part l'accès aux fonds de l'UE. La coalition nicaraguayenne s'est plaint que ces ONG retardaient et endommageaient des années d'efforts déployés par les organisations locales pour développer des approches durables à la distribution de l'aide.

La plupart des ONG en Amérique centrale, conscientes du manque aigu de finances dans la région, voulaient distribuer l'aide d'urgence d'une manière qui permettrait un retour rapide à l'autosuffisance au cours de la phase de réhabilitation. Une fois la phase d'extrême urgence terminée, les ONG locales cherchèrent à passer d'une procédure de libres donations à des plans de nourriture en échange de travail. Cependant, leurs efforts ont été gênés par la présence d'ONG internationales qui avaient des approches paternalistes, qui connaissaient mal les communautés et qui manquaient de systèmes de vérification.

Dès le début des hostilités au Kosovo, beaucoup d'ONG opportunistes partirent. Néanmoins, à la fin de 1999, un certain nombre d'ONG avaient pris la décision de rester et de s'engager dans des programmes de réhabilitation à moyen terme. Ce fut particulièrement le cas au Honduras où le nombre d'ONG européennes sur place est passé de 7 en 1997 à 31 après le cyclone Mitch.

La société civile se regroupe

L'absence de structures officielles pour coordonner l'activité des ONG internationales a été un échec majeur dans la tragédie Mitch, au contraire du comportement des ONG locales. Au Salvador, Honduras et Nicaragua, des structures de coordination nationale ont été établies pour mettre au point des programmes nationaux allant au-delà de la construction de ponts et de routes. Tandis que le Salvador et le Nicaragua avaient une longue tradition de coordination des ONG forgée durant des décennies de guerre civile, le nouveau développement le plus intéressant est venu du Honduras, un pays où la société civile était traditionnellement faible et divisée. La création d'Interforos a interrompu sa léthargie et sa division et, d'une catastrophe, est sortie une société civile qui s'exprime plus clairement et plus fortement face au gouvernement et à la communauté des donateurs et qui est devenue un acteur incontournable du processus de reconstruction des communautés.

Sur le terrain, les résultats de la reconstruction menée par un effort communautaire sont impressionnants. Là où les groupes locaux ont eu accès à des ressources, ils ont été capables de se mobiliser et des améliorations matérielles spectaculaires ont été constatées en matière d'adduction d'eau, de services sanitaires, de logement et d'agriculture. Une caractéristique remarquable du processus de reconstruction a été la participation des femmes et cela dans toute l'Amérique centrale. Mitch leur a donné une occasion de changement et de participation au pouvoir. Dans le même temps, les difficultés économiques causées par le cyclone ont augmenté le stress ce qui, à son tour, a multiplié les cas de violence familiale à l'encontre des femmes et des enfants. Cela est particulièrement évident dans les grands abris où des milliers de familles vivent encore, en dépit des promesses du gouvernement qui avait déclaré que ces mesures étaient temporaires et que ces familles n'y resteraient pas plus de six mois. Aussi bien au Honduras qu'au Nicaragua, les gouvernements n'ont pas

eu la volonté politique de régler la question des terres destinées à la reconstruction de logements en milieu urbain et à la distribution aux petits agriculteurs qui ont perdu leur outil de production. Comme toujours, les propriétaires fonciers ont cherché à exploiter la situation et il y a eu une sérieuse spéculation foncière dans les régions proches des zones dévastées par le cyclone.

Les autorités locales perdent au change en dépit de l'accent mis sur la décentralisation

Les autres perdants, dans le processus de reconstruction, ont été les autorités municipales et les conseils locaux. Pendant presque toutes les années 1990, la décentralisation était considérée comme le signe du retour à la démocratie et la clé de voûte d'une bonne administration. Pourtant, la plupart des municipalités manquent de finances, de personnel et des ressources matérielles et humaines nécessaires pour effectuer leur tâche. Au Nicaragua, la plupart des dégâts causés par le cyclone se trouvaient dans le nord du pays qui est, principalement, contrôlé au niveau local par des conseils appartenant à l'opposition sandiniste. Le gouvernement a suspendu son aide à ces groupes. Au Honduras, le processus de reconstruction a été critiqué pour sa centralisation excessive, directement contrôlée par le président. Cette centralisation a fait que les régions les plus touchées n'ont pas réussi à produire des cartes appropriées des zones à haut risque, pas plus que des stratégies de reconstruction au niveau local. Pourtant, il y a des raisons d'espérer. Au Tocoa, au nord du Honduras, les communautés touchées ont mis en place 452 comités de développement local et signé des accords avec les autorités locales et des ONG honduriennes et internationales déterminant les priorités à donner à la reconstruction. Au Nicaragua, avec le soutien du PNUD, plus d'une douzaine d'ONG travaillent avec quatre municipalités pour coordonner l'assistance donnée à 123 communautés. Ce qui est nouveau et unique dans ces interventions, c'est que les ONG mènent ce processus et que les municipalités sont extrêmement désireuses d'accepter les avantages techniques supplémentaires que les ONG ont, en termes de capacité, ainsi que leurs connaissances détaillées des besoins des communautés et leurs qualités de gestion.

Une occasion manquée de transformation

En dépit de ces efforts, 15 mois après Mitch, il semble raisonnable de conclure que l'occasion donnée par le cyclone de transformer l'Amérique centrale en une région plus juste, gouvernée plus efficacement et avec une participation de la société civile plus importante, a été manquée. Les efforts officiels ont porté essentiellement sur la réparation des infrastructures physiques qui avaient été mises en place à l'origine pour les besoins des secteurs de l'économie qui exportent, dans l'espoir de garder la présence des multinationales qui dominent les exportations de produits agricoles et les zones de libre-échange. Confrontée à des doutes sur la transparence, la corruption et la faiblesse de la capacité locale, la communauté internationale des donateurs a été lente à déboursier les

fonds promis à Stockholm. Des milliers de victimes ont été laissées à leur sort et le gros de la reconstruction sociale est l'affaire des ONG locales et internationales dont la plupart travaillent dans leur coin, quand elles ne se marchent pas sur les pieds entre les unes et les autres. Les zones avec une piètre expérience des ONG n'ont simplement pas réussi à obtenir d'aide à la reconstruction.

Bien que l'Amérique centrale ait été à maintes reprises victime de tremblements de terre, d'éruptions volcaniques, de raz-de-marée, de cyclones et de sécheresses, aucun pays dans cette région du monde n'a une stratégie adéquate de préparation et de prévention des catastrophes. Mitch ne les a d'ailleurs pas contraint à remédier à cette lacune, comme on a pu le voir fin-1999, lorsque des pluies torrentielles ont emporté des routes et des ponts, y compris les nouveaux installés après Mitch. S'il y a des enseignements à tirer après ce cyclone, il n'existe pas de mécanismes garantissant que cette information sera partagée. Des milliers de gens ont montré, avec leurs pieds, leur manque de confiance dans un nouveau futur, la plupart

en partant vers le Nord comme immigrés clandestins. Les gouvernements d'Amérique centrale sont trop contents de laisser la coopération internationale payer la facture de la reconstruction, en espérant que les contributions seront suffisamment importantes pour compenser l'injustice sociale dans leur pays et leur inefficacité.

Les signes d'espoir viennent des communautés qui refusent de rester des victimes, d'une nouvelle vigueur et coordination de la société civile, de centaines de microprojets qui fournissent de nouvelles ressources et compétences à des communautés au bord du désespoir, des femmes qui mènent le processus de reconstruction et de quelques donateurs qui veulent réellement la décentralisation, la transparence et combattre la pauvreté.

Vous pouvez contacter : Sally O'Neill, Directrice régionale, Trocaire, CP20441, Comayagua DC, Honduras, Amérique centrale. Tél: +504 232 9177. Fax: +504 231 0705 Courriel : <trocaire@sdnhon.org.hn>.

La politique économique de guerre : ce que les organisations humanitaires doivent savoir Un dossier HPN par Philippe le Billon en cours de traduction en français

La guerre génère à la fois des "gagnants" et des "perdants" et la vulnérabilité des perdants doit être comprise comme le résultat de leur impuissance. Ces deux constatations simples sont mises en avant par "La politique économique de guerre" qui étudie la production et la distribution du pouvoir, la richesse et la destitution pendant les conflits armés. Une analyse de politique économique souligne aussi que la prolongation d'une guerre peut devenir une fin en soi, alimentant et justifiant le recours à la violence pour faire ou renouveler des profits économiques et le pouvoir politique. Pour les gagnants, une guerre n'a pas besoin d'être définitivement gagnée pour être rentable. Pour les perdants, une guerre signifie une accumulation interminable d'abus, de peur et de frustration. Les motivations et processus politiques et économiques d'une grande complexité sont à l'oeuvre derrière la distribution des profits et du fardeau de la guerre. L'absence de réglementation dans le commerce mondial, l'échec des Etats, les politiques identitaires et le mercantilisme en temps de guerre, tout cela joue un rôle dans l'abandon, l'exclusion et l'exploitation des perdants.

Ce dossier explique qu'une analyse de la politique économique de guerre a des implications considérables pour l'action humanitaire. Premièrement, une protection totale des victimes implique la sauvegarde des droits politiques et économiques face à la violence et à la coercition. En comprenant bien la politique économique de guerre, les organisations humanitaires peuvent mieux évaluer les formes de violence économique qui menacent les conditions de vie en temps de guerre - que ce soit sous forme de mauvais traitements, pillages, destruction des moyens de production, exclusion de certains emplois ou effondrement de l'économie. Deuxièmement, l'analyse du contexte et des implications de l'action humanitaire est indispensable pour réduire au minimum son côté négatif provenant du fait que les belligérants et les autres Etats manipulent la présence et les ressources humanitaires. Il s'agit de garantir la transparence pour les populations locales, les donateurs et le public. Finalement, comprendre la politique économique menée pendant un conflit peut contribuer à identifier les intérêts politiques et économiques qui s'opposent au retour à la paix et éviter la réapparition de l'économie d'avant-guerre qui avait certainement beaucoup à voir avec l'origine du conflit.

Assurer une meilleure distribution du pouvoir et une protection économique en temps de guerre constitue un défi que seules toute une série d'initiatives peuvent relever. L'aide d'urgence ne peut avoir qu'un rôle limité, adapté au mandat particulier et aux capacités de chaque organisation. Pourtant il existe une marge de manoeuvre, notamment en adaptant la conception des programmes d'aide à des stratégies locales, en répartissant la richesse et la destitution, en diminuant la manipulation de l'aide d'urgence par les groupes armés, ainsi qu'en informant et motivant l'action politique collective de défense des droits.

Ce rapport est déjà publié en anglais par HPN en juillet 2000.

Philippe le Billon a également constitué et partiellement annoté une bibliographie associée qui peut être consultée sur le site <www.odi.org.uk/hpg/warecons.html>

La réponse du PAM au cyclone Mitch : une nouvelle approche

Abraham de Kock, Bureau d'évaluation, PAM, Rome, Italie

Bien que chacun ait un caractère particulier, les pays d'Amérique centrale ont aussi plusieurs traits communs. Ils sont, périodiquement, exposés à toute une série de risques naturels tels que des cyclones, des tempêtes tropicales, des inondations, des tremblements de terre et des éruptions volcaniques. De surcroît, ces risques, comme dans le cas de Mitch, touchent en même temps plus d'un pays. Les pays concernés partagent également des caractéristiques socioéconomiques et écologiques, notamment une pauvreté rurale très répandue et des terres en pente, à l'environnement fragile. Ces facteurs ont convaincu le PAM de déclencher une opération d'aide d'urgence dans la région, très différente des programmes ordinaires destinés à un seul pays ou des interventions normalement effectuées par les autres institutions des Nations Unies.

Dans le cadre de cette approche régionale, le PAM s'est assuré qu'il était possible d'incorporer des modifications pour répondre aux besoins de chaque pays. Cette flexibilité au niveau du pays était nécessaire pour ajuster très précisément la planification et la mise en oeuvre de l'aide d'urgence à la lumière de la situation de chaque pays, y compris des accords de partenariat importants avec les gouvernements nationaux, les institutions locales et les autres acteurs internationaux apportant de l'aide. En outre, la décentralisation en cours de la structure administrative de ce programme basé à Rome a conduit à ouvrir un bureau régional à Managua au Nicaragua. La présence de cet office régional dans la zone touchée par la catastrophe a permis au directeur régional et à son équipe de prendre des décisions rapides et judicieuses.

Les avantages d'une approche régionale

Plusieurs avantages sont devenus apparents :

- Des économies d'échelle étaient faites grâce aux achats régionaux de nourriture et d'équipement.
- Un compte bancaire régional permettait d'effectuer des acquisitions rapides et les transferts de fonds nécessaires.
- Les spécialistes de la région faisaient fréquemment des visites pour donner un support en dernier ressort aux différents bureaux de chaque pays.
- Les expériences et les intérêts communs sur les bonnes méthodes étaient échangés, ce qui augmentait l'efficacité et la productivité de l'EMOP régional dans les quatre pays.

La même approche régionale est recommandée lorsque le PAM sera appelé à faire face, de nouveau, aux besoins alimentaires urgents de populations touchées par des catastrophes transcendant leurs frontières nationales.

Les nouvelles orientations politiques

Le PAM s'est récemment engagé dans de nouvelles orientations politiques avec pour objectif de promouvoir la meilleure utilisation possible de l'aide alimentaire, pour soutenir les efforts de développement, en vue d'assurer une sécurité alimentaire durable aux pauvres qui ont faim. L'aide alimentaire devrait donc se limiter à supporter les interventions qui vont créer un capital humain et physique qui durera, et vont bénéficier aux familles pauvres manquant de nourriture. Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones vulnérables face à des crises répétées de ce genre, constitue l'une des principales priorités du programme adopté dans le cadre de sa politique de "développement habilitant". Le rôle potentiel de l'aide alimentaire devrait être évalué lorsqu'il s'agit de soutenir des initiatives bonnes pour l'environnement et qui sont prises par des communautés vivant dans des régions en altitude ou protégées. Un bon exemple venant d'Amérique centrale est le bassin de la rivière Lempa qui s'étend sur trois pays de la région (Le Salvador, le Honduras et le Guatemala). Pour s'occuper correctement de la vulnérabilité environnementale de ce bassin fluvial, une approche plus intégrée est nécessaire, à l'intérieur et entre les pays. Etant un grand fournisseur d'aide d'urgence, le PAM pourrait utiliser son influence pour encourager et soutenir les initiatives environnementales qui concernent plus d'un pays de la région. Par ailleurs, le PAM devrait envisager son engagement stratégique dans les discussions politiques au niveau national et régional sur la planification foncière, afin d'influencer le développement de politiques qui pourraient contribuer à réduire la vulnérabilité de l'Amérique centrale aux catastrophes naturelles.

De telles alliances stratégiques sont recherchées auprès d'autres institutions onusiennes et participant au développement, en particulier des ONG. Au sein des groupes des Nations Unies pour la prévention des catastrophes regroupant plusieurs institutions, des mesures sont révisées pour mieux répondre aux risques imprévisibles. Des unités de VAM (*Vulnerability Assessment Mapping*) ont été mises en place par le PAM en collaboration avec d'autres institutions de l'ONU (FAO, OMS) et des instituts nationaux. L'information générée par ces unités permet une programmation efficace d'activités conçues pour réduire la vulnérabilité de l'environnement et établir à l'avance des plans en cas de catastrophes.

Enfin, le PAM pourrait encourager d'autres agences internationales à envisager aussi d'adopter une approche régionale lorsqu'il programme une réponse à des urgences qui touchent simultanément plus d'un pays. Les avantages dérivés d'une telle approche pourraient alors être maximisés.

Pour obtenir d'autres références, consultez le rapport d'évaluation : "Summary Evaluation of Emergency Operation - Central America 6079.00" (Aide alimentaire d'urgence pour les familles sinistrées par le cyclone Mitch). On peut obtenir ce document dans les documents "Executive Boards" sur le site Internet du PAM : <www.wfp.org>.

La réponse de la Turquie à la crise

M. Ali Cam, Ingénieur industriel, Tecimer Ltd, Ankara, Turquie

En août 1999, le nord-ouest de la Turquie, la région la plus peuplée et industrialisée du pays, était secouée par deux énormes tremblements de terre. Le premier, survenu le 17 août 1999, mesurait 7,8 sur l'échelle de Richter et allait durer 45 secondes. L'épicentre se trouvait à Izmit, la ville la plus industrialisée de l'ouest de la Turquie et qui compte un million d'habitants.

Une raffinerie de pétrole locale a également été touchée par le désastre et l'incendie a duré six jours, menaçant encore davantage la population locale et provoquant une forte pollution en mer de Marmara. Le bilan officiel est de plus de 17 000 morts et 44 000 blessés, près de 300 000 logements endommagés ou détruits et plus de 40 000 locaux commerciaux touchés d'une façon similaire.

Le jour de la catastrophe, le Gouvernement turc a déclaré l'état d'urgence et lancé un appel à la communauté internationale. Le 23 septembre 1999, il établissait un Bureau de coordination de la gestion régionale de la catastrophe. L'armée prenait en charge la sécurité de la région et établissait des centres logistiques dans les provinces pour surveiller, en conjonction avec la Société du Croissant Rouge Turc (SCRT), les stocks de matériel placés dans les entrepôts et la distribution de l'aide humanitaire. De plus, à la date du 27 septembre 1999, 87 pays avaient fourni une aide humanitaire d'urgence représentant, au total, 61 millions de dollars US.

Le séisme devait être suivi par plus de 1300 secousses secondaires, culminant par un second tremblement de terre le 12 novembre 1999. Celui-ci mesurait 7,2 sur l'échelle de Richter et concernait les départements de Duzce et de Kaynasli dans la province de Bolu au nord-ouest du pays. La secousse a été ressentie jusqu'à Istanbul et Ankara. Le 6 février 2000, on confirmait un total de 894 morts et 4948 blessés.

Les deux plus fortes secousses secondaires mesuraient respectivement 4,7 et 4,2 et se sont produites le jeudi 20 janvier dans la région de Bolu et le mercredi 9 février dans la province de Golcuk Izmit. En dépit d'un mouvement de panique généralisée, on n'a pas signalé de victimes ou de gros dégâts. Certains qui étaient revenus dans leurs maisons partiellement endommagées après le tremblement de terre de novembre, décidèrent de retourner dans les camps de toile, craignant d'autres secousses. Récemment, cette zone sismique a aussi été frappée par des tempêtes de neige, la température descendant à -16° centigrades, avec 24 cm de neige dans le centre ville de Bolu.

La construction d'abris : la réponse officielle

A la date du 13 janvier 2000, les chiffres de l'UNICEF donnaient un total de 77 camps de toile avec 27 510 tentes préparées pour l'hiver abritant 108 684 victimes (le

nombre initial de camps de toile dans la région dévastée s'élevait à 109 pour 132 750 personnes). Ces chiffres indiquent que 24 066 personnes étaient parties, ou bien dans des abris préfabriqués ou dans des maisons financées par le gouvernement ou ouvertes par l'Etat. Les camps de toile ont, pour la plupart, été fournis par le Croissant Rouge. D'autres ont également été acquis grâce aux ONG internationales, la FCRI et d'autres sociétés nationales.

Vers la fin-janvier, le Gouvernement turc proposait les trois solutions suivantes pour faire face à la difficulté de reloger 176 000 sans-abri :

- fournir des maisons préfabriquées à toutes les familles touchées prêtes à vivre dans des lotissements préfabriqués ;
- donner une allocation de reconstruction de 1500 \$ US aux familles dont le domicile était légèrement endommagé par le tremblement de terre ;
- allouer une indemnité mensuelle de location de 200 \$ US à chaque famille s'installant dans un nouveau logement loué.

Le gouvernement annonça qu'il comptait fournir environ 47 000 maisons préfabriquées pour loger 151 000 personnes. A la date du 18 janvier, 72 336 personnes au total vivaient dans 18 084 maisons préfabriquées dans 97 lotissements préfabriqués (au total, 32141 maisons étaient terminées avec 14 057 préfabriqués encore disponibles). En dépit des immenses efforts déployés pour terminer les lotissements préfabriqués en très peu de temps et encourager les familles à quitter les camps de toile, plus de 108 000 personnes vivent encore dans des tentes, comme indiqué précédemment. De nombreuses victimes refusent de partir dans des maisons préfabriquées afin de ne pas perdre l'aide alimentaire et financière qui n'est donnée qu'à ceux qui vivent dans un camp de toile.

A Duzce, Sakarya, Kocaeli et Golcuk, des sites pour la construction de logements permanents ont déjà été choisis. Des appels d'offre ont été lancés aux entreprises du bâtiment pour qu'elles présentent leurs projets et les travaux devraient débuter en avril. Dans le cadre du "plan directeur" de la Banque mondiale, un plan qui ne fait pas l'unanimité, une première tranche budgétaire de 5 millions de dollars US a été débloquée pour la construction de 23 000 maisons et 30 000 locaux commerciaux. D'autres mesures ont été prises, telles que les prêts sans intérêts pour aider les sans-abri qui désirent construire ou acheter eux-mêmes leur maison. D'après les chiffres officiels les plus récents, communiqués par le Ministère des travaux publics et du logement, le coût total de la reconstruction et de la rénovation après le tremblement de terre est estimé à 1,5

La confiance de la Turquie dans ses compétences et sa capacité à faire face rapidement a été sérieusement ébranlée.

milliard de dollars US. L'ECHO a accordé un fonds de 30m d'euros pour la fourniture d'abris et d'autres services sociaux. Toutefois, jusqu'à présent, seulement 7m d'euros ont été déboursés et beaucoup d'ONG ne travaillent pas avec les fonds de l'ECHO, à cause de l'excès de formalités et de rapports bureaucratiques que cela implique.

Critique de la réponse officielle

La plupart des ONG internationales et des organisations humanitaires pensent que la fourniture de logements préfabriqués entre la phase préliminaire d'érection de tentes préparées pour l'hiver et la phase finale de construction de logements permanents, constitue une perte de temps et de ressources. Les 360 millions de dollars US - ce que doit environ coûter la construction des maisons préfabriquées - devraient plutôt servir à construire des logements permanents. C'est aussi un fardeau non négligeable pour l'environnement en termes d'utilisation excessive des terres et de pollution du sol.

La coopération sur le terrain

La caractéristique la plus importante de la récente catastrophe aura été l'assistance des organisations d'aide internationale et leur contribution à la mise en place de sociétés civiles locales et d'ONG telles que des équipes de secours prêtes à agir en cas de future catastrophe. Il s'agit

là de groupes volontaires installés dans les régions concernées pour rechercher et secourir des victimes. Bien souvent, ils ont été entraînés et soutenus par les organisations internationales. De surcroît, la formation du personnel local à la construction a commencé, ainsi que celle des ONG locales concernant le projet Sphere.

Le défi à relever

La confiance de la Turquie dans ses compétences et sa capacité à faire face rapidement a été sérieusement ébranlée. A la suite de cette série de tremblements de terre, il y a eu de fortes critiques dans les médias et une réaction publique négative - en dépit du fait que l'ampleur et la magnitude des secousses auraient déstabilisé l'état de préparation et les ressources de n'importe quel pays et organisation nationale. En conséquence de la catastrophe, le Croissant Rouge Turc se prépare à mettre en oeuvre un programme intégré de préparation aux catastrophes qui comprend des activités de formation, de techniques de recherche et de secours, de télécommunications et la reconstitution des stocks utilisés depuis les rapports de conférence et de formation tremblement de terre de l'année dernière.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter : M. Ali Cam, Ingénieur industriel, Tecimer Ltd. Cahit Sitki Sokak, No. 6/11, Aydinlar Mah. Dikmen 06640 Ankara, Turquie. Tél : +90 (532) 660 4546 Fax : +90 (312) 478 1513 Courriel : <reliefcam@yahoo.com>.

Elargir les opérations après le cyclone Mitch : Un étude des enseignements à tirer pour le Comité d'aide d'urgence en cas de catastrophe (Royaume Uni)

Sarah Lister (en liaison avec HPG/ODI)

Après le passage du cyclone Mitch qui a dévasté l'Amérique centrale en octobre et en novembre 1998, l'Appel du Comité d'aide d'urgence en cas de catastrophe en Amérique centrale a recueilli plus de 11 millions de livres sterling qui ont été distribuées à 11 organisations membres. Cette étude examine comment ces organisations ont intensifié leurs activités après Mitch et comment elles ont aidé des organisations voisines et des partenaires locaux à intensifier les leurs. Le rapport débat des questions et difficultés auxquelles ces organisations sont toutes confrontées et donne une analyse détaillée des réponses de ces organisations en fonction d'une typologie des organisations basée sur une structure et une approche organisationnelles pour mettre en oeuvre le projet. Il tire des enseignements spécifiques et aborde des thèmes plus généraux avant de faire des recommandations et des suggestions.

Pour obtenir une copie de ce rapport, envoyez un courriel au DEC à <info@dec.org.uk>

Base de données mondiale sur les déplacements internes de populations

Un nouveau site Web et service de gestion de l'information concernant les déplacements internes de populations à l'échelle internationale sont accessibles sur <www.idpproject.org>. Cette base de données mondiale a été lancée le 10 décembre 1999 et couvre de manière approfondie les déplacements internes de populations qui se sont produits dans quatorze pays. Il est prévu de mettre régulièrement à jour cette base de données et de couvrir 21 pays supplémentaires l'année prochaine. Il est également possible d'accéder à du matériel didactique sur les déplacements internes et sur les Principes d'orientation des Nations Unies, ainsi qu'à des liens renvoyant à des sites pertinents.

Gestion des catastrophes à l'ère du numérique: le cas de l'Amérique latine

Patricia Bittner, Programme "Emergency Preparedness and Disaster Relief Coordination", PAHO, Washington, DC, Etats-Unis

Il y a aucun doute qu'en ce qui concerne l'informatique il existe un fossé entre les pays développés et les autres. En Europe, Amérique du Nord et les autres pays du monde "développé", Internet est devenu une chose de la vie quotidienne. Dans ces pays, les gens sont tellement bombardés d'informations de tant de sources différentes qu'ils souffrent d'un excès d'informations.

L'autre côté du "fossé informatique" apparaît bien différent. Imaginez la situation, par exemple, du Ministère de la Santé dans un pays latino-américain. Il y a souvent peu d'ordinateurs par rapport au nombre d'employés et même le fait d'avoir accès à un ordinateur personnel ne garantit pas un accès au réseau informatique mondial (Web) ou au courrier électronique car beaucoup d'ordinateurs ne sont pas connectés à Internet. En outre, les lignes téléphoniques sont difficiles à obtenir, chères à utiliser et leur débit est faible. Parler d'excès d'informations dans les pays en développement, c'est comme parler d'obésité en période de famine. Les pays en développement sont affamés d'information. Internet peut contribuer à satisfaire ce besoin et, du point de vue de la gestion de catastrophe, on n'a fait que gratter la surface en cherchant la manière d'améliorer la communication et l'accès à l'information.

En dépit de cette inégalité dans l'usage et l'accès à ce type de technologie, la révolution informatique et technologique de ces dix dernières années s'est lentement répandue dans le monde. L'Amérique latine a fait des progrès significatifs. Au Mexique, par exemple, le nombre de lignes téléphoniques pour cent personnes a augmenté de 60% entre 1992 et l'an 2000 ; au Brésil ce nombre a augmenté de 39 %. Aujourd'hui, les hispanophones comptent le plus fort pourcentage de la population

raccordée dans le monde, après les anglophones. En particulier, la communauté s'occupant des catastrophes en Amérique latine a fait des efforts importants pour maîtriser la puissance d'Internet et son utilisation, pour mieux gérer les catastrophes.

Maîtriser la puissance d'Internet pour gérer les catastrophes

La gestion de catastrophe comprend tout un continuum, depuis l'impact jusqu'à la réponse en passant par l'état de préparation et la réduction des effets. Les pays d'Amérique latine commencent à se servir d'Internet pendant le cycle complet. La PAHO (*Pan American Health Organisation*), un partisan de ces initiatives dès la première heure, a constaté par elle-même les changements survenus - tant dans les situations de crise qu'en temps normal - grâce à la nouvelle technologie.

L'échange d'informations lors d'une catastrophe

Le cyclone Mitch (octobre 1998) aura été la première catastrophe du continent américain intensivement traitée sur Internet. Rien qu'au Honduras, le système de distribution de l'eau dans 23 des 30 hôpitaux était partiellement ou complètement détruit. Sur les 123 centres de santé sérieusement endommagés, 68 étaient hors d'état alors que plus de 100 000 personnes avaient besoin de soins urgents. Les rapports épidémiologiques de routine qui, traditionnellement, portent sur 70% de la population, n'en représentaient plus que 30% après le cyclone à cause des ruptures de communication, de l'isolement des communautés et d'un manque d'épidémiologistes.

L'information était l'un des principaux outils juste après le passage du Cyclone Mitch. Elle conditionnait la direction des secours, l'allocation des

ressources et la nature des dons. Du fait de la rupture de certaines méthodes normales de communication, Internet est devenu un vecteur majeur d'information. Les nouvelles apparaissaient tout aussi rapidement sur Internet que dans beaucoup de grands journaux. En fait, les pouvoirs publics des pays touchés ainsi que les organisations internationales et les ONG souvent trouvaient l'information sur Internet avant d'avoir pu terminer leurs propres évaluations. Mais quelle était la précision de ces informations ? Cette question doit être prise au sérieux car il n'était pas rare de voir apparaître des annonces non fondées d'épidémie ou des appels de toutes sortes pour des dons inappropriés sur les pages électroniques du Web à mesure que les mêmes mythes tenaces qui entourent les désastres sautaient des pages imprimées des journaux dans l'espace cybernétique (voir l'article précédent "Cessez de propager les mythes sur les catastrophes"). Les utilisateurs de ces renseignements devaient examiner soigneusement et déterminer l'origine de ces informations.

Ce que les consommateurs ont appris, c'est que, en format imprimé ou électronique, une information précise et fiable provient généralement de ceux qui ont travaillé dans le pays concerné avant la catastrophe - le ministère de la santé du pays, par exemple, ou des ONG et des organisations internationales. Malheureusement, dans le passé, c'était rarement les mêmes groupes qui avaient les moyens, l'expérience et l'infrastructure d'être les premiers à annoncer les nouvelles. Maintenant, Internet change tout cela. Il aplanit les choses sur le terrain en permettant aux organisations d'utiliser sa vitesse et sa couverture mondiale pour concurrencer les principaux modes médiatiques et apporter leurs informations dans le débat public et faire circuler l'information sur les besoins réels.

Dans le cas de Mitch, le Web a servi à poster quotidiennement des rapports épidémiologiques et des directives de santé publiques sur des sujets allant de la qualité de l'eau potable à la prévention d'une épidémie de rougeole. Des directives techniques ont été développées sur une grande variété de conséquences pour la santé des catastrophes (www.paho.org/english/ped/pedhome.htm). Grâce à cette expérience, on a observé que la communauté des donateurs et l'opinion publique devenaient des utilisateurs plus avertis de l'information. Alors que, ne serait-ce qu'il y a cinq ans, les médias pouvaient être certains que ce qu'ils émettaient juste après une catastrophe ne serait pratiquement pas en cause pendant plusieurs jours, les organisations gouvernementales et les ONG les rattrapent maintenant en tentant d'apporter des informations solides sur les véritables besoins plus rapidement.

La PAHO a utilisé des listes de distribution par courrier électronique dans le cadre d'une stratégie concertée d'information après la catastrophe. A la différence d'Internet, où les usagers doivent prendre l'initiative de rechercher l'information, le courrier électronique est proactif et peut transmettre des informations personnalisées à des individus ou à des groupes spécifiques. Le courrier électronique était utilisé pour envoyer des rapports quotidiens aux donateurs sur les besoins sanitaires réels, ce qui encourageait une réponse rapide et généreuse. Les listes de distribution électronique servaient à cibler des supports médiatiques pour leur apporter, par exemple, des informations sur les meilleures pratiques de donation ou une analyse honnête et basée sur les faits des données de surveillance. En fait, l'une des caractéristiques les plus intéressantes d'Internet est son habilité à rendre possible un échange horizontal d'informations entre et parmi les producteurs et les consommateurs. Dans les bureaucraties, cela signifie qu'il est possible de passer outre les habituels points centralisés de la collecte et de la distribution des informations - par

exemple le bureau de la défense civile - et de désengorger les traditionnels goulets d'étranglement. Bien que cela ne plaise pas forcément à ceux qui sont en position d'autorité et qui cherchent à contrôler ou à déformer l'information, c'est certainement une bonne chose pour la démocratie.

La place d'Internet dans la préparation aux catastrophes

Le cyclone Mitch n'est qu'un exemple parmi d'autres de la manière dont Internet peut être utilisé dans des situations catastrophiques. Toutefois, l'accès à l'information est tout aussi

L'information était l'un des principaux outils juste après le passage du Cyclone Mitch. Elle conditionnait la direction des secours, l'allocation des ressources et la nature des dons.

précieux dans d'autres situations que celles faisant suite à un désastre. L'arrivée de l'édition électronique et des bases de données transmises en toutes lettres sur le réseau Internet ouvre la possibilité d'une interaction bien plus étroite dans tous les aspects de la communication et de l'échange d'informations. Cela aura un impact majeur sur la transformation de l'information en connaissances - une condition indispensable pour réussir le développement de stratégies de réduction des effets des catastrophes - il s'agit donc là d'une bonne gouvernance.

Les administrateurs des catastrophes en Amérique latine ont commencé à utiliser Internet pour communiquer au milieu des années 1990 et combler le fossé géographique qui existe dans la région, pour échanger de bonnes pratiques et tirer les enseignements d'une catastrophe avant la suivante. Le terme de communauté est souvent utilisé dans les cercles Internet pour faire référence aux gens qui partagent des intérêts, des inquiétudes ou des travaux similaires. C'était l'idée derrière la création de la première listserve, essentiellement pour les hispanophones, qui était destinée non seulement à des discussions générales sur les problèmes de catastrophes, mais aussi pour examiner en commun des documents techniques et faire circuler les exemples de réussite et les solutions aux problèmes communs à

toute la région. Les premières listerves et groupes de discussion permettaient aux administrateurs des catastrophes de se "parler" entre eux lorsque la communication face à face n'était pas possible.

En dépit du fait qu'en situation de non catastrophe les gens ont généralement plus de temps pour poursuivre des discussions en profondeur, seule une fraction des administrateurs de catastrophes, ONG, des professions de santé et autres personnes travaillant à réduire la vulnérabilité aux désastres ont effectivement utilisé cet outil. Peut-être que plus d'entre eux participeraient si les discussions tournaient autour de sujets spécifiques tels que la transparence dans le processus de gestion de

l'aide humanitaire ou une campagne éducative sur ce qui fait un bon donateur, par exemple. L'organisation d'une discussion aussi ciblée ferait un excellent projet pilote et inclurait la participation d'ONG, d'universités, de la société civile et du secteur de la santé.

Le Centre régional d'information sur les désastres

En Amérique latine, le Centre régional d'information sur les désastres (CRID), au Costa Rica, a été un catalyseur majeur dans le changement d'attitude à l'égard d'Internet. Le CRID est un centre regroupant de multiples organisations <www.disaster.info.desastres.net/crid> qui a pour vocation de mettre l'information à la disposition des utilisateurs. Il offre un accès en ligne à une base de données de 12000 articles publiés ou pas, livres, comptes rendus et autres documents de référence, la majorité écrits par des gens d'Amérique latine ou des Caraïbes, sur leur région. Les administrateurs de catastrophes, les étudiants, les chercheurs ou n'importe qui peut consulter la base de données, partout dans le monde. Malheureusement, le texte complet de la plupart des documents n'est pas disponible - une occasion manquée - ce qui pourrait être facilement corrigé si des fonds étaient disponibles pour les convertir en format numérique. Actuellement, les utilisateurs doivent

demande un exemplaire imprimé des documents qui leur sont alors envoyés gratuitement mais cela représente des frais de manutention et d'expédition importants pour le CRID.

Conclusion

Lentement, les barrières barrant l'accès à l'information et à son contrôle tombent et Internet contribue à cette évolution. Auparavant, on pouvait obtenir du pouvoir en contrôlant ou en occultant l'information. Ce n'est

plus le cas aujourd'hui. Grâce à la prolifération des sources aussi bien traditionnelles qu'électroniques, il y a désormais une abondance d'informations et les consommateurs en Amérique latine peuvent choisir parmi une grande variété de sources. Le pouvoir est maintenant dans les mains de ceux qui produisent et diffusent l'information et de ceux qui reconnaissent que la démocratisation de l'accès à l'information conduira à une bonne gouvernance et transparence dans tous les domaines, notamment en matière de

gestion des catastrophes. Nous ne pouvons pas nous permettre de négliger l'impact irréversible d'Internet sur la manière dont nous produisons et diffusons l'information. Pas plus que nous ne pouvons pas en faire le pivot de nos stratégies de préparation, de réduction des effets et d'information.

Pour de plus amples informations sur la PAHO, voir la fin de l'article précédent, "Cessez de propager les mythes sur les catastrophes", page 8.

La parole compte-t-elle ? Utiliser l'information pour responsabiliser l'aide d'urgence au Gujarat

Mihir Bhatt, Directeur, Disaster Mitigation Institute, Ahmedabad, Inde

Le pouvoir de l'information

L'information c'est le pouvoir. L'information à la disposition des impuissants - comme dans le cas des victimes de catastrophes naturelles - leur permet de retrouver un peu le pouvoir de changer leur vie après une catastrophe. Certaines questions sont cruciales : qui produit l'information, comment est-elle conservée et gérée, comment circule-t-elle, qui l'utilise et dans quel but ?

Le concept selon lequel "l'information c'est le pouvoir" n'est pas nouveau. Par exemple, Mahatma Gandhi avait fait la promotion des publications *Navajivan* et *Young India* qui allaient jouer un rôle déterminant dans le mouvement de libération en Inde ; de même, *Crosslines*, un bulletin d'information indépendant publié par Crosslines Communications Ltd, en association avec l'ICHR (*International Centre for Humanitarian Reporting*), existe pour promouvoir des normes lors du reportage de nouvelles liées aux catastrophes dans le monde entier ; aussi, ALERTNET de Reuters vise à rendre moins impuissantes les victimes de catastrophes naturelles et de situations d'urgence en fournissant rapidement des informations utiles aux organisations d'aide humanitaire et à ceux qui travaillent dans les communautés vulnérables du monde. Ces trois exemples montrent l'importance qu'il y a de transformer l'information en une voix puissante.

Nous allons faire maintenant un bref résumé de l'utilisation de l'information en vue d'aider les victimes du cyclone qui en juin 1998 avait détruit la région côtière du Gujarat en Inde.

La question de la "vérité"

Le cyclone qui a frappé le Gujarat en 1998 aura tué entre 3000 (estimations du gouvernement) et 10 000 (estimations des ONG) et causé des dégâts estimés à 3000 crores RS

(un "crore" vaut 10 000 000 de roupies) et cela sans compter les pertes associées à la disparition de nombreux emplois. Au lendemain de la catastrophe, les ONG au Gujarat devenaient frustrées face au type et au manque de précision des nouvelles disponibles qui étaient essentiellement partisans, ne couvraient que des faits partiels et concernaient surtout le côté spectaculaire du cyclone : qui mourrait, combien de morts et à qui la faute ? On ne s'intéressait pas aux pertes des moyens d'existence, aux efforts efficaces de réduction des effets déployés localement ou aux opérations peu spectaculaires de récupération et de secours. Les membres de la PCCRR (*People's Coalition for Cyclone Relief and Rehabilitation*, voir ci-après), d'un autre côté, estimaient que les médias devaient aider à prévenir rapidement les prochaines urgences, à donner des informations précises sur des endroits touchés, les pertes estimées, ainsi qu'à donner la parole à ceux qui souffraient. Les membres pensaient également que les médias devaient influencer la politique suivie en faveur d'une aide adaptée et efficace, guider les efforts de réduction des effets et s'assurer que des événements spécifiques ne fussent pas oubliés dans l'esprit du public.

En outre, le *Disaster Mitigation Institute* (DMI, un institut à caractère communautaire de planification de l'action et aide de lobby sur les politiques de l'administration publique) n'était pas satisfait de la qualité de l'aide qui s'effectuait du haut vers le bas et de l'approche charitable de cette aide. Certaines ONG internationales ne partageaient pas les informations qu'elles détenaient. En conséquence, c'était la course aux ressources de l'aide humanitaire et il y avait peu de coopération et de coordination.

Au vu de cette difficile situation, *Oxfam (India) Trust* a été appelé à partager son expérience pour mettre sur pied un centre de presse après le tremblement de terre de Latur dans l'Etat du Maharashtra, en Inde occidentale, le 30 septembre 1993. Il expliqua comment les victimes avaient

le droit de s'exprimer sur l'aide apportée par le gouvernement et les organisations bénévoles. De surcroît, CHARKHA, un service d'informations sur le développement qui diffuse des récits de développement réussi et dispense une formation à la rédaction et à l'édition de rapports sur du terrain pour le personnel sur le terrain, donne un exemple de la manière dont une organisation autochtone peut donner la parole aux pauvres et aux marginalisés dans le processus de prise de décisions.

Combattre les préjugés

Dans ce contexte, le DMI décida de créer un bulletin d'informations pour la PCCRR (à l'époque l'Institut faisait partie de la PCCRR) avec un groupe informel de coordination et de conseil formé après le passage du cyclone et qui regroupait une quarantaine de personnes et d'organisations réagissant au désastre. La PCCRR mit en place des groupes de travail pour s'occuper de différentes questions relatives à la catastrophe dont l'une concernait les médias. Le DMI publiait le bulletin d'informations sous les auspices de ce groupe.

Le bulletin d'informations s'appelait 'Vavazodu', ce qui signifie 'cyclone' en Gujarati. Les activités passées du DMI en matière de publication des expériences locales et des récits de victimes de catastrophes sous forme de livres, livrets, et fiches mettaient cet institut en bonne position pour coordonner cette initiative. Un élan supplémentaire a été créé par une analyse des médias qui examinait les photos publiées dans deux grands journaux anglophones pendant une dizaine de jours en juin 1998. L'analyse montrait que l'attention des médias portait essentiellement sur la destruction de biens appartenant à l'Etat et aux grandes entreprises plus que sur la destruction des possessions des pauvres. Sur 76 photographies, 5 seulement montraient des "victimes". Par ailleurs, toutes les photos avaient été prises en milieu urbain, en dépit du fait que les pouvoirs publics avaient signalé que 2938 villages avaient été touchés par le cyclone.

"Vavazodu" était une publication bihebdomadaire. Financé par *Oxfam (India) Trust*, c'était une publication de quatre pages. Les membres de la PCCRR, les victimes locales de la catastrophe, l'équipe du DMI et l'équipe de rédaction fournissaient les nouvelles et les récits. Les lecteurs étaient les victimes de la catastrophe, des ONG, des organisations communautaires actives dans l'aide d'urgence et des organisations gouvernementales. Le tirage avoisinait le millier d'exemplaires et l'abonnement était gratuit. Au total 12 parutions furent publiées dans les six mois suivant le cyclone.

Objectif du bulletin

Le principal objectif du bulletin était de partager les nouvelles et l'information qui n'étaient pas encore diffusées ou étaient négligées par les principales publications du gouvernement et des médias établis afin de rendre l'aide plus transparente. Il donnait la parole aux victimes en publiant des récits de première main des conditions,

aspirations et luttes des survivants au cyclone et donnait des informations sur ceux qui étaient directement affectés dans le domaine public. Il devenait ainsi un moyen puissant de promouvoir la responsabilisation face aux préjugés de la grande presse, la transparence du gouvernement pour la population et les ONG, pour les ONG entre elles et celle des ONG pour la population. Si l'effort était modeste, ses implications allaient être permanentes.

Le bulletin d'informations rendait compte aussi des activités et réalisations des différents groupes de travail de la PCCRR, annonçait les dates et les ordres du jour des réunions et publiait leurs comptes rendus. De cette façon, il pouvait améliorer la coordination entre les membres de la PCCRR. C'était devenu un outil puissant et utile au service de la PCCRR, permettant à la coalition de coordonner ses autres activités d'aide aux victimes du cyclone avec ses 40 membres dans tout le Gujarat. En organisant ainsi l'information, elle avait donné la parole aux gens.

Les leçons apprises

On demanda à un journaliste engagé et au responsable d'une OCC locale d'enquêter sur les achèvements du bulletin. Cette enquête était planifiée et couvrait les 12 numéros en tant que produits mais aussi le processus de leur publication. L'équipe interrogea des ONG membres de la PCCRR et des victimes qui avaient reçu ou contribué au bulletin.

A la suite de cette enquête, le bulletin a été élargi pour couvrir n'importe quelle catastrophe et rebaptisé "Afat Nivaran", ce qui signifie réduction des risques de désastre. Depuis son nouveau lancement, il a rendu compte d'une sécheresse locale, du cyclone à Orissa, des normes de qualité dans l'aide d'urgence, des questions concernant l'impact psychosocial de l'aide et de l'application des références de Sphere. Le tirage est monté à 1200 exemplaires et une version en Hindi sera produite dans les autres Etats de l'Inde, pour la première fois, en mars 2000.

A mesure que le DMI publiait ces bulletins d'informations, il s'est aperçu que, le domaine du journalisme sur le développement devenant lentement reconnu, il convenait de renforcer la capacité des médias locaux à développer le journalisme traitant des catastrophes. Actuellement, le journalisme sur les catastrophes et l'aide d'urgence est limité aux médias internationaux. De surcroît, on a constaté que lorsque du temps et des efforts étaient consacrés à donner la parole aux victimes, elles acceptaient de parler. Si leurs témoignages n'étaient pas écoutés et présentés honnêtement, l'impact était limité. Il est temps que la voix des survivants soit reconnue comme un moyen efficace de rendre transparente l'aide d'urgence.

Il était aussi évident que les ONG se concurrençaient pour devenir la voix des survivants qui, souvent, restaient silencieux ou ne donnaient qu'une version des faits partielle. Ainsi leur voix devenait l'objet d'une gestion et

d'une médiation. S'il est vrai que cette médiation est pratiquement inévitable, elle peut être compensée par une autre version des faits. Cela signifie que, par exemple, l'éditeur et l'équipe de rédaction d'un bulletin d'informations venant des communautés de base doivent avoir accès à de nombreuses versions des témoignages des survivants.

Enfin, il est clairement apparu que l'information peut ajouter de la transparence lorsque les survivants y ont accès, et la possibilité de l'utiliser. Également importante est la source apportant ou légitimant l'information ou la parole des survivants. La crédibilité de la source de l'information est nécessaire pour authentifier l'information.

Conclusion

La parole compte-t-elle ? Oui, mais permettre à une voix de s'exprimer n'est pas suffisant. Les paroles et la participation des victimes ne changent pas leurs vies. Leurs opinions doivent se traduire par un accès à des opportunités, or cet accès dépend d'institutions. Leur voix doit donc être incorporée aux organes de décision locaux, régionaux et nationaux et interprétée par des institutions compréhensives. Une voix trop longtemps silencieuse est vite oubliée ou retentit soudain comme un cri.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter : *Disaster Mitigation Institute*, Tél/Fax: +91 (79) 658 2962 Courriel : <dmi@southasiadisasters>.

Timor oriental : un humanitarisme déplacé ?

Christopher McDowell, Coordinateur, Programme de réimplantation, CAPSTRANS, Université de Wollongong, Australie

Le peuple timorais regarde son histoire avec un certain recul. Les observateurs étrangers ont observé les récents événements survenus dans la partie occidentale de l'île avec consternation, devant l'énormité des destructions opérées pendant deux semaines en septembre 1999 par les milices en retraite et les soldats indonésiens. Cependant, pour les habitants du Timor oriental, les actes de vengeance et de récrimination amère après la décision populaire, lors du référendum organisé par les Nations Unies, de couper les liens avec Jakarta, marquaient la fin de 400 ans de colonialisme et le début d'une ère nouvelle. C'était la fin logique de quatre siècles de domination portugaise et de 23 années d'opposition à l'occupation militaire indonésienne, marquée par l'exploitation économique, les déportations et la famine.

Malheureusement, cependant, l'image d'une aube nouvelle est trop simpliste. Le peuple du Timor oriental va être confronté aux contorsions de son histoire pendant encore des décennies et l'île reste divisée à la fois géographiquement et politiquement. Les milices pro-indonésiennes, responsables de la majorité des violences au Timor oriental, contrôlent toujours dans des camps au Timor occidental quelque 140 000 personnes. Avec des intérêts économiques importants en jeu et de puissants alliés, les milices, officiellement démobilisées,

gardent une capacité redoutable de déstabilisation sur l'île.

Un nouveau colonialisme ?

Six mois après le référendum sur l'autodétermination, la possibilité pour les Est-timorais d'avoir un Etat-nation reste distante. L'élite politique parle de "nouveau colonialisme" de l'ONU, de ses organisations humanitaires, des ONGI et des gouvernements australien, portugais, américain et japonais, en compétition pour reconstruire le pays et avoir de l'influence sur une région dangereusement instable. L'administration temporaire du Timor oriental par les Nations Unies restera en place encore deux ou trois ans. La Campagne nationale pour la Résistance du Timor oriental (CNRT) peut encore servir de base à la formation du premier gouvernement mais la démilitarisation et la démocratisation ne seront pas faciles.

La réponse internationale au Timor oriental en est encore dans la phase d'urgence. La Résolution 1264 du Conseil de Sécurité de l'ONU, datant du 15 septembre 1999, a confié à la Force internationale au Timor oriental (INTERFET), essentiellement australienne, d'aider le retour de l'ONU à Dili, de rétablir la paix et la sécurité, et de faciliter l'assistance humanitaire. La présence onusienne est désormais fermement établie. Toutefois, d'autres

tâches continuent de préoccuper la force multinationale qui a remplacé INTERFET fin février, début mars.

Les relations entre la direction de la CNRT et l'INTERFET/ATNUTO (Autorité transnationale des Nations Unies pour le Timor oriental) ont été relativement bonnes si on les compare aux relations entre les autorités timoraises et les quelque 80 ONG et organisations humanitaires opérant au Timor oriental. De nombreuses frictions resurgissent encore et toujours, à propos des disparités évidentes entre les conditions de travail des personnels des organisations humanitaires internationales et celles que la majorité des Est-timorais doivent subir, notamment : salaires élevés, résidence à l'hôtel, gros véhicules 4x4, employés indonésiens et le sentiment que les pauvres sont considérés comme des clients, tout cela constitue des sources de conflits. D'une manière plus générale, il y a une grande frustration du fait de l'incapacité à atteindre les endroits les plus reculés de ce petit pays en dépit des énormes quantités de matériel, nourriture, médicaments, etc, empilés à Dili, la capitale, et à Darwin en Australie.

Les actions humanitaires restent sur la touche

Les conditions qui ont abouti à une situation dans laquelle la direction de la CNRT et l'opinion publique étaient prêtes à croire dans la force militaire

internationale, peuvent s'expliquer par ce qui s'est passé dans les premières semaines de l'opération humanitaire. La situation consistait à privilégier le statut du rôle militaire et la réponse politique à la crise et à marginaliser le volet humanitaire.

Les six premières semaines de l'opération au Timor oriental étaient, sans équivoque, menés par les militaires et les politiques. Lorsque l'on a demandé au général Cosgrove, le commandant australien d'INTERFET, ce qu'il pensait des accords de coopération entre l'armée et les organisations humanitaires, lors de la première réunion avec le Coordinateur de l'action humanitaire de l'ONU, Ross Mountain (20 septembre 1999), il répliqua qu'il "était nécessaire pour le côté humanitaire de réaliser que les ressources militaires ne pouvaient être détournées vers des objectifs humanitaires que lorsque les tâches centrales [la restauration de la sécurité et le rétablissement de l'ONU] le permettraient".

Naturellement, cette déclaration d'intention inquiéta Mountain. Premièrement, les diplomates des Nations Unies qui avaient préparé la Résolution 1264 n'avaient pas l'intention de voir ces trois objectifs poursuivis l'un après l'autre : il s'agissait de l'interprétation de Cosgrove. Deuxièmement, pendant la réunion Mountain avait exposé sa vision d'une approche unifiée et intégrée des opérations militaires et humanitaires, à savoir :

- i. les équipements militaires seraient utilisés pour soutenir les opérations humanitaires et non pas détournés à ce effet ;
- ii. toutes les activités pourraient être coordonnées, notamment en relation avec les activités aériennes pour s'assurer que la livraison de l'aide humanitaire ne soit pas gênée inutilement ;
- iii. les unités militaires et humanitaires devraient partager l'information à des fins de planification ; et
- iv. travailleraient activement ensemble pour la reconnaissance.

La vision de Cosgrove était quelque peu différente. A partir de là, il était clair que les organisations humanitaires

OCHA-NU d'un côté et INTERFET de l'autre devaient trouver un compromis, même si progressivement leurs positions s'étaient rapprochées.

La sécurité a la priorité

L'interprétation du rôle d'INTERFET au Timor oriental selon Cosgrove, plus axée sur la sécurité que sur l'humanitaire, peut s'expliquer. La situation dans le territoire, trois semaines après le référendum, était complexe, sensible et dangereuse. Lors de son déploiement, INTERFET ne pouvait pas assumer l'autorité à Dili

Les ONG et d'autres personnels étaient furieuses d'apprendre que, sur les premiers vols militaires pour Dili, des places avaient été réservées pour la presse pendant que le personnel humanitaire devrait rester sur la piste.

parce que le gouvernement de Jakarta, appuyé par un fort contingent de troupes (le TNI, l'armée nationale indonésienne) et la police, gardait le contrôle légal car le Timor occidental faisait encore partie de l'Indonésie. INTERFET, peut-être à cours de personnel, était prié de s'entretenir avec le commandement de la TNI avant d'entrer en action. Le retrait de la TNI du territoire nécessitait des négociations délicates et gênait la livraison de l'aide. La situation, au niveau de la sécurité, restait dangereuse. Des milliers de miliciens favorables à Jakarta, la plupart recrutés et entraînés au Timor occidental étaient en action à Dili et au-delà, et il y avait le danger inconnu du matériel non explosé. Les forces assemblées (de plusieurs nations) avaient besoin de temps afin d'établir des procédures pour les opérations de regroupement et de mettre en place des structures de commande et de surveillance. Par ailleurs, le Gouvernement australien, préoccupé par la rapide détérioration de ses relations avec Jakarta et avec un capital politique considérable investi dans INTERFET, était déterminé à avoir une approche graduelle pour travailler avec, plutôt que contre, le Gouvernement indonésien.

Bien que compréhensible en termes de géopolitique et de sécurité, l'approche adoptée par le Gouvernement

australien et INTERFET a eu des conséquences négatives pour l'aide humanitaire.

Les déplacements forcés de population du Timor oriental vers le Timor occidental et ailleurs, en Indonésie, ont continué après le déploiement d'INTERFET. Sous les yeux des troupes d'INTERFET, la TNI orchestre clairement des déportations et des pillages. Incapables d'aller au-delà de Dili, la destruction de villes et de villages, notamment dans l'est du territoire, se poursuivait sans qu'aucune action ne soit entreprise par INTERFET. Les ONG et d'autres personnels de l'aide humanitaire pensaient que, même après le départ de la TNI, INTERFET était lent à sécuriser les routes, le port et les aéroports pour faciliter la livraison de l'aide humanitaire. Ces organisations étaient furieuses d'apprendre que, sur les premiers vols militaires pour Dili, des places avaient été réservées pour la presse pendant que le personnel humanitaire devrait rester sur la piste. Une fois dans le pays, le personnel de ces organisations ont critiqué l'hésitation des militaires à escorter le personnel humanitaire dans des zones "non nettoyées" où les besoins étaient les plus pressants.

Au sein de la communauté humanitaire, on estimait généralement que l'approche "conservatrice", privilégiant la sécurité, adoptée par INTERFET, avait prolongé inutilement les souffrances de la population du Timor oriental en retardant l'arrivée de l'assistance et en laissant les personnes déplacées à leur sort dans les montagnes et dans des conditions qui se détérioraient. On a dit aussi que pour des raisons politiques la protection et le retour des réfugiés n'étaient pas un objectif prioritaire. Les enquêtes sur des sites d'atrocités présumées et les interviews des témoins de crimes possibles étaient négligées ; la première équipe de médecins légistes n'arrivera que 10 semaines après la date présumée de ces crimes.

Pendant tout le mois de septembre et d'octobre à Darwin, OCHA assura son rôle de coordination et favorisa les échanges d'information entre les organisations humanitaires et organisa régulièrement des réunions pour

planifier les opérations futures, évaluer les besoins et organiser la logistique. Au début, INTERFET se tenait à l'écart de cet effort de coordination mais la pression augmenta pour une réponse mieux intégrée et INTERFET commença à assister aux réunions - d'abord pour un briefing, ensuite pour écouter. Les échanges actifs entre les unités militaires et humanitaires ne sont venus que plus tard.

Une action inappropriée

Le besoin de faire quelque chose face à la tragédie humaine qui se déroulait et à l'absence d'accès sur le terrain en amena certains à exiger des parachutages de nourriture aux centaines de milliers de gens qui devaient se cacher dans les montagnes et les forêts. Les conditions de parachutage n'étaient pas idéales, la visibilité mauvaise, le terrain boisé, pentu et rocheux, les renseignements sur l'emplacement des réfugiés étaient incomplets et on ignorait s'il y avait des miliciens dans les zones de largage. L'CICR, avec un seul appareil à Darwin, rejeta les parachutages mais les militaires australiens, par l'AusAID (le Département de l'aide outre-mer du Gouvernement australien) et le PAM acceptèrent de financer et d'organiser une série de parachutages pour une durée de 12 jours, à partir du 16 septembre. Un appareil spécialement équipé, venu d'Afrique du Sud, permettait d'utiliser la technique dite "en chute de neige". Il s'agit là d'une

nouvelle technique de parachutage des approvisionnements de secours conçue pour réduire les pertes au point de chute et améliorer la précision des largages.

Des caméras embarquées pour filmer les parachutages enregistrèrent une série d'opérations abandonnées à cause d'un équipement défectueux. Après trois jours de parachutage, il devenait évident que la stratégie ne fonctionnait pas. Le PAM admettait que les paquets de riz enveloppés à la hâte dans un double plastique avaient explosé au sol - peut-être sabotés par un observateur indonésien. Lors d'une conférence de presse, on demanda si le riz était une nourriture appropriée alors que les réfugiés se déplaçaient chaque jour, n'avaient pas le temps de cuisiner et ne voulaient sûrement pas attirer l'attention en allumant des feux. Ailleurs, surtout à Remexio, les parachutages avaient complètement manqué leurs objectifs. D'autres rapports indiquaient que les Etats-Unis avaient fourni 350 000 rations journalières spéciales contenant 200 grammes de biscuits à forte teneur en protéines mais qui avaient gonflé dans l'estomac des réfugiés, les obligeant à quitter leur cachette et à rechercher de l'eau et des soins médicaux. Le coup de grâce a été le reportage en première page des journaux d'un garçon de six ans, blessé par un conteneur parachuté. Ses blessures étaient si graves qu'il avait dû être amputé au-dessous du genou.

Les parachutages étaient peu judicieux et mal programmés mais populaires dans l'opinion public, toute action semblait alors préférable à ne rien faire.

La situation actuelle

Les ONG et les organisations humanitaires au Timor oriental font désormais tout pour rattraper le terrain perdu les premières semaines des opérations et pour gagner la confiance de la population et des dirigeants politiques. Enseigner au personnel humanitaire un tetum de base, graduellement établir de nouveau les institutions et associations locales, et inclure la CNRT et les églises dans la planification et l'exécution des opérations, tout cela commence à avoir un effet.

La réponse à la crise au Timor oriental, conformément à la tendance vers la responsabilité régionale, a été, dans une grande mesure, forgée dans le contexte des intérêts nationaux australiens. Le souci de la sécurité et de la stabilité de la région passait avant tout et la réponse humanitaire était tributaire de ce souci. Dans de telles circonstances, il est difficile de voir comment une réponse politique, militaire, humanitaire, réellement intégrée face à une crise d'une telle importance, peut être réalisée. Inévitablement c'est l'humanitaire qui en fera les frais.

Pour de plus amples informations, envoyer un courrier électronique à l'auteur : <christopher_mcdowell@uow.edu.au>.

Dossier thématique du HPN N°32

Action humanitaire contre les mines : bilan après 10 ans par Chris Horwood

Deux messages importants concernant l'action contre les mines apparaissent dans ce dossier. Le premier, c'est qu'après seulement quelques années de mobilisation, de campagne et d'initiation de projets, il existe maintenant des forces et des législations pouvant faire reculer la menace que représentent les mines antipersonnel dans les années à venir et non plus dans des décennies ou des siècles. Le second, c'est que toute action contre les mines ne peut réussir si elle n'est qu'un sous-secteur spécialisé et isolé du monde de l'humanitaire. Elle doit être perçue comme une composante légitime de l'urgence, de la réhabilitation et de l'assistance au développement.

Ce document a été spécialement écrit pour la communauté humanitaire extérieure au secteur de l'action contre les mines qui n'aurait eu que peu d'informations détaillées sur l'action contre les mines et sa spectaculaire progression depuis une dizaine d'années. Ce dossier est également conçu pour présenter certaines définitions, des prémisses et des questions qui sont apparues ces dernières années, dans le secteur de l'action contre les mines. Il pourrait également servir de document de référence, dans la mesure où il désassemble et précise les problèmes et les principaux acteurs de l'action contre les mines dans le monde.

Avec le début du nouveau siècle et une décennie après le lancement des programmes d'action humanitaire contre les mines, il semble temps de passer en revue les progrès accomplis et de présenter les problèmes du secteur de l'action contre les mines au reste de la communauté humanitaire.

Les membres à part entière du HPN recevront automatiquement un exemplaire du Dossier thématique N°32 (ISBN 0 85003 483 3) qui est aussi disponible aux non membres au prix de 5 livres sterling par dossier (3,50 £ pour les étudiants) ou 3,50 £ au-dessus de 10 exemplaires.

Actualités

Réforme de la coopération externe de la Commission européenne

Personnel du RRN

Le scandale financier de 1999 a forcé la direction exécutive de la Commission européenne (CE) à démissionner. Le nouvel exécutif a lancé un programme de réformes structurelles dont les grands axes se dégagent actuellement. Pour les lecteurs du RRN, les changements affectant les relations externes de la CE sont d'un intérêt particulier. Ces changements consistent essentiellement en la restructuration et la redistribution des responsabilités entre les directions générales (DG), chacune d'elles disposant de :

- son propre commissaire ;
- une structure de gestion à dimension géographique renforcée ;
- la désignation d'antennes géographiques comme principal instrument de coordination ;
- mise en évidence accrue de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Les réformes ne sont pas encore achevées et sont susceptibles de subir des modifications supplémentaires à l'avenir.

DG aux relations extérieures (commissaire : Chris Patten): le portefeuille des relations extérieures implique la prise en charge de la majorité des pays, à l'exception des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et des candidats à l'adhésion à l'Union européenne (UE). Cela englobe notamment la planification des analyses et des stratégies, les priorités et la programmation, les informations destinées aux délégations, les droits de l'Homme et la démocratisation, ainsi que la politique étrangère et de sécurité commune. Le Commissaire aux relations extérieures coordonnera les activités de relations extérieures de la CE et sera l'interlocuteur du "Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune" récemment désigné Javier Solana (ancien Secrétaire général de l'OTAN) au niveau du Conseil de l'Europe, et non de la Commission. Alberto Navarro, ancien directeur d'ECHO (Office humanitaire de la Communauté européenne), est devenu chef de cabinet de Javier Solana. M. Patten est également responsable du Service commun des relations extérieures, qui est chargé des aspects techniques, juridiques et financiers de la mise en œuvre des programmes d'aide et de coopération de la CE.

Service d'élargissement (commissaire : Günter Verheugen): rassemble désormais le précédent groupe de travail chargé des négociations en vue de l'adhésion et les responsabilités relatives aux relations avec les pays candidats, notamment

Chypre, Malte, la Turquie ainsi que les pays d'Europe centrale et orientale.

DG au commerce (commissaire : Marcel Lamy) : la création d'un portefeuille pour le commerce met davantage en évidence cette question thématique. Cette DG sera chargée des questions de commerce bilatéral ainsi que de la formulation d'une politique commerciale et travaillera en liaison étroite avec les antennes géographiques d'autres DG chargées des relations extérieures.

DG au développement (commissaire : Poul Nielson) : ce portefeuille rassemble les responsabilités relatives au développement ainsi qu'à l'aide humanitaire. Géographiquement, il s'axera sur le développement des pays de l'ACP ainsi que sur le principal cadre de coopération au développement de la Convention de Lomé. Cette DG se chargera en outre de certains postes de dépenses budgétaires susceptibles de bénéficier aux pays en développement, telles que le cofinancement par les ONG et l'aide alimentaire non urgente. Elle sera également responsable des relations avec les organisations internationales et de l'intégration des politiques sectorielles.

Politique de cohérence

La dimension géographique de la nouvelle structure directive apparaît clairement dans la répartition des responsabilités entre les DG aux relations extérieures, au développement et à l'élargissement. En conséquence, les antennes géographiques deviennent le principal poste du développement stratégique et de la coordination interne des politiques de la CE. Les questions thématiques du commerce et du développement devront être traitées en liaison avec les antennes géographiques concernées.

ECHO

Pour l'instant, le programme ECHO continue d'exister séparément, bien qu'il ne dispose plus de son propre commissaire et relève désormais de la responsabilité de Poul Nielson, également chargé du développement. Il semble que la question de savoir si l'aide humanitaire doit conserver sa structure séparée ou s'intégrer (à nouveau) aux antennes géographiques reste d'actualité. Il est probable que cela entraîne une confusion et des retards administratifs pendant quelque temps. M. Nielson prône une interprétation plus rigoureuse du mandat d'ECHO et a déjà enjoint ce programme à quitter la Bosnie, le Cambodge et Cuba. La question suivante demeure : existe-t-il une stratégie "d'adhésion" efficace pour les autres instruments d'aide, avec un "transfert" opportun ?

Pour en savoir plus, consultez le site <www.europa.eu.int/comm> qui offre un profil des nouveaux commissaires et de leur DG, ainsi que le Livre blanc "Réforme de la Commission", daté de mars 2000.

Cohérence de l'UE dans le commerce, la gestion des conflits et la politique étrangère et de sécurité commune

Henri-Bernard Solignac Lecomte, Kathleen van Hove, Jean Bossuyt, ECDPM, Maastricht, Hollande

Depuis la clôture du Traité de Maastricht, la cohérence des actions de l'UE est devenue un principe fondamental qui devrait guider toutes les politiques européennes concernant les pays en développement. La cohérence a revêtu un caractère prioritaire pour les acteurs axés sur le développement, tels que les ONG, qui examinent minutieusement les politiques de l'UE afin de s'assurer que les priorités de développement ne sont pas compromises. Le principal champ de bataille politique s'est concentré sur la Politique agricole commune (PAC), dont les incohérences face aux objectifs de développement ont été largement documentées et exposées.

En revanche, d'autres secteurs stratégiques ont suscité beaucoup moins d'attention. La cohérence des politiques de l'UE entre le commerce, la gestion des conflits et la politique étrangère et de sécurité commune en constitue un bon exemple. Dans les récentes années, un nombre croissant de pays et de populations pauvres en développement se sont enlisés dans des conflits qui ont gravement nui au développement. L'UE a tenté de réagir à ces urgences politiques complexes avec des moyens traditionnels (aide humanitaire, par exemple), ainsi qu'avec des politiques et des instruments nouveaux (prévention de conflits, dialogue politique, etc.). Néanmoins, les récentes expériences suggèrent que l'implication de l'UE dans la gestion des conflits soulève d'épineuses questions qu'il convient d'illustrer, de documenter et d'examiner.

Gestion des conflits

Si l'on examine le commerce du point de vue de la gestion des conflits, il est frappant de constater combien l'impact du commerce peut être multidimensionnel. Premièrement, le commerce, la libéralisation économique et les politiques de régulation en dérivant sont généralement censées représenter le moteur du développement, ainsi que les instruments clés de l'intégration des pays de l'ACP dans l'économie mondiale. Cela dit, qu'en est-il du rapport entre la libéralisation économique et la stabilité politique ? Les politiques commerciales de l'UE envers les pays de l'ACP sont-elles compatibles avec le besoin d'éradiquer la pauvreté ou d'empêcher la marginalisation et l'exclusion accrues des populations de ces pays, facteurs qui contribuent largement aux conflits ? Deuxièmement, les efforts de l'UE en vue de favoriser l'intégration régionale sont considérés comme un moyen potentiellement très

important d'enrayer les conflits (le propre processus d'intégration économique de l'Europe servant d'exemple). Troisièmement, le commerce en soi peut contribuer à déclencher des conflits, par exemple lorsque les profits du commerce des ressources naturelles sur les marchés internationaux (l'huile du delta du Niger, par exemple) sont détournés par les gouvernements centraux et les entreprises étrangères, au détriment des communautés locales (voir articles précédents sur l'Angola et la Sierra Leone). Quatrièmement, le lucratif commerce Nord-Sud des armes est un facteur bien connu qui engendre des conflits dans de nombreux pays et qui représente un cas majeur d'incohérence politique au niveau de l'UE. Cinquièmement, le commerce (illégal) des ressources naturelles (par exemple, les diamants en Angola et en République démocratique du Congo) engendre de nouvelles ressources qui permettent aux parties en guerre d'acquérir des armes et de maintenir leurs armées. En outre, le fait que les conflits engendrent de telles sources de revenus pour les factions en guerre ne fait qu'encourager le maintien des situations conflictuelles. Sixièmement, le commerce peut servir à mettre fin aux conflits, par le biais des très controversées sanctions commerciales.

En dernier lieu, il ne faut pas oublier que les conflits enrayerent les flux commerciaux "normaux" et engendrent une chute radicale des recettes fiscales officielles du commerce. Cela risque de compliquer encore davantage le retour à la paix ainsi que la reconstruction. La Somalie, par exemple, a souffert du manque de représentation internationale et d'institutions nationales reconnues et nécessaires au respect des directives commerciales, en nombre croissant. Alors que le commerce du bétail se renforçait, le gouvernement saoudien a décrété une nouvelle fois un embargo sur le bétail somalien en février 1998 après que des cas de fièvre de la vallée du Rift eurent été signalés en Afrique orientale. On estime que cela pourrait avoir entraîné une chute de moitié des revenus provenant du bétail en 1998 (Visman, E (1998) "*Cooperation with Politically Fragile States: Lessons from EU Support to Somalia*", document de travail n° 66 de l'ECDPM, décembre).

Quelles chances de réussite pour une politique cohérente ?

Jusqu'à maintenant, ces questions de cohérence de la politique de l'UE entre le commerce, la gestion des conflits, ainsi que la politique étrangère et de sécurité envers les pays de l'ACP, n'ont pas été abordées de manière approfondie ni systématique. Tout au plus, les politiques commerciales et de gestion des conflits, ainsi que les stratégies et instruments ont eu tendance à évoluer en parallèle, entraînant ainsi une fragmentation et peu de résultats communs. Cela explique en partie la raison pour laquelle l'actuelle Convention de Lomé, le plus important accord de coopération de l'UE avec 71 pays de l'ACP impliquant à la fois un soutien par l'aide et par le commerce, ne constitue pas une base très solide face aux problèmes de cohérence entre le commerce et la gestion des conflits. Il manque tout simplement le cadre politique et institutionnel nécessaire à l'étude de ces questions de manière stratégique

et opérationnelle. En revanche, l'accord de coopération de l'UE avec les pays méditerranéens est davantage formulé et mis en pratique dans l'optique de la sécurité et la stabilité politique, ce qui se traduit par la place prioritaire qu'occupe cette région dans le calendrier politique de l'UE.

Peut-on espérer d'importants changements de l'accord qui succédera à Lomé IV ? Au terme de plus de deux années de discussions et de négociations, les États de l'ACP et de l'EU devraient renouveler et étoffer leur partenariat. Un nouveau cadre de coopération a été convenu, qui sera très probablement ratifié en mai 2000 à Fidji et qui recevra le nom du lieu d'accueil (la Convention de Suva, par exemple). À bien des égards, le nouvel accord marque une rupture avec le passé. D'importantes innovations y ont été apportées afin d'adapter la coopération ACP-UE aux défis du nouveau millénaire. Au premier abord, le tableau semble également plus prometteur quant aux politiques futures de l'UE envers les pays en conflit. Le nouvel accord considère par exemple le "dialogue politique" comme la pierre angulaire de la coopération ACP-UE future. La gestion de la prévention des conflits ainsi que leur résolution, de même que le commerce des armes, sont explicitement exposés comme les clés du dialogue politique (article préliminaire 8). Un cadre politique fondamental en faveur de la paix, la prévention et la résolution des conflits est intégré dans la nouvelle Convention (article préliminaire 11), accompagné là encore d'une référence claire à la nécessité de mieux contrôler la propagation et le commerce illégal des armes (de petit gabarit). De surcroît, la prévention des conflits est considérée comme un objectif majeur des efforts de coopération régionaux (article préliminaire 29.3). Dans l'ensemble, la nouvelle Convention représentera un bouquet unique d'outils de coopération entre les États de l'UE et de l'ACP, notamment sous forme de dialogue politique, de coopération commerciale et de soutien financier. En principe, ce bouquet devrait, plus que tout autre accord, permettre une utilisation plus cohérente de ces outils afin qu'ils se renforcent mutuellement et notamment pour :

- i. se servir du développement commercial comme moyen de prévention des conflits ;
- ii. réguler le commerce des armes ;
- iii. atténuer les tensions potentielles découlant du commerce des ressources naturelles entre les pays de l'ACP et de l'UE ;
- iv. établir des directives concernant le commerce avec les pays de l'ACP en guerre ou en conflit pour savoir si ces activités sont possibles et comment ;
- v. garantir de véritables politiques commerciales et des mesures de soutien pour les situations d'après-conflit.

Après une deuxième analyse, il reste néanmoins à voir comment les deux parties pourront mettre ces principes en pratique. Le chemin qui mène à une mise en œuvre efficace est semé d'embûches, telles que le manque d'informations et de données fiables sur les rapports complexes entre le commerce et les conflits ; le manque de capacités humaines et institutionnelles adéquates à divers niveaux pour intégrer correctement les facteurs du commerce et des conflits ; le poids politique limité des pays de l'ACP dans la

configuration globale des relations extérieures de l'UE, qui frôle parfois l'indifférence ; la résistance probable de divers "groupes d'intérêts" qui ont beaucoup à gagner de la perpétuation des situations d'instabilité dans certaines régions d'Afrique ; et le nombre limité ainsi que la fragmentation des acteurs de la société civile européenne qui examinent les questions de cohérence des politiques de l'UE entre le commerce et la gestion des conflits, rendant ainsi difficile la mobilisation de la "masse critique" nécessaire pour influencer les décisions, etc.

Face à ces réalités, un certain nombre "d'actions prioritaires" se dégagent :

1. Commencer à construire une coalition de développement à partir d'un large éventail d'acteurs et d'institutions qui sont attachés à une politique de l'UE plus approfondie et cohérente envers les pays en conflit (organismes donateurs multilatéraux et bilatéraux, institutions de recherche, ONG, organisations commerciales liées au développement, acteurs locaux, etc.).
2. Améliorer les informations et les statistiques servant de fondements aux futures politiques de l'UE et étudier de nouveaux rapports entre le commerce, la gestion de conflits et les politiques étrangère et de sécurité, tant au niveau conceptuel général qu'au niveau des pays.
3. Encourager une utilisation efficace des nouvelles dispositions visant au dialogue politique proposées dans le nouvel accord de coopération entre les pays de l'UE et de l'ACP. En théorie, le dialogue politique pourrait offrir le cadre (décentralisé) indispensable à l'examen des causes profondes des conflits, à l'identification des différents acteurs et responsabilités impliqués et à l'établissement d'une stratégie globale de gestion des conflits intégrant entièrement les facteurs commerciaux. Sur le plan pratique, on dispose de peu d'expérience de cet instrument. De plus, la crise interne ainsi que les réformes actuellement en cours au niveau de la Commission risquent d'entraver une progression efficace.
4. Sensibiliser les pays à la question. La plupart des incohérences des politiques de l'UE envers les pays en développement sont dues à l'étroitesse des intérêts nationaux des États membres.

Les Présidences de l'UE et le Conseil du développement offrent une tribune supplémentaire pour débattre de la cohérence, particulièrement envers les pays en conflit. Tout cela ne peut que renforcer le besoin en actions ambitieuses, concertées et ciblées provenant tant de la société civile internationale que du monde de la recherche.

ECDPM est l'abréviation d'*European Centre for Development Policy Management* (Centre européen de gestion des politiques de développement). Il s'agit d'une fondation basée à Maastricht et spécialisée en coopération ACP-UE. Téléphone : (31) 43 350 2903 Télécopie : (31) 43 350 2902 Adresse électronique : <info@ecdpm.org> Site Web : <www.oneworld.org/ecdpm>.

Évolution récente de l'assistance humanitaire européenne

“EU Cooperation with Politically Fragile Countries with case studies from Angola, Liberia and Somalia”

(Documents de synthèse n° 2 de l'ECDDP (1998, Liberia) et n° 11 (1999, Angola) et document de travail n° 66 (1998, Somalie).

Personnel du RRN

La Commission européenne (CE) vise à promouvoir paix, stabilité structurelle, administration performante, droits de l'Homme et développement durable par le biais de ses relations extérieures, tout en apportant une assistance humanitaire en temps de crise. La CE a octroyé son aide principalement dans le cadre de l'Accord de Lomé avec les pays de l'ACP (le “dernier” Accord de Lomé prenait fin le 29 février 2000). Actuellement, l'option privilégiée pour la nouvelle convention post-Lomé consiste en l'octroi d'aide selon des critères de performance (encore à déterminer) par le destinataire, la tendance étant à une sélectivité accrue en faveur des “bons élèves”. Toutefois, cette pratique sera compromise dans le cas des pays “politiquement fragiles” et des États démantelés et ne fera que pénaliser davantage les populations appauvries et victimes de conflits en raison de leurs “mauvaises performances” en tant que destinataire d'aide.

Il est nécessaire de trouver des alternatives créatives à la suspension de l'aide au développement et afin d'assurer la continuité du financement du Fonds européen de développement. Ces trois études de cas exposent trois expériences très différentes. En Angola, les relations entre la CE et le gouvernement se sont révélées difficiles. La CE estimait que le gouvernement de ce pays manquait de transparence quant à la gestion de ses ressources nationales et qu'il ne respectait pas toujours ses obligations contractuelles. Pour sa part, le gouvernement trouvait les procédures d'administration d'aide de la CE rigides, complexes et inadaptées à l'instabilité de la situation en Angola. Tout cela affaiblissait le dialogue politique entre la CE, à travers sa délégation, et le gouvernement. L'étude met également en lumière les répercussions négatives d'une aide prolongée pour les producteurs locaux, ainsi que les risques liés à l'engagement d'efforts prématurés en vue de la réhabilitation et du développement.

En revanche, l'étude libérienne révèle une CE presque totalement différente : la grande flexibilité du mode des opérations pendant la guerre civile traduisait les réalités changeantes sur le terrain. Cela a été rendu possible par l'accord du Gouvernement libérien de décentraliser les prises de décision de la CE, facilitant ainsi une interaction bien plus étroite avec les autorités au niveau local. Le

calibre de la délégation de la CE est un autre facteur qui a contribué à ce résultat. Cette dernière a géré de près l'établissement et la mise en œuvre des programmes de la CE, principalement par des entrepreneurs commerciaux, et est restée en contact étroit avec une antenne géographique compétente située à Bruxelles. On n'a pas tenté d'inscrire cette démarche dans des efforts de coordination multilatéraux si ceux-ci étaient considérés impropres ou malavisés. Même en pleine crise, des activités de réhabilitation stratégiques ont été lancées afin de soutenir les efforts de réhabilitation locaux et dans le cadre d'une stratégie délibérée de réduction des risques (au lieu d'attendre que des conditions minimales soient remplies, le programme d'aide a tenté de contribuer à créer ces conditions). À la différence de la situation en Angola, la délégation de la CE a maintenu un dialogue politique étroit avec toutes les parties en guerre, ce qui peut expliquer pourquoi ses biens n'ont pas été pillés en avril 1996, contrairement à ceux d'autres participants au programme d'aide.

La programmation de la CE était également assez décentralisée en Somalie. En outre, elle s'est révélée réceptive aux fluctuations dans les différentes zones du pays. De l'aide en vue de la réhabilitation et du développement a été octroyée aux zones stabilisées, tandis que les zones encore instables n'ont bénéficié que de l'assistance humanitaire. Comme au Liberia, la CE s'est étroitement impliquée dans le dialogue politique, notamment pendant la période de sa mission spéciale en Somalie (de 1993 à 1997). Contrairement au Liberia toutefois, la CE s'est également investie dans la coordination d'organismes multiples en jouant un rôle prépondérant dans l'Organisme de coordination de l'aide à la Somalie, bien que davantage au niveau de la coordination des politiques qu'au niveau de la coordination des opérations. En dépit de l'absence de gouvernement central, le Fonds européen de développement, reconnaissant l'importance du commerce somalien pour la reprise, continue d'octroyer des ressources à la Somalie. Ces expériences sont extrêmement importantes eu égard à l'objectif de cohérence des politiques de l'UE et aux négociations de la Convention post-Lomé, durant lesquelles il convient d'aborder plus en détail la question des partenariats liés aux performances avec les pays politiquement fragiles et les États, ainsi que la question des partenariats avec les acteurs autres que des États.

En outre, la CE n'a pas progressé sur la théorie du “trio aide d'urgence-réhabilitation-développement”. Le nouveau Commissaire au développement préconise une “stratégie de sortie” clarifiée pour ECHO, alors que le problème réside plutôt dans l'absence de “stratégie d'entrée” pour les autres instruments d'aide. On espère que les enseignements tirés de telles expériences et que les stratégies nationales renforcées émanant des antennes géographiques réellement en charge de la coordination, feront disparaître les disjonctions entre les activités d'ECHO et les antennes pour le développement.

Évaluation et avenir des activités humanitaires de la Communauté

Communication de la Commission à destination du Conseil et du Parlement européen

(Résumé de “*Assessment and Future of Community Humanitarian Activities*” / “*Évaluation et avenir des activités humanitaires de la Communauté*” (1999) Bruxelles : Commission européenne)

Personnel du RRN

L'assistance humanitaire de l'UE, versée principalement par la Commission européenne via ECHO, a fait l'objet d'une vaste évaluation. Des consultants indépendants ont examiné les activités d'ECHO entre 1996 et 1998, tandis que l'assistance humanitaire de l'UE était englobée dans une évaluation de l'assistance générale au développement assurée par la Communauté entre 1991 et 1996.

Depuis sa création en 1992, ECHO a versé quelque 4 milliards d'euros, dont quelque 1,8 milliard entre 1996 et 1998. Pendant cette dernière période, ces versements ont été destinés à des ONG (56 pour cent), aux Nations Unies (25 pour cent) et autres partenaires tels que le mouvement de la Croix-Rouge (11 pour cent), ainsi que directement à des actions réalisées par l'office ECHO lui-même ou bien via des paiements à des institutions spécialisées des États membres (8 pour cent). Géographiquement, 37 pour cent ont été destinés aux pays de l'ACP, tandis que 37,4 ont été octroyés à l'Europe orientale ainsi qu'aux nouveaux États indépendants (la crise du Kosovo constituant à elle seule la plus grande opération) et 25 pour cent au reste de l'Amérique latine, de l'Asie, de la Méditerranée et du Moyen-Orient. La Commission s'est récemment penchée sur les résultats et les recommandations des évaluations, notamment celle d'ECHO (citée plus haut). Les grands points de cette réflexion sont les suivants :

- **La “zone grise” entre l'aide d'urgence et le développement** : il est établi que la Commission manque d'instruments alternatifs qui soient flexibles et rapides afin de prendre le relais d'ECHO. La Commission n'estime pas envisageable une nouvelle structure destinée à gérer les situations “transitoires”, alors que les auteurs de l'évaluation prônent une rupture avec l'interprétation du mandat d'ECHO dans son sens strict “d'urgence”. Une autre option considérée par les consultants consiste en une approche en deux volets au sein même d'ECHO, mais la Commission n'affirme que vaguement qu'elle s'assurera que “tous les

services impliqués dans la coopération au développement évitent le vide après l'assistance humanitaire”. Cette position révèle les contradictions inhérentes à la logique de prise de décisions de la Commission : alors qu'en surface une stratégie globale plus cohérente est censée apporter la solution, les points les plus préoccupants sont en réalité le manque de durabilité et la nécessité d'une stratégie de sortie aussi rapide que possible pour ECHO.

- **Le mandat, la mission et la réflexion stratégique** : la Commission n'accepte pas qu'il soit nécessaire de clarifier le mandat d'ECHO car elle estime que ce dernier offre actuellement la flexibilité nécessaire, tout en permettant des changements. Elle concède toutefois qu'il serait utile de définir clairement la mission, ainsi que les objectifs et les priorités d'ECHO. La Commission considère les “plans globaux” de régions lancés par ECHO comme une évolution positive, mais elle n'émet pas de critique quant au fait que leur durée de six à 12 mois ne peut difficilement être considérée comme un “horizon stratégique”.
- **Gestion générale, gestion par cycle de projet, indicateurs de performances et résultats** : l'organisation et la gestion internes d'ECHO sont qualifiés comme l'élément “le plus fréquemment critiqué”. Par exemple, entre 1996 et 1998, le nombre de personnel pour gérer une enveloppe de 10 millions d'euros est à peine passé de 1,3 à 2. Même si certains problèmes de niveau et de qualité de personnel ont déjà été relevés auparavant, nombre d'entre eux découlent de règlements et de procédures qui sont en vigueur dans toute la Commission et qui ne peuvent être résolus au niveau d'ECHO. La Commission reconnaît que la culture administrative est inadaptée à la rapidité de réaction nécessaire face aux urgences. Les deux évaluations soulignent les efforts considérables mais souvent aussi superflus pour contrôler les apports, au détriment des résultats et au lieu de regrouper les enseignements tirés, de mettre en valeur la mémoire institutionnelle et d'éviter la répétition d'erreurs passées. Tout en félicitant ECHO pour ses résultats en évaluation et en audit, les auteurs de l'évaluation signalent l'absence assez systématique de recours à des indicateurs de performances autres que les indicateurs de versement. Face à ces critiques, la Commission a accepté d'introduire une forme adaptée de gestion par cycle de projet, d'investir en formation du personnel et d'encourager une culture propice à l'apprentissage.
- **Relation de partenariat, parties prenantes et relation avec le terrain** : bien que l'Accord-cadre de partenariat révisé soit considéré comme une amélioration, les partenaires demeurent très insatisfaits de la relation de partenariat, tant dans son concept que sur le plan pratique. Les auteurs de l'évaluation recommandent de dresser un bilan de la philosophie et des détails pratiques de l'accord et préconisent une ouverture accrue par le biais d'un programme, et non via une approche fondée sur un projet.

La Commission a accepté de dresser ce bilan, d'abord pour les Nations Unies et pour la Croix-Rouge, et de clarifier davantage le choix des partenaires ainsi que les décisions de financement. Néanmoins, elle fait remarquer que les performances médiocres, le manque d'intérêt pour les résultats et les lacunes d'apprentissage sont autant de lacunes qui doivent être comblées par les partenaires d'ECHO, qui verront leurs performances examinées de plus près. Avec le temps, une nouvelle culture administrative devrait améliorer les performances ainsi que les responsabilités d'ECHO. La Commission prévoit de mesurer la satisfaction des parties prenantes et de rendre publics les résultats. Les principales parties prenantes ne sont toutefois pas les seuls partenaires. Il convient d'englober également les populations touchées par les crises humanitaires, ainsi que les citoyens européens.

Un autre point de critique se rapporte à la prise de décision centralisée d'ECHO, en dépit de la présence de personnel sur le terrain, dont les qualités sont par ailleurs assez inégales. La Commission répond à cette critique en signalant les contraintes de recrutement générales ainsi que les difficultés liées à l'attribution de responsabilités importantes à du personnel à titre de consultant. Elle maintient en outre que les décisions sont souvent plus axées sur le terrain qu'il ne paraît au premier abord.

- **Coordination avec les États membres et influence internationale** : les consultants prônent une plus ample coordination entre ECHO et les États membres de l'UE en faisant observer qu'il s'agit d'une approche bilatérale. L'évaluation commune et la coordination des politiques sont deux des mesures possibles qui y sont citées.

En outre, il est signalé qu'ECHO possède une faible présence effective dans les "capitales humanitaires" telles que Washington, Londres, Rome, Genève et New York. Il reste à déterminer comment la Commission encouragera cette présence, l'absence actuelle pouvant être considérée soit comme un manque d'ambition, soit comme une lacune car elle ne permet pas d'identifier et de suivre les meilleures pratiques des autres bailleurs de fonds et acteurs humanitaires. Alors que la Commission cite les consultants lorsqu'ils affirment que "ECHO finance actuellement l'assistance humanitaire au moins aussi bien que toute autre organisation et probablement mieux et de manière plus rentable que n'importe quelle autre organisation internationale comparable", il reste à déterminer si cet éloge va au-delà du "financement" et comment les auteurs de l'évaluation aboutissent encore à une telle conclusion si d'autres bailleurs de fonds n'étaient pas compris dans l'étude.

- **Visibilité** : les auteurs de l'évaluation estiment qu'ECHO mène une politique de transparence sans direction claire et selon des méthodes peu appréciées de nombreux acteurs humanitaires. Ils suggèrent un renforcement de la communication, tant sur le terrain qu'envers les citoyens européens et leurs représentants.

- **Questions liées aux femmes et à la protection** : ces deux domaines figurent peu dans les priorités de l'assistance humanitaire de la Commission et y sont peu intégrées.

- **Préparation aux catastrophes** : les travaux d'ECHO sur la préparation aux catastrophes sont généralement évalués positivement, mais on estime que la nouvelle approche au titre du programme DIPECHO (*Disasters Preparedness at ECHO*) est gravement sous-financée. Par contre, la préparation aux catastrophes fait l'objet de très peu d'attention hors de cette formule, dans les programmes de recherche de la Commission ou dans son assistance au développement.

- **Prévention de conflits, renforcement de la paix et politique étrangère** : tout en reconnaissant que l'aide humanitaire doit maintenir une certaine distance avec la politique étrangère, la Commission suggère l'ouverture d'un débat concernant la totalité des instruments devant intervenir dans les situations de crise ainsi que le rôle d'ECHO dans ce contexte.

Programme du Canada sur la sécurité humaine

Jennifer Moher, Département du renforcement de la paix et de la sécurité humaine, Ministère des affaires étrangères et du commerce international, Gouvernement canadien

Cela fait maintenant deux ans que le Ministère canadien des affaires étrangères et du commerce international a placé la sécurité humaine au centre de la politique étrangère du Canada, sous la tutelle du Ministre des affaires étrangères Lloyd Axworthy. Cette approche annonce un changement de perspective qui consiste à prendre les populations, et non les États ou les territoires, comme point de référence principal dans les affaires internationales. Le programme cherche à aborder un certain nombre de menaces, notamment celles qui dérivent de conflits violents, qui pèsent sur la sécurité des individus. Il vise à compléter plutôt que remplacer les approches qui existent déjà quant à la protection de la sécurité nationale et l'encouragement au développement international.

L'approche de la sécurité nationale répond aux profonds changements qui ont marqué l'environnement mondial ces dernières années. Les conflits armés ont revêtu une forme différente : ils éclatent principalement au sein même des États et se caractérisent souvent par des discordes religieuses et ethniques. On constate avec inquiétude que les civils représentent jusqu'à 80 pour cent des victimes de ce type de conflits et sont de plus en plus la cible délibérée des combattants de tous bords. Cela est également vrai pour ceux qui tentent de porter secours et protection, le personnel des Nations Unies et des organisations humanitaires faisant l'objet de menaces croissantes. Une deuxième tendance concerne

[suite au page 29]

l'intensification de l'interdépendance mondiale et l'émergence de défis divers, qui sont tout aussi transnationaux dans leurs origines que dans leurs effets et qui ont souvent des répercussions directes et graves sur la sécurité des populations. En dépit de ses avantages, la mondialisation possède également des zones d'ombre, illustrées par des phénomènes tels que le terrorisme, le trafic des stupéfiants, la criminalité et la corruption, ainsi que le trafic des femmes et des enfants. Prises ensemble, ces évolutions ont engendré des approches plus approfondies susceptibles d'appréhender les répercussions négatives de la perméabilité croissante des frontières, non seulement pour la sécurité des États, mais aussi plus directement pour les populations.

Le programme du Canada d'encouragement à la sécurité humaine répond à ces nouvelles réalités mondiales. Au cours des récentes années, le Canada a joué un rôle prépondérant dans plusieurs initiatives importantes concernant la sécurité humaine, dont l'obtention en 1997 d'une convention internationale à force exécutoire interdisant les mines terrestres antipersonnel, ainsi que les efforts réalisés depuis l'adoption du Traité de Rome en 1998 afin d'établir une Cour pénale internationale destinée à poursuivre les responsables de génocides, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

Le Canada progresse également dans d'autres secteurs décisifs : renforcement des capacités en vue de la prévention et de la résolution des conflits, défense et protection des droits de l'Homme, interventions contre la criminalité, la corruption et le trafic de stupéfiants à l'échelle internationale, arrêt de la prolifération des armes de petit gabarit, encouragement et mise en valeur de régimes de sanctions efficaces et humanitaires. En outre, le Canada se penche actuellement sur le phénomène inquiétant des enfants marqués par la guerre et collabore avec la communauté internationale afin d'établir des priorités ainsi que des mécanismes concrets susceptibles de protéger les droits et le bien-être de ces enfants. À cette fin, en avril 2000 le Canada organisera avec le Ghana une conférence ouest-africaine sur ce sujet et accueillera une conférence internationale à Ottawa en septembre.

Les partenariats et la coopération internationale se trouvent au centre des activités du Canada sur la sécurité humaine. Il convient de souligner en particulier les travaux de ce pays au sein du Conseil de sécurité en vue d'accroître la protection des civils lors de conflits armés. Lancée en février dernier comme thème de la première présidence canadienne du Conseil, cette initiative a depuis débouché sur une résolution officialisant la responsabilité du Conseil de sécurité sur cette question et a permis la publication par le Secrétaire général d'un rapport exposant 40 recommandations spécifiques, destinées à renforcer la protection juridique et physique des civils dans les situations de conflits. Le Canada, de même que d'autres membres du Conseil, s'est également attaché à intégrer ces préoccupations aux délibérations quotidiennes du Conseil, que ce soit sur des questions thématiques ou géographiques ou par le biais de décisions concernant les

mandats de maintien de la paix ou les régimes de sanctions. Le Canada fera valoir ce thème pendant le reste de son mandat au Conseil, y compris pendant sa prochaine présidence en avril.

Également au sein des Nations Unies, le Canada préside le Comité de sanctions sur l'Angola, qui devrait table sur les recommandations de son groupe d'experts vers la fin du printemps. Les travaux du Comité attirent l'attention sur une question présentant un intérêt grandissant pour le Canada dans le cadre de son programme sur la sécurité humaine : les facteurs et les stratégies économiques sous-jacents aux conflits et les options et outils stratégiques susceptibles d'influencer ces derniers en faveur de la paix.

Le Canada collabore également en partenariat spécial avec un groupe de pays poursuivant le même objectif au sein du Réseau sur la sécurité humaine. Cela permettra de relever le profil du programme et de le renforcer. Le réseau est né de l'étroit partenariat bilatéral du Canada avec la Norvège et compte désormais plus de 12 pays. Une réunion de réseau s'est tenue en mai 2000 en Suisse et a abordé, entre autres, le thème de la sensibilisation de divers acteurs autres que des États, tels que les ONG, le secteur privé et les groupes d'opposition armés, à certains aspects du programme sur la sécurité humaine.

La sécurité humaine est un projet en cours. Le Canada s'est mobilisé en faveur du partenariat avec d'autres pays impliqués et a permis de lancer d'importants débats sur la nature de l'environnement de la sécurité mondiale, sur le rapport et l'équilibre entre la souveraineté des États et le droit fondamental des individus à leur propre sécurité, ainsi que sur les responsabilités, obligations et capacités de la communauté internationale et de ses principales institutions à affronter les nouvelles menaces qui pèsent sur la sécurité des populations. Le Canada demeure attaché à la mise en valeur de ce programme, véritable clef de voûte de sa politique étrangère, tant sur le plan intellectuel que pratique.

La mise en œuvre d'une politique étrangère axée sur la sécurité humaine se révèle néanmoins plus difficile en pratique qu'en théorie. Cette difficulté a récemment suscité des débats dans la presse canadienne, qui s'est penchée sur des questions telles que le grand nombre de violations des droits de l'Homme perpétrées au Kosovo, en dépit de la présence des Nations Unies (le Canada investit actuellement 100 millions de \$ dans la reconstruction des Balkans, majoritairement à destination du Kosovo).

La presse a également épinglé l'utilisation par le Canada de la "mine de Claymore" au Timor oriental, que les activistes contre l'usage de mines terrestres antipersonnel jugent contraire à l'esprit de la convention d'Ottawa.

Pour toute information complémentaire sur ces questions et d'autres thèmes, consultez le site Web de l'Institut Nord-Sud sur <www.nsi-ins.ca/ensi/news>.

Du pétrole... et de l'eau : intervention politique et humanitaire dans le secteur de l'énergie serbe

Joanna Macrae, Groupe de travaux sur les politiques humanitaires (HPG), ODI, Londres, Royaume-Uni

“Les principes de l'aide humanitaire ont été complètement renversés. La politique ne s'est jamais autant exprimée sur les affaires humanitaires.”

Propos d'un diplomate, Belgrade, février 2000

Les effets conjugués de trois guerres ainsi que de la transition et des sanctions économiques ont bouleversé l'échiquier politique et économique de la Serbie au cours de la décennie passée, entraînant, d'après des estimations, deux millions de personnes sous le seuil de la pauvreté. Axé sur le secteur de l'énergie, le présent article analyse dans quelle mesure les réactions humanitaires aux multiples crises du pays ont été tributaires de la politique internationale, ainsi que la dissolution croissante de la frontière entre l'action humanitaire et politique.

Guerres chaudes et guerres froides : le problème de l'énergie

Le maintien de l'offre d'énergie est indispensable dans n'importe quel pays, et d'autant plus dans un pays urbain et industrialisé aux hivers froids et longs. Les besoins en énergie de la Serbie sont complexes, tout comme les contraintes qui pèsent sur eux. Le réseau électrique d'État fournit la principale source de chaleur et de lumière. Sans électricité, les autres types de combustibles tels que le mazout et le gaz, ainsi que les systèmes à l'eau, ne fonctionnent pas. Le déclin économique a entamé la capacité d'acquisition d'énergie de l'État et des ménages. Les sanctions de l'UE et des États-Unis ont interrompu l'arrivée d'essence et des produits du pétrole en Serbie, alors que les bombardements de l'OTAN de l'an dernier ont gravement endommagé l'infrastructure électrique de ce pays. La pénurie d'énergie, particulièrement du pétrole et de ses produits dérivés, a faussé le marché. La naissance d'un marché parallèle des carburants, ainsi que la manipulation politique de l'offre limitée contribuent à ce que les ressources disponibles ne soient exploitées ni efficacement, ni équitablement.

Quand une crise devient-elle une catastrophe ? : définition du besoin humanitaire

Les sanctions actuelles de l'UE et des États-Unis interdisent les importations d'essence et de produits dérivés, ainsi que l'assistance à la réhabilitation en Serbie. Elles prévoient néanmoins des exemptions humanitaires. Dès lors, la question décisive devient : la situation de l'énergie en Serbie est-elle suffisamment grave pour constituer une crise humanitaire ? Si la réponse est positive, le ravitaillement en énergie et biens dérivés peut être considéré comme “humanitaire”, et donc justifier la demande d'aide financière auprès de l'UE et des États-Unis ainsi que l'exemption de sanctions. Si la réponse est négative, porter assistance au secteur transgresserait les sanctions sur deux plans : l'apport d'aide non humanitaire et l'apport d'énergie. Comme on pouvait le prévoir, il n'existe pas de réponse simple.

À la fin de l'été 1999, deux grandes études ont été réalisées sur le secteur de l'énergie, l'une par un groupe de gouvernements¹ et l'autre pour le compte des Nations Unies². Elles concluaient qu'une pénurie d'énergie considérable et potentiellement catastrophique risquait de se produire au cours de l'hiver. Plus tard dans la même année, les chefs de mission de l'UE à Belgrade ont entériné ces résultats dans un rapport. Il découlait de cette analyse que les réparations du secteur de l'électricité constituaient une tâche principalement humanitaire et qu'il était impératif, au niveau humanitaire, de parvenir à un accord international sur les importations de pétrole et de gaz en Serbie. Cette interprétation de la situation n'a pas manqué de soulever une controverse. Les gouvernements des Pays-Bas, du Royaume-Uni et des États-Unis

comptaient parmi ceux qui demeuraient sceptiques face à ces résultats, avançant que les besoins en énergie du pays n'étaient pas suffisamment pressants pour justifier la relâche des sanctions et l'apport de quantités importantes d'aide. En réalité, seule une concentration de facteurs a pu éviter une véritable catastrophe, notamment :

- un hiver anormalement doux ;
- un don important du Gouvernement chinois, qui a permis aux autorités de la République fédérale de Yougoslavie d'acquérir de l'énergie ;
- les sanctions se sont révélées moins “étanches” que prévu ;
- la reprise du ravitaillement en gaz en provenance de la Russie, via la Hongrie ;
- les interventions internationales, qui ont joué un rôle limité mais significatif.

Pour comprendre le contexte des ces dernières, il convient de souligner deux points en particulier. Premièrement, au moment de la décision concernant ces interventions, la probabilité d'une crise faisait l'unanimité. Pour pouvoir évaluer l'efficacité de ces interventions, il convient de déterminer non seulement si elles sont parvenues à satisfaire les besoins eux-mêmes, mais si elles auraient pu mitiger le scénario le plus alarmiste. Deuxièmement, les acteurs internationaux ont adopté une approche en deux volets face au secteur de l'énergie : l'un politique et l'autre humanitaire.

Energie “humanitaire” : vue d'ensemble de la réponse

Dans le secteur de l'énergie, un certain nombre de facteurs ont contribué à resserrer le champ d'action des organisations humanitaires :

- Les organismes devaient assurer le financement de leurs activités, ce qui les obligeait à convaincre les bailleurs de fonds que leurs actions étaient effectivement d'ordre "humanitaire".
- Aucun gouvernement donateur ne souhaitait renforcer le régime en place, mais il semblait difficile de porter assistance au secteur de l'énergie (particulièrement l'électricité) sans passer par les autorités du pays.
- Les études avaient souligné qu'il incombait principalement au gouvernement de résoudre le problème de l'énergie. Aucun organisme humanitaire ne pouvait assumer seul les nombreuses réparations d'un réseau national, ni un ravitaillement en carburant capable d'atteindre l'ensemble des ménages et des institutions sociales. Cela impliquait de cibler les ressources.
- Les approches classiques permettant de cibler les ressources sont orientées sur les besoins. Or dans le cas de l'énergie, le secteur le plus important, l'électricité, est aussi le plus difficile à cibler, étant donné que les écoliers et les militaires en bénéficient au même titre.

Face à ces complexités, OCHA s'est engagé dans une vaste campagne de sensibilisation destinée à identifier les responsabilités ainsi que la compétence de divers acteurs nationaux et internationaux pour la prévention de la catastrophe.

Ce sont donc les facteurs politiques et techniques esquissés ci-dessus, et non les besoins en soi, qui ont déterminé la réponse humanitaire. Le HCR, ECHO et l'UNICEF ont tous concentré leurs efforts sur le ravitaillement en pétrole et en charbon, qui, contrairement à l'électricité, pouvaient être canalisés vers des institutions particulières, ainsi que fournis et suivis par des organisations internationales. En ce qui concerne l'ampleur de l'aide, le HCR et l'UNICEF ont employé leurs mandats afin de délimiter la portée de leurs programmes et de cibler leur intervention sur des groupes spéciaux. ECHO a également cherché à rétrécir le champ de ses

responsabilités, en ciblant des orphelinats et des hôpitaux psychiatriques par exemple.

Pour sa part, le Gouvernement suisse a adopté une approche humanitaire différente sur le plan qualitatif. Il a en effet accepté l'argument avancé par OCHA selon lequel le secteur électrique constituait une priorité et sa réparation une tâche humanitaire. Ce gouvernement a contourné le problème d'un engagement direct avec les autorités de la République fédérale de Yougoslavie en fournissant des experts et en livrant les pièces de rechange par l'intermédiaire des Nations Unies.

Si les prédictions concernant la défaillance du secteur de l'électricité et les graves pénuries de gaz et de pétrole s'étaient matérialisées, la capacité des acteurs humanitaires à intervenir rapidement et efficacement se serait révélée limitée. Les facteurs politiques, conjugués à l'organisation du système humanitaire lui-même, limitaient les interventions à des actions de petite envergure et extrêmement ciblées, qu'il aurait été pratiquement impossible d'amplifier. En l'absence de toute réorientation de la politique de sanctions, la marge de manœuvre humanitaire aurait été très limitée.

En ce qui concerne les gouvernements bailleurs de fonds, ce n'est que par chance, et non par discernement, qu'on a pu présenter l'assistance humanitaire comme un palliatif aux effets des bombardements et des sanctions. Si les conditions météorologiques avaient été différentes et que le Gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie n'avait pas contracté de nouvelles et puissantes alliances pour en investir les bénéfices dans le secteur de l'énergie, le scénario aurait été tout autre. Cela aurait dévoilé les limites des interventions d'aide humanitaire anticipées par OCHA.

Énergie "politique"

L'UE a lancé un projet désigné "Énergie pour la démocratie" (*Energy for Democracy*) qui finançait la livraison de combustibles pour le chauffage en

ciblant les municipalités gérées par des partis d'opposition. Cette intervention visait à renforcer la présence politique des partis d'opposition et à démontrer à la population les avantages d'une alliance avec l'Europe occidentale.

Sollicité à l'origine pour financer et mettre en œuvre ce projet, ECHO s'est déclaré contre le recours à ses fonds en avançant que cela transgressait le principe d'impartialité et de neutralité régissant l'utilisation de ses ressources. L'office humanitaire a également argumenté que sa participation au programme "Énergie pour la démocratie" risquait de compromettre le reste de son programme en Serbie et de se révéler politiquement néfaste pour l'UE ainsi que pour les bénéficiaires existants. On a finalement trouvé une autre source de financement au sein de la Commission.

Les fonctionnaires européens ont cherché à maintenir une distinction entre les volets politique et humanitaire de ce programme. Par exemple, au lieu de s'appuyer sur l'exemption humanitaire du régime de sanctions qui existait déjà, ils ont préparé un nouvel amendement afin d'exempter le pétrole destiné au programme "Énergie pour la démocratie"³. Contrairement à l'aide humanitaire, les apports de pétrole relevant de ce programme devaient être gérés comme des transactions commerciales et soumis à des impôts sur les expéditions.

En pratique toutefois, la distinction entre ce programme en tant que projet politique par opposition à un projet humanitaire conditionné par la politique n'a pas été maintenue. En pratique toutefois, la distinction entre ce programme en tant que projet politique par opposition à un projet humanitaire conditionné par la politique n'a pas été maintenue. En novembre 1999, les autorités de la République fédérale de Yougoslavie ont en effet retenu les premières livraisons pendant trois semaines à la frontière avec la Macédoine. Face à ces immobilisations, l'UE a réagi en mettant l'accent sur le coût humanitaire de ces retards. Un communiqué de presse de la CE

affirmait que “Les populations ont terriblement besoin de ces combustibles à Nis et à Pirot... environ un tiers de la ville, dont des écoles, des crèches et des hôpitaux [se trouve] sans chauffage⁴.” L’impression que le programme “Énergie pour la démocratie” constituait avant tout un projet humanitaire a été renforcée par d’importants hommes politiques européens et américains. Par exemple, au Royaume-Uni un ministre des affaires étrangères déclarait que ce programme «...est un effort humanitaire rendu possible par ses retombées politiques potentielles”⁵.

Ces déclarations présentent l’inconvénient de brouiller la frontière entre l’action politique et l’action humanitaire. Le caractère politique du programme “Énergie pour la démocratie” s’en trouve minimisé et son objectif, qui consiste à influencer l’opinion publique (au niveau national et en Serbie), et donc à soutenir le renversement démocratique du régime de Milosevic, est ainsi dissimulé derrière l’écran humanitaire. Cela a pour effet de dévaloriser l’action humanitaire en donnant l’impression que l’Occident peut légitimement apporter son assistance de façon sélective à ceux qui en ont besoin pour des motifs politiques, tandis que les autorités serbes n’en ont pas le droit. On peut soutenir que le recours à ce type de tactiques diminue la légitimité non seulement de l’action humanitaire internationale, mais aussi celle des participants au programme “Énergie pour la démocratie”. Si l’on ébranle l’esprit de l’humanitarisme, fondé sur l’impartialité et la neutralité, il devient plus difficile de maintenir la distinction entre ceux qui défendent les droits de l’Homme et ceux qui les bafouent.

Dans leur quête d’instruments susceptibles de favoriser le

changement politique, les diplomates ont reconfiguré l’assistance humanitaire. Ces tactiques sont d’autant plus coûteuses pour les valeurs de l’humanitarisme qu’elles n’offrent aucun avantage politique apparent. Les groupes de l’opposition que le programme “Énergie pour la démocratie” était censé soutenir ont été déçus par sa mise en œuvre. En effet, étant appliqué par des entreprises internationales et non par des institutions politiques locales, ce programme n’a servi ni à rendre l’opposition légitime, ni à la renforcer. En outre, l’envergure limitée de ce programme en a réduit considérablement l’impact. Certains considèrent que le caractère sélectif du programme en a compromis la légitimité ainsi que l’efficacité politique.

En dernier lieu, “Énergie pour la démocratie” ne fait que contourner la grande question politique qui pèse sur le secteur de l’énergie. Conçu pour compenser les effets des bombardements et des sanctions, ce programme d’envergure trop limitée n’a eu que peu d’impact sur le marché de l’énergie. L’économie parallèle qui s’est développée autour des carburants (et d’autres biens) en Serbie a engendré un réseau complexe d’alliances entre État, groupes criminels et paramilitaires, qui s’accroît régulièrement pour accueillir des membres de l’opposition. La criminalisation d’aspects décisifs de la vie politique en Serbie, ainsi que la violence qui l’accompagne invariablement, représentent une menace non négligeable à l’émergence d’une démocratie libérale dans ce pays. Cette menace n’est pas encore reconnue et certainement pas abordée par les tactiques relativement simples du programme “Énergie pour la démocratie”.

L’historique de ce programme suggère que les instruments de type humanitaire ne sont pas parvenus à engendrer de changement politique marquant. L’action humanitaire et l’action politique sont tout aussi indispensables à la vie que le pétrole et l’eau. Ces deux actions sont néanmoins tout aussi difficiles à mélanger. Brouiller la frontière qui les sépare ne fait que diminuer les valeurs et l’efficacité de chacune d’elles.

Remarques

- 1 Appelé FOCUS, ce groupe comprenait la Suisse, la Grèce, la Russie et l’Autriche. “*FOCUS Assessment Mission 2 to the Federal Republic of Yugoslavia. Heating, 6-15 August: Executive Summary and Final Report*” Organisme suisse pour le développement et la coopération, Berne.
- 2 OCHA (1999) “*Electricity and Heating in the Federal Republic of Yugoslavia: Winter 1999-2000*”, 20 septembre, OCHA, Belgrade.
- 3 Commission des Communautés européennes (1999) “*Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) NO 2111/1999 prohibiting the sale and supply of petroleum and certain petroleum products to certain parts of the Federal Republic of Yugoslavia*”, 3 novembre 1999, Bruxelles.
- 4 Commission de la Communauté européenne (1999) “*Le Commissaire aux relations extérieures, Chris Patten, déplore les retards supplémentaires infligés à la livraison de combustibles dans le cadre du programme Énergie pour la démocratie*”, 29 novembre 1999, Bruxelles, <www.europa.eu.int/rapid/sta>.
- 5 Cité dans : Comité international du développement (1999) “*Minutes of Evidence taken before International Development Committee*”, 25 novembre 1999, M. P Hain, Mme R Marsden et M. T Faint, Chambre des communes de Londres.

**Le site Web du HPN (ancien RRN) est désormais
consultable sur <www.odihpn.org.uk>**

Humanitarisme : impératifs et principes au Sud-Soudan

1. Le point de vue d'un organisme d'aide

Les événements qui se sont déroulés au Sud-Soudan dans les semaines récentes symbolisent la difficulté croissante des choix auxquels sont confrontées les organisations humanitaires.

En janvier, toutes les ONG collaborant au Sud-Soudan dans le cadre de l'opération OLS (*Operation Lifeline Sudan*) ont reçu une lettre dans laquelle le Mouvement de libération du peuple soudanais (SPLM) leur exigeait la signature d'un mémorandum d'accord avec son bras humanitaire, l'Association soudanaise d'aide d'urgence et de réhabilitation (SRRA). L'échéance de cet ultimatum était fixée à février 2000 et si les organismes ne signaient pas, ils seraient obligés de quitter les zones contrôlées par le SPLM dans le sud. Cette lettre succédait à des mois de négociations entre la SRRA, les ONG et les principaux bailleurs de fonds sur le principe et le texte d'un mémorandum d'accord susceptible de régir les opérations des ONG et d'esquisser les relations entre les ONG et la SRRA. La plupart des organismes s'étaient déclarés prêts à ratifier un accord, sous réserve que le texte soit acceptable. En conséquence, vers la fin de 1999, les ONG ont remis à la SRRA une liste de 19 points à modifier dans le texte du mémorandum d'août 1999. Le débat s'est révélé long et confus et a débouché sur une querelle publique entre le Gouvernement des États-Unis et les dirigeants de l'UE, alors que les Nations Unies se contentaient d'intervenir pratiquement à la fin. La SRRA avait donc de bonnes raisons de montrer des signes d'impatience.

La situation s'est aggravée avec l'autorisation, annoncée à la fin de 1999 par le Gouvernement des États-Unis, d'apporter de l'assistance humanitaire directement aux groupes rebelles soudanais (même si cette décision n'a finalement pas été mise en œuvre). Plusieurs ONG ont ouvertement critiqué cette situation en raison du précédent extrêmement épineux que cela représentait pour la politique des bailleurs de fonds, sans diriger directement leurs critiques au SPLM en soi. On peut soutenir que cette décision des États-Unis a eu pour effet d'aggraver la situation et d'accroître le risque d'impasse. En revanche, les critiques des ONG envers l'offre d'assistance directe des États-Unis ont eu pour effet d'exaspérer le SPLM.

C'est peu après que la SRRA a envoyé la désormais célèbre lettre aux ONG, qui les enjoignait à ratifier le texte du mémorandum d'accord sans aucune des modifications demandées, sous peine de quitter les zones contrôlées par le SPLM. Cette lettre a engendré une activité diplomatique effervescente durant laquelle les ONG et les bailleurs de fonds ont fait pression sur la SRRA pour qu'elle lève l'ultimatum du 1er mars et qu'elle rouvre les négociations. Les bailleurs de fonds et les Nations Unies ont finalement réussi à concerter leur réponse. À la fin de février, une mission conjointe regroupant l'envoyé des Nations Unies, Tom Vraalson, l'envoyé des États-Unis, Harry Johnson et un représentant de l'UE, s'est rendue à Nairobi pour faire pression sur John Garang et sur le SPLM, qui campait toutefois sur ses positions. La tribune des ONG a également offert à la SRRA une manière de sortir de l'impasse, de nouveau sans succès. À la onzième heure, même une conversation téléphonique de la Secrétaire d'État des États-Unis, Madeleine Albright, avec John Garang, n'est pas parvenue à convaincre le SPLM de changer d'avis.

Signer ou ne pas signer ?

Pendant ce temps, les ONG avaient déjà commencé à décider individuellement si elles allaient signer ou non le mémorandum d'accord. Environ 10 jours avant l'échéance de l'ultimatum, la SRRA a conseillé aux ONG qui ne comptaient pas le ratifier d'évacuer leur personnel car la SRRA ne pouvait garantir leur sécurité si elles demeuraient sur le terrain après l'échéance. En conséquence, 11 ONG internationales, soit environ 75 pour cent des activités des ONG dans le cadre de l'opération OLS, ont évacué leur personnel et certains de leurs biens. Seize ONG actives au titre de l'opération OLS ont choisi de ratifier l'accord. Quelque 22 ONG qui n'opéraient pas sous l'égide de l'opération OLS avaient préalablement signé un accord (identique à celui-ci) avec la SRRA, de même que huit ONG autochtones. Toutes les ONG du consortium OLS ont exprimé leurs inquiétudes quant au mémorandum d'accord, y compris celles qui l'ont ratifié. Elles ont communiqué ces inquiétudes au SRRA le 23 février 2000 dans une déclaration commune indiquant que "la décision de signer ou de ne pas signer a été prise sous la contrainte, ce qui aura de graves répercussions sur la continuité de l'assistance humanitaire aux populations du Sud-Soudan."

Aucune des ONG ne souhaitait être obligée à quitter le Sud-Soudan et toutes continuent à exprimer leur désir de voir se rouvrir les négociations et de trouver une solution acceptable avec la SRRA. En ce qui concerne le dilemme de signer ou de ne pas signer, les organismes ont dû s'appesantir sur des arguments de taille, tant en faveur que contre la ratification.

Principaux arguments en faveur de la ratification

- L'impératif humanitaire : les populations du Sud-Soudan ont besoin de l'assistance humanitaire et les ONG ne peuvent négliger leurs obligations à cet égard.
- Les ONG ont déjà ratifié des accords similaires avec des autorités à l'échelle internationale, y compris avec des régimes peu recommandables. Ce mémorandum d'accord n'est pas différent des autres accords que les ONG ont ratifiés ailleurs.
- La communauté de défense des droits de l'Homme tente actuellement de faire respecter les valeurs des droits de l'Homme aux groupes rebelles plus "légitimes" (tels que le SPLM), mais pour cela il convient de conférer à ces groupes une légitimité minimale.

Principaux arguments contre la ratification

- Étant donné que le texte du mémorandum d'accord néglige d'importantes questions relatives aux principes humanitaires, sa ratification risque de compromettre ces principes. Parmi les préoccupations que suscite le texte du mémorandum, on relève l'exigence d'agir "conformément aux objectifs de la SRRA", et non uniquement sur des principes humanitaires ; le droit des Soudanais à recevoir de l'aide de manière impartiale ; la capacité de cibler l'aide en fonction des besoins les plus importants ; et les clauses susceptibles de limiter la capacité des ONG à garantir individuellement la sécurité de leur personnel.
- Pour ce qui est des droits de l'Homme cités plus haut, on estime que tout document de mémorandum d'accord doit intégrer les deux aspects de la question (la légitimité et la défense des valeurs des droits de l'Homme). C'est principalement pour cela que les ONG se sont battues pendant les négociations en vue d'obtenir un mémorandum acceptable.
- Certains organismes ont exprimé leurs craintes que leur personnel soit soumis à des contraintes et à des intimidations intolérables si l'accord était ratifié dans les conditions ambiantes, alors que la SRRA tentait d'exercer un contrôle croissant sur les ONG et leurs activités.
- Le refus de négocier de la SRRA et son recours à un ultimatum ne représentaient pas les normes de respect mutuel qui régissent normalement les relations entre les ONG et les autorités de par le monde. La SRRA a lancé l'ultimatum en sachant que de nombreuses organisations étaient responsables de l'alimentation quotidienne de centaines de milliers de personnes. Cet ultimatum a ainsi placé les organisations humanitaires dans une position de contrainte extrême en les obligeant à jongler entre les besoins immédiats des affamés du Soudan et les répercussions encore plus néfastes d'une politisation et d'une manipulation de l'aide.
- Le fléchissement des ONG serait interprété, de manière assez justifiée, comme un exemple supplémentaire de leur incapacité à privilégier la défense des principes sur l'autoprotection de leurs programmes, postes de travail et terrain. Cela illustrerait combien la survie des programmes nous intéresse tous davantage que les questions de principe.

En définitive, chaque organisme a recouru à ses propres valeurs et priorités afin de prendre la décision et, étant donné la diversité des organisations représentées, il est sans doute peu surprenant que les organismes aient divergé dans leur appréciation des arguments.

Conclusion

La SRRA a été condamnée presque unanimement pour la façon dont elle a géré la situation et a malheureusement contraint de nombreux organismes à quitter le Soudan.

Alors que tous espèrent encore trouver une solution plus raisonnée et négociée à cette crise, il est néanmoins encourageant de constater que les organismes humanitaires ont entamé des discussions sur les principes ayant influé sur leur décision, quelle qu'en ait été l'issue. Cela représente en soi un niveau accru d'analyse sur la prise de décision au sein de la communauté humanitaire.

2. Le point de vue du SPLM/A

L'article ci-dessus représente l'un des points de vue au cœur de la polémique sur la situation du Sud-Soudan, qu'il est difficile de "démêler" depuis un bureau de Londres. Les points ci-dessous, tirés principalement d'un communiqué de presse du SPLM/A daté du 1er mars 2000, présentent néanmoins le point de vue de ce mouvement sur la question du mémorandum d'accord. Les organismes l'ayant ratifié partagent certaines de ces opinions, tout en divergeant sur certains aspects.

- Le SPLM/SPLA estime qu'un mémorandum d'accord est nécessaire afin de régulariser les opérations et d'encourager la coopération entre la SRRA et les ONG dans l'apport d'assistance humanitaire. Certaines ONG ont toutefois mal interprété cette bonne intention en y voyant le désir de la SRRA de contrôler leurs activités.
- En janvier 1999, la SRRA a entamé des négociations avec les ONG ainsi qu'avec d'autres intervenants, tels que les principaux bailleurs de fonds. En mars 1999, un document de consensus a été concerté.

Certaines ONG ont toutefois sollicité davantage de temps pour examiner ce document plus en détail et en discuter avec la SRRA. Celle-ci a accédé à cette demande et en août tous les intervenants s'étaient accordés sur le présent mémorandum d'accord. Au moment de la ratification néanmoins, certaines ONG ont à nouveau hésité et demandé à consulter leurs bailleurs de fonds et les sièges des organisations. Le tournant s'est produit lors de la réunion du Conseil de libération nationale (NLC) de décembre 1999, lorsque le mémorandum d'accord a été présenté accompagné d'une lettre d'accord. Établie par les bailleurs de fonds et les ONG, qui la considéraient comme le "scénario le plus optimiste", cette lettre a été rejetée par le NLC parce qu'il la considérait comme le fruit de "négociations de mauvaise foi", ainsi que pour les raisons ci-dessous :

- i La lettre d'accord différait considérablement du texte récapitulatif du mémorandum d'accord.
- ii La lettre d'accord faisait intervenir l'opération OLS en tant que signataire, ce qui n'était pas pertinent étant donné que le SPLM/SPLA possède déjà un accord tripartite entre l'OLS et le Gouvernement du Soudan, outre plusieurs autres accords bilatéraux, dont le Règlement fondamental.

Désireux de dissiper toute confusion, le SPLM/A souligne les éléments suivants :

- Le Mouvement garantit à la communauté internationale qu'il respectera son mandat humanitaire et qu'il assistera toutes les ONG afin de mener à bien cet engagement.
- Le mémorandum d'accord a été préparé en toute bonne foi et dans un esprit de transparence et de responsabilité. À cet égard, depuis 1994 le Mouvement a contribué à de vastes réformes ainsi qu'à la démocratisation et a été soutenu dans ces efforts par la communauté internationale. Ces réformes aboutiront à davantage d'efficacité et permettront d'optimiser l'exploitation de ressources limitées pour le bien des populations.
- Les bénéficiaires doivent participer activement aux projets et avoir le droit d'être consultés. Ce ne sont pas des bénéficiaires passifs, mais des partenaires.
- Il importe de rationaliser les programmes et les activités afin d'éviter les incuries. On a constaté des situations chaotiques quant à l'apport d'aide humanitaire au Nouveau Soudan, particulièrement pendant la famine de 1998. Même si ce chaos bénéficie à certains, le SPLM/A estime que seule une bonne organisation permet une bonne administration.
- Un nombre non négligeable d'ONG a signé le mémorandum d'accord. Le SPLM/A leur assure que le Mouvement coopérera avec elles et qu'il leur garantira toute la protection nécessaire. Sur les 43 ONG actives dans le Nouveau Soudan, 32 ont ratifié le mémorandum et seulement 11 ont décidé de ne pas le faire.
- Le dispositif des Nations Unies (OLS, PAM, UNICEF, etc.) ne se trouve pas affecté car il existe un accord tripartite entre ces organisations, le Gouvernement du Soudan et le SPLM/A. Il en va de même pour le CICR, car il existe également un accord séparé avec ce comité. Ce groupe représente de loin la majorité des organisations internationales qui travaillent dans le Nouveau Soudan, ce qui évite toute répercussion négative sur la situation humanitaire.
- Le SPLM/SPLA n'expulse aucune ONG. La SRRA ne fait que mettre en œuvre une décision prise par le NLC. Il relève du droit démocratique de n'importe quelle ONG de rejeter notre droit et de quitter le territoire pacifiquement.

Signé par : Cdt Nhial Deng Nhial, Président du SPLM/SPLA pour les relations extérieures, Information et Affaires humanitaires.

Le communiqué de presse du SPLM/A est diffusé en tant que "complément" du service d'information IRIN des Nations Unies. Il ne traduit pas nécessairement le point de vue des Nations Unies ni du Réseau d'aide d'Urgence et de Réhabilitation.

Pour en savoir plus ou pour vous abonner gratuitement, contactez IRIN par télécopie : (+254) 2 622129 ou par courrier électronique : <irin@ocha.unon.org>.

La crise des réfugiés du Kosovo : évaluation indépendante de la préparation et de la réponse du HCR aux urgences

Guy S. Goodwin-Gill, Professeur de Droit international sur les réfugiés, Université d'Oxford, Oxford, Royaume-Uni

Il s'agit d'un rapport opportun qui met en lumière tant les réussites que les échecs et les faiblesses de l'intervention des Nations Unies au Kosovo. Il demande si les réfugiés kosovars ont obtenu une protection et une assistance adéquates et si le HCR a respecté ses propres normes. Ce rapport examine cinq domaines particuliers, en l'occurrence le contexte, y compris la préparation et les réactions initiales ; la gestion ; l'assistance et la coordination ; la protection ; et les relations avec l'armée. Cette brève synthèse n'aborde que quelques-uns de ces thèmes.

Sans être un cas unique, personne ne conteste que l'exode du Kosovo s'est révélé particulièrement massif et rapide, puisque quelque 500 000 réfugiés ont fui en deux semaines, pour culminer probablement autour de 850 000 personnes. Personne ne conteste non plus que le HCR se trouvait limité par les circonstances. Il n'empêche que ce dernier a répété toutes les erreurs identifiées dans son propre rapport des Grands lacs (CE-47/SC/CRP.11, 2 janvier 1997) : structure peu propice à une coordination efficace ; mauvaise communication ; mauvaise gestion de l'information ; manque de personnel de protection de rang élevé ; problèmes de protection mal gérés et négligés ; et ainsi de suite.

On a rapidement constaté la faible présence du HCR dans les États voisins, tout en déplorant le fait qu'il se concentrait depuis longtemps sur les déplacements internes de populations au Kosovo, risquant ainsi de sous-estimer le risque d'un exode externe potentiellement considérable (95). Il est en outre difficile de comprendre pourquoi le HCR n'a entamé de relations ni avec l'Albanie, ni avec la Macédoine avant la crise. Le bon sens et l'histoire de la région auraient dû alerter le HCR de la possibilité de mouvements externes (81), mais les auteurs de l'évaluation ne lui pardonnent pas de ne pas avoir fait mieux que les autres. Chargé de protéger et d'assister les réfugiés, "il aurait été raisonnable de penser... [que le HCR] serait plus enclin institutionnellement... à envisager la possibilité d'un exode massif de réfugiés" (92). Cela n'a pas été le cas et le rapport déplore une "attitude proche de la suffisance" de la part du HCR.

Si le manque d'information et d'analyse a contribué à cette attitude, le HCR est le seul coupable de la situation. Ce

dernier avait réduit depuis longtemps les ressources de son Centre de documentation et de recherche (CDR), dont le document d'information assez approfondi sur le Kosovo n'a jamais été mis à jour depuis février 1996. Face à ce manque de préparation, le rapport constate d'importantes faiblesses de gestion et un manque atterrant de soutien au niveau du pays et du siège central (288). Là encore, le personnel a été déployé trop tardivement et trop lentement, sans aucun responsable au niveau de décision intermédiaire et supérieur. Le rapport constate que les mouvements de personnel initiaux, assez rapides par endroits, provenaient de l'équipe de réponse d'urgence et explique en quoi le système de "volontariat" a échoué par la suite, en citant notamment la réticence des responsables à envoyer du personnel ainsi que le manque de reconnaissance interne de la contribution des personnes détachées sur le terrain. Il est également probable que la démoralisation globale ait joué un rôle.

Quant à la protection, le rapport estime que le HCR "a agi aussi bien que la situation le permettait, conformément aux approches classiques de la protection universelle des réfugiées" (438, 504). Sous cette affirmation ambiguë se cache réellement une critique.

Ainsi, le HCR a tenté de favoriser le principe de l'admission massive à la frontière entre le Kosovo et la Macédoine, mais n'a apparemment pas prêté attention au contexte d'apparition des principes de droit international pertinents, ni à leur application dans un sens dynamique. Ses performances sur le principe du "premier asile" impliquent fortement que le personnel qui était initialement chargé de la protection dans la région, et peut-être même au siège, n'en connaît pas les principes fondamentaux. Si, comme le rapport le suggère (482, 511), le HCR estime sérieusement que le "premier asile doit être considéré comme une obligation juridique absolue et inconditionnelle, conformément à la Convention de 1951 sur les réfugiés", sa perception du droit international est faussée. La première responsabilité du HCR consiste à assurer la protection internationale des réfugiés et non, en tant que tel, "à encourager le droit de demander asile à un État signataire de la Convention" (459). En conséquence, sa première préoccupation ne réside pas dans le "choix", mais dans le non-refoulement, qui peut aussi bien être assuré dans un pays de "premier asile" que dans un pays voisin désireux et capable de donner refuge. L'histoire est jalonnée d'hôtes réticents qui n'ont respecté les principes fondamentaux de la protection que dans l'urgence, c'est-à-dire via le soutien négocié d'autres États (451-6).

Le rapport identifie, de manière justifiée, le "Programme de transfert humanitaire" (c'est-à-dire le transfert des réfugiés kosovars de la Macédoine vers l'Albanie et la Turquie) ainsi que le "Programme d'évacuation humanitaire" (c'est-à-dire le transfert des réfugiés kosovars de la Macédoine vers d'autres pays européens et autres) comme des "innovations... qui ont globalement renforcé la protection" (507). Que l'on n'ait pas recouru davantage au premier cas de figure semble là encore s'expliquer par l'absence d'une position de principe claire de la part du HCR (475, 478) et

même par des obstructions sur le terrain (478). L'approche la plus pratique, conforme à l'objectif de protection, semble avoir été adoptée par le Directeur du Bureau européen (478, remarque 48).

Quelles conclusions peut-on tirer de ce rapport ? Premièrement, il ne semble exister aucune stratégie, et encore moins de plan, de protection. Le HCR, dans sa structure actuelle, ne semble toujours pas offrir d'espace susceptible de permettre l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de protection.

Deuxièmement, le premier asile est un bel idéal qui ne reflète toutefois ni le droit international général, ni les dispositions de la Convention de 1951/Protocole de 1967. Les pratiques des États, au cœur du droit coutumier international, ne peuvent être ignorées lors de l'élaboration d'une stratégie ou d'un plan de protection.

Troisièmement, pour ce qui est de la réponse aux urgences, le HCR ne jouissant pas d'une capacité d'expansion infinie et immédiate, les interventions ainsi que les accords avec d'autres acteurs, notamment de type non gouvernemental, jouent un rôle décisif. Ces interventions devraient cependant n'être que complémentaires au développement et au renforcement d'une capacité nationale (c'est-à-dire au niveau du pays d'accueil) à gérer les urgences relatives aux réfugiés. Même si elle s'avère parfois nécessaire ou qu'elle sert un but particulier, la dépendance sur un personnel international offre rarement des solutions rentables, particulièrement pour les pays en développement ou en période de transition.

Quatrièmement, en ce qui concerne la préparation et les préavis, le HCR aurait certainement pu faire un meilleur usage de ses ressources internes et externes, quelle que soit l'exactitude de ses prédictions concernant l'exode. Le rapport suggère une certaine indifférence aux informations et aux analyses, que ce soit dans le domaine de la protection ou lors d'opérations, qu'il convient de rectifier d'urgence.

Le Kosovo s'est révélé un cas spécial, mais certes pas unique. Globalement, le HCR n'a pas tiré les enseignements de ses erreurs et expériences passées, ni même d'évaluations antérieures. Cependant, il est permis de douter sérieusement si de telles évaluations possèdent un impact réel sur la mise en place de changements

institutionnels. L'impulsion nécessaire à l'introduction de véritables réformes doit désormais provenir tant de l'intérieur que de l'extérieur, ce qui constitue une opportunité à saisir pour le nouveau Haut commissaire.

La croissance du HCR au cours de la décennie passée s'est accompagnée d'une recherche infructueuse, et même néfaste, de structures adéquates. La bureaucratisation prime désormais à la fois sur la protection et les opérations et l'organisation n'honore plus ses responsabilités envers la communauté internationale.

Les erreurs mises au jour dans le rapport suggèrent un manque grave d'identification et de transmission d'une vision claire du rôle du HCR, à la fois de manière interne et externe, particulièrement dans le domaine de la protection internationale. Le HCR semble douter de sa position juridique ainsi que du droit international qu'il est censé appliquer. Il semble incapable ou peu enclin à tenir compte de la réalité sur le terrain. Il ne possède pas la capacité structurelle nécessaire pour intégrer informations et analyses dans ses décisions sur la protection ainsi que dans la formulation de politiques et de programmes. En définitive, le HCR semble avoir mis de côté les principes qui lui permettraient d'établir des objectifs précis face aux bailleurs de fonds, aux États, à l'armée, aux ONG (qui, inexplicablement, s'expriment peu dans l'évaluation) et, surtout, aux réfugiés.

Ces faiblesses engendrent elles-mêmes des problèmes encore plus importants, en l'occurrence l'absence de transparence, l'obligation de rendre compte limitée ou nulle et la tendance à noyer toutes les critiques dans l'absence de volonté politique d'un autre acteur. Le rapport lui-même est décevant à cet égard : personne n'est identifié, hormis par poste ou acronyme. De plus, les éloges et les critiques sont distribuées sans discrimination, ce qui donne l'impression que personne n'est réellement responsable, en dépit des nombreuses défaillances. Si cela constitue un autre enseignement à tirer, il est sans doute effectivement nécessaire de tout reprendre à zéro.

Le rapport est disponible sur <www.unhcr.ch/evaluate/kosovo/toc.htm> Pour en savoir plus, consultez le bulletin d'information du CIAB (Conseil international des agences bénévoles/ICVA) : "Talk Back", vol. 2 (1) "UNHCR's Kosovo Evaluation" sur <www.icva.ch>.

Formations assurées par RedR

RedR intervient lors des catastrophes en sélectionnant, formant et offrant du personnel compétent et efficace aux organismes d'aide humanitaire à l'échelle mondiale. Les formations sont organisées dans diverses régions du monde.

Pour en savoir plus, consultez <www.redr.org> ou appelez le +44 (0)20 7233 3116

Le projet Sphere

Le projet Sphere organisera des ateliers inter-organismes dans diverses régions du monde en 2000. Ces ateliers auront pour but d'explorer la mise en pratique sur le terrain du guide de Sphere.

Pour en savoir plus, veuillez contacter Sean Lowrie à l'adresse électronique suivante : <lowrie@uk.care.org>

Formation pour la paix en Afrique australe

Cedric Coning, ACCORD, Johannesburg, Afrique du Sud

L'accroissement des conflits violents dans la période de l'après guerre froide a mis en relief la nécessité d'adopter une approche globale et multifonctionnelle de la gestion des conflits. Actuellement, les conflits se caractérisent principalement par le fait qu'ils se déroulent à l'intérieur des États et que les civils y sont impliqués, à la fois en tant qu'auteurs et en tant que victimes. Toute intervention destinée à établir une paix durable doit intégrer un vaste éventail d'activités diverses visant, entre autres, la démobilisation (qui implique souvent des enfants soldats), l'établissement d'un nouveau système d'État accepté par tous, le rétablissement de la plupart des fonctions d'État, telles que le système pénal, ainsi que le développement socioéconomique. En conséquence, les missions modernes de maintien de la paix impliquent du personnel civil très diversifié et chargé d'activités aussi variées que l'assistance humanitaire, le suivi des droits de l'Homme, des élections et de la police civile, ainsi que l'administration civile et la réforme de la justice sociale.

Cette réorientation soulève de nouveaux défis, notamment la mise en valeur et la coordination des capacités visant à établir et à maintenir une approche des missions de paix qui soit unique et approfondie. Les événements qui ont suivi ont abouti en 1992 à l'appel du Secrétaire général des Nations Unies de l'époque, Boutros Boutros-Ghali, en faveur de l'établissement de centres de formation régionaux et sous-régionaux pour le maintien de la paix. Le Ministère royal des affaires étrangères de la Norvège a alors réagi en examinant la viabilité d'un projet visant à renforcer les capacités de l'Afrique australe dans le domaine de la gestion des conflits et du maintien de la paix. En conséquence, le projet Formation pour la paix est né en 1995 de la collaboration entre l'Institut norvégien des affaires internationales (NUPI), l'Institut d'études sur la sécurité (ISS) [alors connu sous le nom d'Institut pour la politique de défense] et le Centre africain pour la résolution constructive des disputes (ACCORD).

Le partenariat du projet Formation pour la paix

ACCORD est principalement actif dans le domaine de la formation, mais gère également quelques activités de recherche et de développement de politiques. L'Institut d'études sur la sécurité s'occupe d'activités de recherche de politiques, publie des ouvrages décrivant les concepts, tendances et techniques de maintien de la paix au niveau local et se charge des formations qui relèvent du CIVPOL. L'Institut norvégien des affaires internationales se charge, quant à lui, de fournir des ressources sous forme de personnes et de conseils pour le développement de politiques et de projets, tout en œuvrant à la coordination générale des projets.

Objectifs du projet Formation pour la paix

- Mettre en valeur et mener une série de programmes de formation visant à établir un groupe réaliste de personnel de réserve en Afrique australe.
- Intégrer aux programmes de formation des participants issus des Ministères de la défense et des affaires étrangères ainsi que des ONG des pays de la région intéressés, afin de favoriser la cohérence des approches au sein de ces trois secteurs, ainsi qu'une appréciation des rôles variés et complémentaires de chacun d'eux.
- Intégrer à chaque séance de formation des participants issus d'un maximum de pays membres de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC), et contribuer ainsi à la création d'un langage commun et d'une culture commune du maintien de la paix.
- Réaliser des séminaires et des ateliers en vue de mettre en valeur de nouvelles connaissances et approches, susceptibles de contribuer à rendre la formation et l'éducation plus efficaces et de renforcer les prises de décision, ainsi que la sensibilisation du public aux défis impliqués.
- Encourager la mise en valeur de politiques en matière de maintien de la paix afin de formuler, documenter, analyser et appliquer des idées novatrices issues d'autres régions, de même que des concepts et des techniques locaux visant à améliorer le maintien de la paix dans la région.

Le programme de maintien de la paix d'ACCORD

Ce programme se charge de mettre en application le mandat d'ACCORD au sein du projet Formation pour la paix. De 1996 à 1998, ACCORD a réalisé des ateliers de formation au maintien de la paix au sein de ce projet dans 11 des 14 pays de la SADC. En 1999, ACCORD a été prié de concevoir et de coordonner tous les éléments civils de l'opération *Exercise Blue Crane*, exercice de maintien de la paix qui s'est déroulé au niveau des brigades en Afrique du Sud. Dans la seconde moitié de 1999, ACCORD a mis sur pied une nouvelle formation sur la gestion des conflits destinée aux forces de maintien de la paix. Cette formation a ensuite été présentée dans le cadre des cycles de formation des Capitaines de compagnies, des Officiers d'état-major et des Observateurs militaires des Nations Unies organisés par le Centre de formation régional au maintien de la paix (RPTC) à Harare. Elle a également été intégrée au second cycle de formation des Officiers de police des Nations Unies. De même, ACCORD a organisé le cycle de formation des Officiers de liaison de l'armée civile au RPTC en novembre 1999, première fois qu'une formation de ce type était présentée en Afrique.

En outre, ACCORD a organisé, dans le cadre du projet Formation pour la paix, un certain nombre de séminaires relatifs aux politiques et visant à influencer l'établissement

de politiques en Afrique australe. Le programme de maintien de la paix d'ACCORD publie également une série intermittente de dossiers visant à influencer le débat sur les politiques de maintien de la paix en Afrique australe. Tout en étant axée sur les politiques et les exécutants et accessible à un vaste éventail d'auteurs, cette série vise plus précisément les jeunes auteurs africains à la recherche d'un éditeur.

Le programme de maintien de la paix d'ACCORD est de plus en plus axé sur les aspects civils du maintien de la paix, sur les relations entre les civils et les militaires, ainsi que sur la formation à la gestion des conflits destinée aux forces de maintien de la paix. En octobre de cette année, dans le cadre du projet Formation pour la paix, ACCORD

présentera son premier cycle de formation au maintien de la paix destiné aux civils.

ACCORD et le projet Formation pour la paix sont également présents dans plusieurs tribunes internationales afin de présenter le point de vue africain sur les progrès réalisés dans le domaine du maintien de la paix. Par exemple, ACCORD préside actuellement l'Association internationale des centres de formation au maintien de la paix (IAPTC) et a accueilli la VI^e Conférence annuelle de l'IAPTC en juin 2000, en Afrique du Sud.

Pour en savoir plus sur ACCORD ainsi que sur le projet Formation pour la paix en Afrique australe, visitez le site <www.accord.org.za>.

Partenariats en situations de crise : collaboration entre les organisations internationales et locales dans les sociétés perturbées

Équipe de recherche universitaire, Université de Princeton, États-Unis

La plupart des ONG internationales chargées de l'assistance humanitaire dans les sociétés perturbées n'ont pas encore établi ni mis en œuvre de programmes concrets susceptibles d'encourager d'importants partenariats avec les organisations locales, en dépit d'efforts non négligeables et sincères pour faire d'une telle coopération l'axe central de l'aide d'urgence et du développement. Pour que la collaboration et le renforcement des capacités soient durables, les ONG internationales doivent prendre l'initiative et investir financièrement dans des partenariats en dépit de conditions politiques difficiles, sensibiliser les bailleurs de fonds ainsi que les gouvernements d'accueil et réaliser d'importants investissements institutionnels dans les organisations locales.

En novembre 1999, une équipe de recherche de l'Université de Princeton a visité cinq pays (Bosnie, Mozambique, Pakistan, Palestine et Soudan) et rencontré plus de 100 ONG locales et internationales, afin d'évaluer les initiatives de coopération entre ces deux dernières en environnement politiquement perturbé. L'étude s'est axée sur quatre thèmes centraux (pressions politiques, renforcement des capacités, financement et coordination) et a examiné les modèles de partenariats qui sont apparus pour transformer la rhétorique en réalité.

Plus interprétative que quantitative, l'étude est centrée sur un guide d'entretien. Ses résultats sont susceptibles d'aider les ONG internationales ainsi que les bailleurs de fonds dans la recherche d'approches du partenariat qui soient durables et efficaces. Ci-dessous sont répertoriées

quelques-unes des conclusions les plus intéressantes et non traitées dans la documentation empirique et théorique disponible sur les partenariats.

Recommandations

- Les ONG internationales doivent considérer la sensibilisation des bailleurs de fonds, des gouvernements d'origine et des autorités d'accueil comme une partie intégrante de leur mission. Elles doivent faire pression afin de parvenir à des pratiques de financement plus réalistes. Toutefois, les contraintes pesant sur les bailleurs de fonds et sur les politiques limitent souvent le calendrier des partenariats ainsi que le pouvoir accordé aux groupes locaux. Les ONG internationales doivent inviter les bailleurs de fonds à lever ou à atténuer ces dispositions restrictives.
- La mémoire et la formation institutionnelles des représentants des ONG internationales chargées du renforcement des partenariats et des capacités sont insuffisantes. Les ONG internationales doivent octroyer davantage de fonds à la formation pré-catastrophes, affecter du personnel d'exécution à la tâche décisive de l'archivage complet sur les ONG locales, entretenir des relations cohérentes et durables avec les ONG locales qui demeurent dans les zones sinistrées longtemps après le départ des organisations et des fonds internationaux.
- Les contributions décisives des organisations locales n'étant pas toujours valorisées, c'est souvent la partie qui contribue le plus financièrement (généralement le partenaire international) qui détient le plus de pouvoir. Toute évaluation institutionnelle doit valoriser et tenter de mesurer les impondérables que les organisations locales apportent à la programmation, notamment sous forme de bon sens politique, connaissances locales et crédibilité des éléments constitutifs. Une telle structure permettra de rééquilibrer les partenariats locaux-internationaux et de valoriser les ressources apportées par les ONG locales.
- Les organisations internationales doivent essayer un plus vaste éventail de modèles de partenariats. Parmi

Programme PARinAC 2000 et au-delà

Personnel du RRN

Depuis ses débuts à la Conférence mondiale d'Oslo en juin 1994, le programme PARinAC (*Partnership in Action*) a marqué et rythmé les relations entre les ONG et le HCR. Ce programme s'est toujours caractérisé par le fait qu'il aborde tant le processus de coopération que l'établissement de structures pour le partenariat. Il ne constitue pas une fin en soi, mais plutôt une méthodologie destinée aux relations ONG-HCR. La coopération ONG-HCR grandissante a débouché sur une approche plus cohérente et approfondie de la collaboration avec les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur des pays.

À l'automne 1998, le HCR et les ONG avec lesquelles il collaborait ont proposé de dresser un bilan des structures du programme PARinAC, en posant des questions telles que les suivantes : comment le programme a-t-il évolué depuis 1994 ? Dans quelle mesure le partenariat a-t-il réellement été intégré aux travaux du HCR et des ONG ? Quels éléments ont permis au programme de fonctionner correctement et comment améliorer encore le mécanisme ? Ci-dessous sont répertoriées quelques-unes des principales recommandations :

Le programme PARinAC "en pratique"

Quant au fonctionnement du programme "en pratique", certaines anomalies subsistent sur le plan de la préparation et de la réponse, comme la crise du Kosovo l'a illustré. Les enseignements tirés d'une situation de crise ne sont pas mis à profit dans une autre situation d'urgence. Pour rectifier cela, il est recommandé que les ONG, le HCR et OCHA forment collectivement un certain nombre de coordinateurs d'ONG qui doivent être en réserve en cas de crise grave.

Le rapport identifie la coordination comme l'une des tâches les plus difficiles de toute opération sur le terrain. Il existe de nombreux modèles (organisme responsable, tribunes d'ONG, consortiums, etc), mais quel que soit le modèle choisi, les mêmes difficultés persistent (manque de financement et d'objectifs communs, par exemple). Le rapport recommande donc que :

- Le HCR et les ONG doivent habiliter une entité à jouer un rôle important dans la coordination des activités des ONG pour les situations de réfugiés ou de déplacements internes de populations qu'ils gèrent.
- Il convient d'encourager les bailleurs de fonds à valoriser l'importance de la coordination afin qu'ils débloquent des fonds en conséquence.

- Des ateliers sur la préparation aux situations d'urgence doivent être organisés en vue de développer une culture plus coopérative, particulièrement en ce qui concerne l'intégration des ONG nationales depuis le début.

Il convient de signaler trois autres questions d'intérêt : renforcement des capacités locales, réunions régionales du programme PARinAC et questions relatives au processus d'aide d'urgence/développement. Un aspect non négligeable du programme réside dans l'importance qu'il accorde à l'intégration, au potentiel ainsi qu'à la responsabilité des ONG nationales et locales. Le renforcement des capacités locales posant toujours problème, il convient de tirer profit de toute amélioration obtenue. Le rapport recommande de faire preuve de créativité et de veiller à suivre les procédures correctes dans ce domaine. En outre, il revient aux ONG d'établir les priorités du renforcement des capacités.

Quant à la présence sur le terrain du programme PARinAC, l'expérience a montré qu'il est nécessaire de convoquer des réunions régionales pour éviter que le partenariat ONG-HCR ne s'essouffle. Les prochaines rencontres porteront sur les besoins et les actions au niveau local, ainsi que sur la formulation de plans d'activités spécifiques à une région. Des réunions régionales du programme PARinAC se dérouleront dans les sept régions concernées et chacune de ces rencontres renforcera la sensibilisation du public à la cause des réfugiés ainsi que son financement.

En dernier lieu, toutes les situations de réfugiés nécessitant une phase ultérieure de reconstruction, réhabilitation et réconciliation, PARinAC doit veiller à impliquer dès que possible les autres acteurs et organisations dans le processus. Au niveau local, PARinAC doit chercher à faire participer d'autres organismes des Nations Unies sur le plan intergouvernemental, ainsi que davantage d'organisations en faveur du développement sur le plan des ONG, afin d'assurer une bonne transition entre tous lorsqu'ils passeront de l'aide d'urgence à la réhabilitation, puis au développement.

Autres questions

Le rapport examine également un certain nombre de questions institutionnelles, telles que la coordination entre PARinAC et les ONG à l'échelle mondiale, ainsi que l'interaction de PARinAC avec EXCOM. Il aborde en outre des questions administratives, telles que le nouveau site Web interactif de PARinAC et les modalités prévues pour rendre compte de l'évolution du programme. Le rapport contient également une rubrique importante consacrée aux déplacements internes de populations.

Pour obtenir l'intégralité du rapport, contactez NGO Unit, HCRNU, Boîte postale 2500, 1211 Genève 2 Depot, Genève, Suisse. Téléphone : +41 (22) 739 8290 Télécopie : +41 (22) 739 7302 Adresse électronique : <hqng00@unhcr.ch>.

La structure de l'aide humanitaire autrichienne

Christoph Mülleder, Caritas, Autriche

Le plus récent bilan spécialisé du CAD sur l'Autriche (novembre 1999) souligne une nouvelle fois les mauvaises performances de ce pays en ce qui concerne l'aide au développement extérieur. Celles-ci se caractérisent d'une part par les petites sommes d'argent impliquées et d'autre part par le manque de politique et de stratégie d'aide globales et relevant d'objectifs de développement clairement définis.

En 1998, l'Autriche a contribué un aide totale au développement extérieur à hauteur de 0,22 pour cent du PNB (410 millions d'euros), contre 0,26 pour cent en 1997. Environ un cinquième de l'aide au développement extérieur apportée par l'Autriche reste constitué d'éléments qui ne visent pas principalement le développement du pays destinataire (par exemple, aide aux réfugiés en Autriche, coûts indirects des études en Autriche, prêts publics à l'exportation). L'Autriche est classée 16^e des 21 pays membres du CAD (19^e par rapport au PNB). On craint que cette valeur ne baisse encore de 20 pour cent sous l'actuel gouvernement de droite.

En Autriche, 10 ministères se partagent la responsabilité de l'aide au développement extérieur. Les dépenses de l'aide humanitaire sont gérées par la Chancellerie fédérale (section 1 ; également chargée de la gestion des catastrophes nationales). L'Autriche ne disposant pas de budget fixe destiné aux programmes d'aide humanitaire, chaque projet doit être approuvé en Conseil des ministres. Il n'existe aucune stratégie globale reliant les efforts d'aide d'urgence aux programmes de réhabilitation et de développement des autres ministères ou départements, de même qu'il n'existe aucun mécanisme de coordination entre ces institutions.

Le Département de la coopération au développement du Ministère des affaires étrangères est chargé de l'administration du budget d'aide technique bilatérale destiné aux projets et programmes de développement dans le "sud". Ce budget constitue la principale source de financement public des ONG. En 1998, il représentait seulement 17 pour cent de l'aide totale au développement extérieur. En 1992, le département a défini sept pays prioritaires (Nicaragua, Burkina Faso, Cap-Vert, Éthiopie, Ouganda, Mozambique et Bhoutan) ainsi que 11 pays de coopération destinataires de l'aide bilatérale autrichienne, afin de rationaliser les maigres ressources financières. Chacun des pays prioritaires possède une antenne régionale autrichienne qui coordonne la coopération au développement public. Cela tend à renforcer les relations directes entre le département et les ONG du sud via les antennes régionales, les projets du sud étant financés directement sans l'intervention des ONG autrichiennes.

Tous les programmes d'aide destinés à l'Europe orientale et sud-orientale ainsi qu'à la CEI ont été gérés par un

Département spécial pour l'Europe orientale de la Chancellerie fédérale (son budget étant partiellement exploité pour l'aide humanitaire dans cette région). L'objectif principal de cette partie de l'aide au développement extérieur consiste à soutenir le processus de transformation économique et politique de la région, tout en se concentrant sur quelques pays prioritaires. Depuis mars 2000, le Département d'aide à l'Europe orientale et sud-orientale relève du Ministère autrichien des affaires étrangères, et non plus de la Chancellerie fédérale. Néanmoins, il n'est toujours pas prévu que le Département de coopération au développement fusionne avec ce ministère.

L'Autriche ne possède pas d'organisme d'exécution destiné à ses projets bilatéraux. Les ONG ainsi que les entreprises privées sont les vecteurs principaux de l'aide technique bilatérale autrichienne : l'interdépendance entre l'État et les ONG est liée au modèle de néocorporatisme autrichien qui est apparu dans l'après-guerre et selon lequel tous les groupes importants de la société sont intégrés aux prises de décision de l'État et coopèrent afin de parvenir à un consensus et d'éviter les conflits. Dans ce contexte, les ONG autrichiennes ont joué un rôle important dans la conception de l'aide bilatérale autrichienne. Les départements concernés des ministères et des ONG entretiennent d'étroites relations officielles et officieuses entre eux.

Ces relations, toujours satisfaisantes, pourraient servir de fondations au développement du bas vers le haut d'une politique stratégique commune pour l'ensemble du continuum de l'aide d'urgence, de la réhabilitation et du développement. Une étape importante consisterait à installer un(e) groupe de travail/table ronde au sein de la Chancellerie fédérale qui comprendrait les organisations humanitaires les plus importantes, afin de présenter une proposition de politique d'aide humanitaire en Autriche. Le nouveau chef du département responsable passe pour être partisan de cette solution. Afin d'assurer une amélioration durable dans tout le secteur, il importe de regrouper toutes les activités et instruments de planification en une responsabilité et un ministère (cela pourrait être facilité par le fait que dans le nouveau gouvernement les deux ministères clés pour les programmes d'aide - les affaires étrangères et la Chancellerie fédérale - relèvent du même parti, ce qui n'était pas le cas auparavant) et de rapprocher les dépenses d'aide au développement extérieur de l'Autriche de la valeur cible, fixée à 0,7 pour cent.

En entérinant ces propositions, le nouveau Gouvernement autrichien pourrait démontrer que les craintes concernant d'éventuelles restrictions supplémentaires de son aide extérieure et la pratique d'une politique xénophobe et raciste sont sans fondements.

Pour en savoir plus, envoyez un courrier électronique à <Christoph.mueller@jk.uni-linz.ac.at> Téléphone : +43 (732) 7610 2163 Télécopie : +43 (732) 7610 2166.

Formation

Santé publique en situations de crise complexes

Dates et lieux divers

Ce cycle forme le personnel des organisations humanitaires pour leur permettre de prendre des décisions de manière plus informée et constructive. Destinée aux responsables de programmes, cette formation de deux semaines offre une introduction à des thèmes centraux de la santé publique, tels que le contrôle des maladies transmissibles, l'épidémiologie et la nutrition. Elle se tiendra aux dates et lieux suivants, entre autres : du 4 au 7 juin, Neum, Bosnie-Herzégovine ; du 13 au 26 août, Garden City, New York, États-Unis ; novembre (dates à confirmer), Ouganda.

S'adresser à : Sharon Kim, coordinatrice de programme Téléphone : +1 (212) 304 5286 Téléphone : +1 (212) 305 7024 Adresse électronique : <ssk19@columbia.edu>.

Formations MERLIN : aide et situations d'urgence

Dates diverses, Royaume-Uni 2000

Ces formations en internat sont axées sur les aspects relatifs à la santé, à la gestion et à l'assistance lors d'interventions en situation de catastrophes. Le cycle "Introduction à l'aide et aux situations d'urgence" s'adresse aux personnes qui n'ont pas récemment exercé d'activités sur le terrain au sein d'un organisme d'exécution. Le cycle "Santé publique" vise à faciliter le transfert des compétences professionnelles du personnel sanitaire en situation d'urgence. Le cycle "Assistance aux projets" permettra aux participants d'appréhender le rôle et les attentes d'un responsable logistique dans le domaine de l'aide d'urgence. Enfin, le cycle "Gestion" vise à étoffer les compétences en gestion des catastrophes des responsables d'antennes ainsi que des coordinateurs d'exécution.

S'adresser à : Training Dept, MERLIN, 5-13 Trinity Street, Borough, Londres, WSE1 1DB. Téléphone : +44 (0)20 7378 4888 ; adresse électronique : <training@merlin.org.uk>.

Interventions en environnements non sécurisés

Du 16 au 20 octobre 2000, Vénissieux, France

Organisée par le groupe français Bioforce, cette formation se déroulera en langue française, mais il est également possible de prévoir des séances en anglais. Elle abordera les sujets suivants : moyens de réflexion, instruments pratiques, télécommunications, règlements, procédures d'intervention en environnements non sécurisés et manières de gérer le stress. Bioforce organise également des formations portant sur les droits de l'Homme internationaux, la coordination des programmes, etc.

S'adresser à : Ludovic Bourbé. Téléphone : +33 472 89 31 58 Télécopie : +33 478 70 27 12 Adresse électronique : <info@bioforce.asso.fr> Site Web : <www.bioforce.asso.fr>.

Sécurité alimentaire : enseignements tirés du terrain

Du 4 au 22 septembre 2000, Thaïlande

Cette formation s'inscrit dans divers cycles organisés par l'Institut international de la reconstruction rurale et s'adresse aux coordinateurs de programmes en faveur de la sécurité alimentaire. Les participants se pencheront sur les problèmes actuels de sécurité alimentaire, ainsi que sur les politiques et les tendances en s'appuyant sur leurs expériences d'exécution et en privilégiant les approches participatives.

Cette formation permettra soit de préparer des plans d'action à mettre en œuvre au sein d'organisations individuelles, soit de lancer de nouvelles interventions en faveur d'un programme de sécurité alimentaire qui soit plus efficace.

S'adresser à : Education and Training Department, IIRR, YC James Yen Center, Silang 4118, Cavite, Philippines. Téléphone : +63 (46) 414 2417 Télécopie : +63 (46) 414 2420 Adresse électronique : <etd-iirr@cav.pworld.net.ph>.

Formateurs, médiateurs et modérateurs en coexistence

L'initiative Coexistence recherche des formateurs, médiateurs et modérateurs expérimentés dans le domaine de la coexistence. L'initiative compile actuellement une base de données de formateurs, médiateurs et modérateurs en coexistence qui figureront sur son site Web, dans le recueil des experts en coexistence. Cette base de données en ligne gratuite est conçue pour aider les organisations à identifier les consultants qui leur conviennent en vue de projets à l'échelle mondiale. Le site Web de l'initiative servira tant de centre d'informations pratiques sur la coexistence, en renvoyant à d'autres ressources pertinentes sur Internet, que de source d'actualités d'une grande utilité.

Contactez L'initiative Coexistence Téléphone: +1 212 303 9486 Télécopie : +1 212 980 4027 Adresse électronique : <info@coexistence.net> Site Web : <www.coexistence.net> "The Coexistence Initiative", 477 Madison Avenue - 4th Floor, New York, NY 10022, États Unis.

Rapports de conférence et de formation

“Le pouvoir de l’Humanité” : XVII^e conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Sean Deely, Département de politique sur les catastrophes, IFRC, Genève, Suisse

La ville qui donna le jour aux Conventions de Genève il y a 50 ans a accueilli avec succès la XVII^e conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, du 31 octobre au 6 novembre 1999. Les 188 États signataires des Conventions de Genève ont rencontré des représentants du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, afin d’établir un plan d’action visant à accroître l’efficacité de l’action humanitaire à l’aube du nouveau millénaire. La protection des victimes de conflits figurait en tête de l’ordre du jour, qui comprenait également des sujets préoccupants, tels les enfants soldats, la répression des crimes de guerre et le contrôle et la disponibilité des armes.

Cette conférence a également abordé les catastrophes naturelles, ainsi que la nécessité de faire preuve d’un professionnalisme et d’un sens de la responsabilité accrues dans l’apport d’aide, par l’intermédiaire d’initiatives telles que la Charte humanitaire du projet Sphere et les Normes minimales de réponse aux catastrophes.

Désireuse de transformer les paroles en actes, la conférence a abouti à trois grands résultats : un plan d’action destiné à orienter les activités tout au long des quatre ans à venir, une série d’engagements concernant des initiatives humanitaires spécifiques et une déclaration générale sur la conférence.

Plan d’action

Le plan d’action se décline sur trois grands volets : protection des victimes de conflits armés via le respect du droit humanitaire international, action humanitaire en périodes de conflits armés et autres catastrophes, et partenariat stratégique visant à améliorer la vie des populations vulnérables.

Tous les membres de la conférence ont été invités à mettre en œuvre les séries d’actions entérinées et exposées afin d’atteindre les objectifs de chacun des trois volets.

Objectifs ultimes du premier volet :

- Acceptation par toutes les parties à un conflit armé de leurs obligations, au titre du droit humanitaire international, de protéger et d’assister la population civile

et autres victimes du conflit et de respecter les biens protégés.

- Barrière efficace contre l’impunité par le biais des traités internationaux et des législations nationales pertinents quant à la répression des transgressions au droit humanitaire international, et examen d’un système de réparations équitable.
- Approbation universelle du droit humanitaire international et adoption de toutes les mesures nécessaires par les États au niveau national afin d’assurer la mise en œuvre de leurs obligations au titre du droit international.
- Intégration, par les États, de leurs obligations au titre du droit humanitaire international quant aux procédures et formations pertinentes. Défense de ce droit parmi les populations et les organismes concernés.
- Conformité des armes avec le droit humanitaire international, établissement de contrôles efficaces de l’accès aux armes et aux munitions et fin des tragédies humaines provoquées par les mines terrestres antipersonnel.

Objectifs ultimes du deuxième volet :

- Réponse efficace en situations d’urgence grâce à une meilleure préparation sur le plan national et international.
- Renforcement des mécanismes de coopération et de coordination entre les États, le Mouvement et les autres acteurs humanitaires.
- Dispositions en faveur des droits et des besoins pressants des populations les plus vulnérables, priorité première de l’action humanitaire.
- Maîtrise des rôles respectifs des acteurs politiques, militaires et humanitaires, et protection du personnel humanitaire.

Objectifs ultimes du troisième volet :

- Amélioration de la santé des populations vulnérables grâce à une coopération renforcée entre les États et les sociétés nationales.
- Nouvelles initiatives visant à satisfaire les besoins des populations vulnérables et à réduire la discrimination et la violence dans la communauté.
- Accroissement des capacités des sociétés nationales et de l’efficacité des partenariats avec les États, et coopération avec les organisations humanitaires et de développement concernées.

Engagements

L’une des innovations importantes de la conférence réside dans l’initiative concernant les engagements. Contrairement aux autres tribunes humanitaires, où les engagements impliquent un soutien financier, la XVII^e conférence internationale a prié chacun de ses membres de s’engager

à lancer une initiative en vue de relever le défi humanitaire du nouveau millénaire.

En dépit du vaste éventail d'engagements pris, les grandes tendances peuvent se résumer comme suit :

- Interdire le recrutement militaire de personnes de moins de 18 ans, ainsi que leur participation à des conflits armés.
- Protéger et assister les femmes et les enfants, tant sur le plan juridique que pratique.
- Intensifier la défense du droit humanitaire international ainsi que l'engagement à ratifier les protocoles supplémentaires et/ou le retrait des réserves des Conventions de Genève.
- Encourager et ratifier d'autres traités, tels que le traité d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel et les résolutions de la Cour pénale internationale.
- Défendre le rôle et les responsabilités du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'assistant des services humanitaires des gouvernements.
- Renforcer les législations nationales afin de protéger les emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
- Renforcer la capacité des sociétés nationales par la mise

en œuvre de la Stratégie 2010 de la Fédération internationale.

- Accroître la participation et la représentation des femmes dans les organismes de prise de décision.
- Mettre en œuvre de nouveaux programmes sanitaires et sociaux face à des besoins en évolution.
- Renforcer le rôle de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans la réponse et la préparation aux catastrophes.
- Recruter et former des volontaires et motiver des jeunes afin d'assurer leur participation active à l'établissement et la mise en œuvre de programmes.

La déclaration de la conférence

La conférence s'est achevée par une brève déclaration invitant les membres à se mobiliser de nouveau face aux souffrances humaines du nouveau millénaire et à réaffirmer leur volonté de s'attaquer à la cause de ces souffrances.

Pour en savoir plus, visitez <www.redcross.alertnet.org> Ce site permet également d'accéder aux sites Web du CICR et de la Fédération.

Formation sur la santé publique en situations d'urgence complexes

Katherine Shields, World Education, Boston, États-Unis

Alors que les situations d'urgence présentent une complexité grandissante, les responsables d'exécution doivent coordonner un plus vaste éventail de programmes interconnectés, depuis l'organisation d'une méthode de distribution alimentaire respectueuse des traditions culturelles jusqu'à la sécurisation des camps de réfugiés pour les femmes. En vue de satisfaire le besoin d'informations concernant les meilleures pratiques à la pointe du progrès, la formation sur la santé publique en situations d'urgence complexes forme le personnel d'organisations d'aide d'urgence humanitaire afin qu'il prenne des décisions de manière plus informée et constructive. Destinée aux responsables de programmes, cette formation de deux semaines offre une introduction à des thèmes centraux de la santé publique, tels que le contrôle des maladies transmissibles, l'épidémiologie et la nutrition. Elle a été mise au point par la Faculté de santé publique Joseph L. Mailman de l'Université de Columbia au sein du Programme sur la migration forcée et la santé publique, et a bénéficié du soutien de la Direction des États-Unis pour l'assistance aux catastrophes à l'étranger. L'Université de Columbia collabore avec le Comité de secours international (IRC), organisation consacrée aux réfugiés et à l'aide d'urgence, et World Education, Inc (WEI), organisation à but non lucratif spécialisée dans la formation d'adultes et la mise en valeur de programmes éducatifs. Conformément à la devise de la

formation, "par le terrain, sur le terrain, pour le terrain", les ONG ont participé intégralement à l'élaboration ainsi qu'à la mise en œuvre des cours.

Thèmes abordés

Les cours abordent plusieurs thèmes relatifs à la santé publique qui sont déterminants pour le contrôle de la mortalité et de la maladie en situation d'urgence complexe. Ils enseignent, entre autres, comment organiser un campagne de vaccination généralisée ; réaliser une rapide évaluation des besoins sanitaires publics ; évaluer les causes sous-jacentes de la malnutrition ; offrir les services sanitaires reproductifs indispensables aux populations accablées par la guerre ; maîtriser les répercussions du droit humanitaire international et des droits de l'Homme sur l'action humanitaire ; gérer le nombre des blessés à traiter par le triage médical ; organiser des interventions sanitaires psychosociales et appliquer les lignes directrices afin d'évaluer les programmes.

Le volet technique des cours intègre également l'examen d'autres questions ayant des répercussions sur la mise en œuvre, telles que la coordination entre organismes, les questions liées aux femmes et les préoccupations politiques. Les cours ne visent pas à convertir les participants en experts techniques, mais plutôt à les familiariser avec les notions élémentaires pour leur permettre de coordonner efficacement les interventions. Les participants mettent en pratique leurs nouvelles compétences par le biais d'activités concrètes, par exemple une étude de cas et une simulation de scénario d'urgence leur permettant de jouer les rôles des principaux intervenants.

Les deux premiers cycles de formation se sont déroulés pendant l'été 1999, à New York aux États-Unis ainsi qu'à Kampala, en Ouganda. La formation a conquis un public diversifié de nationalités et de spécialités différentes, même

si tous les participants étaient des exécutants orientés vers le terrain et expérimentés en gestion de santé publique. Il s'agissait principalement de médecins, infirmiers ou agents de santé publique. Approximativement les deux tiers d'entre eux provenaient de pays en développement, de la Tanzanie à l'Afghanistan. La majorité travaillait pour des ONG internationales, mais quelques participants issus des ministères de la santé locaux ont également contribué utilement.

Les cours se sont caractérisés par des débats animés et francs sur des questions telles que les suivantes : établissement de la communication entre les ONG et les représentants sanitaires locaux ; obtention d'interventions pratiques et basse technologie ; accroissement du professionnalisme du personnel des ONG ; conciliation des priorités des bailleurs de fonds avec les réalités sur le terrain et résolution des conflits avec les factions politiques qui s'ingèrent dans les services humanitaires.

Résultats

Les participants ont particulièrement apprécié la mise en pratique des compétences techniques et le fait que les éléments techniques s'inscrivaient dans un vaste contexte lié aux politiques, aux questions des femmes et aux droits de l'Homme. Comme l'un des participants l'a signalé, la formation "m'a enseigné à ne pas prendre de décisions de façon isolée".

Nombre des participants ont affirmé leur désir d'appliquer immédiatement leurs nouvelles compétences à des projets concrets, tels que la réalisation d'une enquête épidémiologique ou l'étude d'un problème nutritionnel.

Après avoir assisté aux cours, les participants affirment partager ce qu'ils ont appris en réalisant des ateliers avec leurs collègues. Ils exploitent leurs nouvelles connaissances pour préconiser des changements au sein de leurs organisations, depuis la mise en valeur de politiques d'organisation sur les droits de l'Homme, jusqu'à l'ajout de services sanitaires plus reproductifs aux programmes de leurs organisations.

La Faculté de santé publique Mailman, l'IRC ainsi que WEI encouragent les anciens étudiants et les modérateurs de la formation à rester en contact. Parmi les projets d'avenir, on prévoit un serveur ou un bulletin d'information électronique qui leur permettraient de s'entraider mutuellement dans la résolution de problèmes et de rester au courant des dernières évolutions sur le terrain.

Pour en savoir plus, veuillez contacter : Dr. Ronald Waldman, Directeur, "Program on Forced Migration and Health". Adresse électronique : <rw178@columbia.edu> ou Sharon Kim, Coordinatrice de programme. Téléphone : 212-304-5286 Télécopie 212-305-7024 Adresse électronique : <ssk19@columbia.edu>.

Enseignement de la résolution de conflits en ligne : l'expérience du projet de transformation des conflits civils

Lambrecht Wessels, Université en ligne, Amsterdam, Pays-Bas et Laina Reynolds, Coordinatrice des projets par enseignement à distance, faculté des études sur la paix, Université de Bradford, Royaume Uni

Un chercheur de Genève, un agent des Nations Unies sur le terrain, un représentant officiel de la Croix-Rouge en Éthiopie, un officier de l'armée des États-Unis : comment ce groupe hétérogène de personnes a-t-il pu se réunir afin de découvrir de nouvelles façons d'améliorer les activités difficiles, mais décisives, qu'ils réalisent tous dans des communautés accablées par les conflits ? La réponse réside dans la nouvelle formation Transformation des conflits civils (TCC), mise au point collectivement par l'Université en ligne européenne (TNU) et le Centre pour la résolution des conflits de l'Université de Bradford, au Royaume-Uni.

Cette formation s'adresse aux professionnels actifs dans des domaines tels que le développement, l'aide humanitaire, le journalisme et le maintien de la paix, qui n'ont pas le temps ni les ressources nécessaires pour assister à des cours traditionnels. Elle vise à les doter des compétences

fondamentales qui leur permettent d'analyser les conflits, de se familiariser avec les problèmes et les perspectives de résolution de ces conflits, et de maîtriser leur rôle dans le processus de résolution. Outre les volets théorique et pratique, les cours offrent la possibilité aux nombreuses organisations qui travaillent dans les zones de conflits ensemble, les unes contre les autres ou en parallèle, d'échanger des idées et de découvrir des manières de collaborer plus efficacement.

Conformément à cette approche novatrice de l'apprentissage en ligne qui met l'accent sur la participation active et l'apprentissage en collaboration, la TNU a offert une formation pilote de trois semaines en 1999 et vient juste de terminer le module entier pour la première fois. Les cours ont été entièrement impartis en ligne, comme toutes les formations de la TNU.

Contenu des cours

Les cours comprenaient une introduction à la résolution, l'analyse et la prévention des conflits. Les participants se sont familiarisés avec les théories contemporaines relatives aux conflits et à leur résolution, tout en découvrant l'éventail d'informations disponibles sur Internet à ce sujet, ainsi que les questions et les discussions propres à ce secteur. Les participants ont été regroupés en une "communauté d'apprentissage" de personnes qui s'intéressent professionnellement au thème des conflits et constituée de leurs homologues étudiants, de leurs tuteurs et de plusieurs experts extérieurs.

Le site Web de démonstration <www.netuni.nl/demos/tcc> offre des exemples d'exercices utilisés pendant les cours

pilotes. En outre, les participants désireux de se familiariser avec les vastes possibilités d'Internet avant la formation peuvent le faire à tout moment en s'inscrivant aux cours d'initiation à Internet prévus pour eux en auto-apprentissage.

Réactions des participants

Quelque 20 personnes issues d'un vaste éventail d'organisations et de plus de 12 pays ont participé aux cours pilotes, parmi lesquelles du personnel de Médecins sans Frontières (MSF), du personnel militaire, le PNUD, plusieurs ONG, des journalistes et des étudiants. Les réactions des participants se sont révélées très encourageantes, par exemple :

Le fait que les cours aient réuni des personnes d'horizons différents et aux expériences diverses a conféré aux discussions en ligne une impulsion à la fois intéressante et profitable. Le site, facile à explorer, présentait les divers thèmes et questions d'une manière très concise et accessible.

Juliette Verhoeven : European Platform on Conflict Prevention and Transformation

Prix

En décembre de l'an dernier, le programme Transformation des conflits civils, pourtant encore dans sa phase de

démarrage, a remporté le Prix Empire 1999, <www.isn.ethz.ch/edumod/> du Réseau des relations internationales et de la sécurité <www.isn.ethz.ch/> pour l'élaboration de programmes d'apprentissage d'une qualité exceptionnelle dans le domaine des relations internationales et de la politique de sécurité.

Conclusion

Les cours pilotes et la formation en elle-même se sont tous deux révélés des expériences stimulantes, tant pour les participants que pour les formateurs. L'environnement en ligne s'est avéré porteur pour la formation sur la résolution des conflits, en permettant à la plupart des participants d'apprendre de manière dynamique et intéressante. Même s'il demeure nécessaire d'acquérir certaines compétences interpersonnelles en face-à-face, cette formation a démontré qu'il est possible d'explorer en ligne un grand nombre des idées et concepts fondamentaux de la résolution des conflits.

Pour en savoir plus, veuillez contacter Lambrecht Wessels sur <tcc@netuni.uva.nl> ou visiter le site de démonstration sur <www.netuni.nl/demos/tcc> Les cours étaient de nouveau disponibles du 5 au 30 juin 2000.

Revue des Questions Humanitaires

Publiée par Forum Europe en partenariat avec ECHO et NGO Voice, *Revue des Questions Humanitaires* est l'une des publications mondiales déterminantes en faveur de la communauté responsable de l'aide et des décisions humanitaires.

Publiée trimestriellement en anglais et en français, elle est destinée tant aux hauts fonctionnaires des ONG, aux institutions internationales et aux administrations gouvernementales à l'échelle mondiale, qu'aux agents d'aide humanitaire sur le terrain. Elle vise principalement à offrir une tribune mondiale aux spécialistes de l'aide de toute la planète, qu'ils soient bailleurs de fonds ou destinataires, afin d'examiner les questions relatives aux politiques et aux pratiques.

Pour vous abonner ou passer une annonce dans *Revue des Questions Humanitaires*, contactez Julie Bolle, coordinatrice de rédaction. Téléphone : +32 27 36 14 30 Adresse électronique : <julie.bolle@forum-europe.com>.

"Disasters : The Journal of Disaster Studies, Policy and Management"

Cette importante revue spécialisée offre une tribune aux chercheurs, preneurs de décisions et exécutants chargés de rendre compte de la recherche et des pratiques de grande qualité relatives aux catastrophes naturelles ainsi qu'aux crises politiques complexes qui éclatent à travers le monde. *Disasters* encourage l'échange d'idées et d'expériences tout en maintenant l'équilibre entre rapports d'exécution d'agents chargés de l'aide d'urgence, études de cas, articles d'intérêt général et dossiers théoriques. Elle offre également des critiques d'ouvrages et publie régulièrement des dossiers spéciaux consacrés à un thème important.

Pour en savoir plus et consulter les articles récents, visitez le site Web : <www.blackwellpublishers.co.uk/journals/disa>. ISSN 0361-3666. Volume. 24, 2000, 4 numéros. *Édité pour l'Overseas Development Institute par Blackwell Publishers Limited.*

Tarifs spéciaux pour les membres du réseau HPN. Ces derniers peuvent obtenir des réductions en s'abonnant via le HPN - 15 % de réduction sur les tarifs normaux pour les abonnements à *Disasters*. Consultez la fiche d'abonnement du HPN (pages centrales).

Publications

"Working with Separated Children" (1999). *Groupe de trois manuels préparés par Sarah Uppard, Celia Petty et Mary Tamplin pour Save the Children - UK.*

L'une des caractéristiques des situations d'urgence complexes réside dans leur grande diversité. L'évolution rapide des problèmes nous oblige systématiquement à relever de nouveaux défis dans la mise en œuvre de programmes visant à soutenir les groupes les plus vulnérables, y compris les enfants. Nous ne pouvons pas appliquer *stricto sensu* ce que nous avons appris de l'exploration de nouvelles formules, telles que la réintégration des enfants soldats par l'appui psychologique fondé sur la communauté dans des pays comme le Mozambique, à d'autres pays comme la Sierra Leone, la République démocratique du Congo, le Sri Lanka ou encore la Colombie.

Il en va de même pour la localisation et le regroupement des familles. Même si ce problème n'a rien de nouveau, la façon de le gérer diffère nettement de la manière dont on localisait et on regroupait les familles il y a quelques années. C'est la raison pour laquelle les spécialistes du terrain ont actuellement besoin d'être orientés afin de définir des stratégies adaptées, et non des directives classiques. Ce groupe de trois manuels relatifs aux interventions auprès d'enfants séparés (un guide d'exécution, un manuel de formation et des exercices de formation accompagnés de fiches-types) traduisent ces évolutions en rassemblant des instruments d'orientation et de pratique en vue de réaliser des formations sur les questions relatives aux programmes.

Les manuels vont au-delà des besoins du personnel d'exécution en prenant en considération les différents niveaux et acteurs impliqués dans

l'élaboration et l'appui des programmes, qu'il s'agisse de travailleurs sociaux dans des pays ravagés par la guerre et la pauvreté, d'agents d'exécution des ONG, de décideurs en matière de politique sociale, de gouvernements, d'organismes des Nations Unies ou de bailleurs de fonds, ou encore des médias. Les manuels ne constituent pas seulement un moyen de formation, mais aussi un outil de sensibilisation permettant de garantir la mobilisation des choix et ressources stratégiques adéquats en vue de venir en aide aux enfants qui en le plus besoin.

L'évolution des conditions de la violence engendre de nouveaux problèmes, tels que la médiation au niveau des familles et des communautés afin de garantir et de sécuriser le retour des enfants qui ont été exploités cyniquement contre leur propre communauté. La pauvreté, l'exclusion sociale et la pandémie provoquée par le V.I.H. et le sida sont autant de facteurs qui ont diminué ou bouleversé les capacités des familles et des communautés à s'occuper de leurs propres enfants et à les protéger. Il a également fallu tirer les enseignements des opérations d'urgence des Grands lacs en 1994 et mesurer leur impact sur nos méthodes de travail avec les enfants séparés. Par exemple, la nécessité d'établir des formes de localisation plus actives impliquant de nouveaux moyens de communication (radio, haut-parleurs dans les camps, posters, affichage de photos, etc.) a radicalement remis en question la notion d'une base de données centralisée, tandis que des organismes tels que le SCF, le CICR, le HCR et l'UNICEF ont démontré leur capacité d'innovation, même dans les pires situations.

En outre, il était nécessaire de synthétiser les nouveaux problèmes, défis et méthodologies des approches programmatiques lors d'interventions auprès d'enfants séparés (l'approche

des problèmes de l'enfance qui est fondée sur les droits, par exemple) en un guide complet s'adressant à un vaste éventail d'acteurs. Ce manuel a répondu à ce besoin, de même que, par exemple, le module de formation mis au point pour le projet du HCR Action en faveur des droits de l'enfance (ARC).

Il est révélateur de ces changements que le guide d'exécution du SCF privilégie la coordination entre les organismes, alors qu'il y a 10 ans cela aurait été vu comme une question marginale.

Dans les récentes années, nous avons constaté que les organismes impliqués dans les interventions auprès d'enfants séparés lors de situations d'urgence parvenaient à s'accorder sur les questions déterminantes. Parallèlement, les membres du secteur ont reconnu le besoin de regrouper nos connaissances, capacités et ressources limitées en faveur de l'enfance. Ce guide d'exécution ayant tout aussi bien pu être rédigé par et pour l'UNICEF, ce dernier veillera à sa diffusion dans toute l'organisation, ainsi qu'à son utilisation comme point de référence déterminant. Cela permettra à l'organisme de se concentrer sur les efforts complémentaires, tels que la préparation d'un manuel sur les interventions auprès d'enfants séparés de moins de cinq ans.

On peut uniquement déplorer qu'un guide pourtant si pratique et auquel on recourra lors de crises graves, n'ait pas saisi l'opportunité de placer les fiches les plus importantes présentées dans le manuel sous forme de disquette apposée à la couverture, en vue de leur utilisation immédiate ou de leur adaptation aux circonstances locales.

Jean-Claude Legrand, Conseiller principal, "Children in Armed Conflict", Protection de l'enfance, UNICEF, New York, États-Unis.

Financer les conflits : l'aide et les entreprises

Le génocide du Rwanda a marqué un tournant pour le secteur humanitaire, que l'on a subitement accusé de manquer de professionnalisme, mais surtout "d'alimenter les tueurs". La documentation passée en revue ici examine en quoi l'aide humanitaire, ainsi que l'aide au développement et les investissements extérieurs privés, peuvent alimenter des conflits.

"Do No Harm. How Aid Can Support Peace - or War", par Mary Anderson (1999) Boulder/London, Lynn Rienner.

Le projet Capacités locales pour la paix (LCP) souhaite déterminer la manière d'assurer l'assistance humanitaire et/ou au développement de telle façon qu'elle aide les populations locales à trouver des manières d'affronter les problèmes sous-jacents aux conflits, tout en évitant d'alimenter ou d'exacerber ces derniers. Même s'il est possible d'apporter de l'aide de manière neutre, son impact ne l'est pas forcément, d'autant que les organismes s'inscrivent dans le conflit de par leur seule présence et leurs programmes, attitudes et déclarations.

L'assistance humanitaire peut "alimenter" les conflits de manière tangible (par exemple en faussant les forces du marché autour de la production et de la distribution, en entraînant l'inflation des prix et en libérant des ressources locales à investir dans la guerre au lieu des services sociaux) et moins tangible (par exemple, en légitimant certaines personnes et actions ou encore par la méfiance et la rivalité compétitives entre les organismes d'aide). Cette étude, qui s'appuie sur de nombreuses études de cas et ateliers sur le terrain, examine de manière assez détaillée les interactions entre l'aide et les conflits. Elle permet également d'analyser l'impact de l'aide sur les conflits, tout en proposant des programmes destinés à en minimiser les répercussions négatives. Elle encourage les capacités locales pour la paix en évoquant les éléments qui rassemblent au lieu de ceux qui divisent (transactions économiques, valeurs fondamentales communes, éléments d'histoire et d'identité communs, réseaux et associations de personnes dépassant les conflits, par exemple).

L'ouvrage illustre cinq études de cas. L'une d'elles examine la manière dont le CICR a tenté d'accroître la perception et la compréhension du droit humanitaire international au Burundi par le biais de références socialement

et culturellement adaptées. L'analyse subtile du projet LCP s'est parfois noyée dans l'usage aveugle de la devise "avant tout ne fait ne pas mal". Cette devise a parfois impliqué que l'aide humanitaire joue un rôle non négligeable dans l'économie de guerre et peut même prolonger les conflits. Dans cette nouvelle version, l'auteur se distance clairement de cette interprétation exagérée. Elle ne soutient pas que l'aide se trouve au cœur des conflits, ni que les programmes visant à encourager la paix à un niveau inférieur influent forcément sur les forces motrices de la guerre à un niveau supérieur. Il est par conséquent erroné, tant sur le plan logique que moral, d'affirmer qu'il est préférable de ne pas prêter assistance du tout uniquement parce que l'aide peut avoir des conséquences néfastes.

Ainsi, deux grandes questions se profilent à l'horizon. La première concerne la relation entre les acteurs interne et externe aux situations de conflits (par exemple, qui décide de transformer la situation d'une société donnée ?). La deuxième concerne la relation entre le niveau inférieur et supérieur ainsi qu'entre les forces motrices des conflits à court et à long terme.

Ressources

- *"The Implications of Do No Harm for Donors and Aid Agency Headquarters"*, sur le site Web de LCP <<http://cdain.com/lcpp>>.
- *"Do No Harm and Local Capacities for Peace"*. La portée du projet et l'abus de la devise sont examinées sur le site Web du RRN sous la rubrique "Conférences".
- <www.oneworld.org/odi/rrn/newslet/bookrevs/anderson.html>
- *"From Rhetoric to Reality. The Role of Aid in Local Peacebuilding in Afghanistan"*, Université de York, rapport d'atelier (1998) de la Cellule sur la reconstruction et le développement postérieurs aux conflits <iaas1@york.ac.uk> et <www.york.ac.uk/dpts/arch/prdu>.

- *"NGOs and Peacebuilding in Complex Political Emergencies"*, sept documents de travail sur un projet de recherche comprenant des études de cas sur l'Afghanistan, le Sri Lanka et le Liberia. Université de Manchester, Institut pour la politique et la pratique de développement.
- <IDPM@MAN.AC.UK> et <www.man.ac.uk/idpm>.

"Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda", par Peter Uvin (1998) West Hartford, Kumarian Press.

En bref, il s'agit d'une analyse alarmante qui tente d'expliquer comment le Rwanda, pays pourtant salué comme un "modèle de développement", a pu sombrer si soudainement dans le génocide en 1994. Cet ouvrage examine également les raisons de la participation massive des Rwandais au génocide.

On explique généralement le génocide par le fait qu'un petit groupe d'élite, partisan du président hutu Habyarimana, (menacé par les accords en faveur de la paix et de la démocratisation ainsi que par le Front patriotique rwandais) a préparé et incité le massacre généralisé des Tutsis et des Hutus modérés. Les privations engendrées par la stagnation économique depuis le milieu des années 80 avaient en effet rendu les populations ordinaires plus réceptives à ce type de manipulation.

Tout en acceptant cette analyse sommaire, l'auteur souligne qu'elle ne suffit pas à expliquer pourquoi tant de gens ordinaires se sont révélés capables d'abandonner leurs valeurs morales afin de participer activement au massacre de leurs voisins. Son analyse fait ressortir les facteurs qui ont contribué à cette situation de longue date : les préjugés raciaux profondément ancrés et la violence structurelle. L'auteur englobe dans ce dernier l'inégalité des chances, le clientélisme, la corruption, l'absolutisme, l'exclusion sociale et

économique, le manque d'accès aux services élémentaires tels que l'information, l'éducation et la santé, et enfin un système d'État et d'aide à la fois autoritaire et condescendant. Tous ces facteurs, conjugués à des motifs secondaires tels que l'opportunisme matériel, la violence et les massacres perpétrés en toute impunité et l'absence de contraintes extérieures ont rendu possible le génocide. En termes d'analyse de Putnam, le Rwanda présentait une vie "associative" très solide, la convertissant ainsi théoriquement en société civile plutôt solide et dotée d'un fort "capital social". L'auteur nous rappelle néanmoins que cela ne suffit pas forcément à rendre un pays propice à la paix et à la démocratie. Il a déjà été clairement démontré que les partis d'opposition, les ONG rwandaises ainsi que l'Église rwandaise étaient extrêmement divisés et que certains de leurs membres participaient même au génocide. Sur le plan de sa dynamique interne, il semble que le génocide rwandais soit désormais expliqué. L'auteur remet toutefois en question ce point de vue en mettant en cause la responsabilité de la communauté internationale.

Au début des années 90 on a constaté un accroissement de la violence politique et des violations des droits de l'Homme au Rwanda. Des milices se sont établies et les médias rwandais ont commencé à inciter à la haine raciale. La communauté internationale ne s'est pas rendue compte que l'imposition rapide des accords de paix d'Arusha ne ferait que précipiter la violence, ce qui a eu pour effet d'affaiblir la mission de maintien de la paix au Rwanda (UNAMIR) par le manque d'ambition de son mandat. En 1993, des rapports réalisés par des organisations de défense des droits de l'Homme ont provoqué une crise temporaire et menacé de suspendre l'aide, mais ces menaces ne se sont jamais matérialisées. Alors que le régime rwandais renforçait son armée et importait des armes, l'aide au développement s'accroissait pour compenser les effets d'un programme d'aménagement structurel. En outre, certains pays étrangers comme la France et les États-Unis maintenaient leur assistance militaire.

L'échec de la communauté internationale, incapable de protéger les

changements démocratiques qu'elle avait soutenus, n'a jamais été aussi flagrant que lors de son retrait juste au moment où le génocide annoncé commençait. Comptabilisant plus de 200 bailleurs de fonds publics et non gouvernementaux et bénéficiant de revenus issus de l'assistance au développement supérieurs à ceux des investissements privés et des exports commerciaux conjugués, la "communauté des bailleurs de fonds" aurait pourtant pu jouer un rôle non négligeable. À l'exception des organisations de défense des droits de l'Homme, la communauté des ONG a poursuivi ses projets traditionnels comme si rien ne s'était passé. À titre d'exemple, les rapports et les analyses contextuelles de la Banque mondiale et du PNUD continuaient d'ignorer l'escalade de la violence politique.

L'auteur remet en question le "mythe du développement apolitique", si pratique, et suggère que la communauté de défense du développement accepte une partie de sa responsabilité par son absence. L'aide au développement peut contribuer à la "violence structurelle" de trois manières au moins :

- La concentration sur les "besoins de première nécessité" détourne l'attention de questions sociales et politiques et donne l'impression que la solution au développement est technique, et non politique.
- Le dispositif d'aide, par l'intermédiaire de ses experts étrangers et de l'élite locale qu'il crée, présente les mêmes symptômes d'inégalité et de supériorité que l'élite d'un État autocratique, exacerbant ainsi l'humiliation des populations ordinaires.
- La dynamique du "jeu du développement" engendre en réalité une connivence entre les acteurs externes et l'élite d'État, d'autant plus si l'on encourage activement la "participation locale".

Au Rwanda, comme ailleurs, "l'aide au développement est le carburant qui permet à la mécanique gouvernementale d'exister, de s'accroître, de contrôler et de mettre en œuvre". En apparence, l'analyse rétrospective a mis en lumière que l'aide au développement doit constamment évaluer ses répercussions potentielles sur les conflits.

Sur le plan positif, aujourd'hui plus que jamais, on investit l'aide dans le domaine des droits de l'Homme, du maintien de la paix et de la démocratisation, tout en veillant à maintenir la presse responsable. Il reste à voir si ce changement n'est que superficiel ou réellement fondamental.

Ressources

- *"The Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations: Case study Rwanda"* (1999) A Baaré, D Shearer, P Uvin (Comité d'aide au développement), disponible sur <www.oecd.org/dac/html/pubsfoc.htm> sous la rubrique "Conflict, Peace and Development Co-operation".

"Mercenaries. An African Security Dilemma" (2000) Abdel-Fatau Musah et J.Kayode Fayemi aux éditions London/Sterling, Pluto Press.

Ces essais se penchent sur la question des activités "mercenaires" en Afrique, qui se sont accrues dans les années 90. Ils s'appuient, entre autres, sur un tableau donnant une vue d'ensemble détaillée des cas, déclarations et conventions issus de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), sur le compte rendu de 1998 du Rapporteur spécial des Nations Unies concernant le recours aux mercenaires, ainsi que sur un schéma permettant de visualiser l'empire des sociétés Branch Heritage, Executive Outcomes et Sandlines International. Le rapport décrit de façon assez détaillée les sociétés Executive Outcomes, Sandline, Defence Systems Limited, Gurkha Security Guards, Stabilco et IDAS, ainsi que la "Légion blanche" déployée par le régime de Mobutu en 1997 afin de contrer l'avance du mouvement AFDL de Kabila. Cette légion comptait pour la première fois dans ses rangs des mercenaires serbes recrutés avec l'aide de l'entreprise française Geolink et des services de renseignements intérieurs de la France.

En Afrique, depuis l'époque des sociétés d'exploration coloniales, les activités commerciales sont étroitement liées aux activités de guerre. Il est

frappant de constater la concentration des activités des nouvelles "sociétés militaires privées" (SMP) dans certains pays riches en ressources minérales, mais dotés de régimes chancelants, notamment en Angola, en Zaïre/République démocratique du Congo et en Sierra Leone. Cette situation en soi invite à la méfiance face aux affirmations des SMP, qui prétendent apporter une alternative plus efficace et moins coûteuse aux forces de maintien de la paix.

Bien que les auteurs de cet ouvrage divergent sur certains détails, les études de cas des trois pays mettent au jour d'étroits rapports. Ces derniers ne prennent pas seulement la forme de contrats, mais aussi de réseaux personnels et de prises d'actions. Celles-ci existent entre des entreprises d'exploitation minière telles que Heritage Oil et Gas Group, avec la "filiale" Branch Energy/Diamond Works, American Field Corporation et American Diamond Buyers, et leur rivale J. & S. Franklin, les SMP, les fournisseurs de matériel militaire et d'armes ainsi que diverses entreprises "d'appui", souvent satellites des SMP.

Les SMP (qui sont de plus en plus souvent "payées" sous forme de concessions minières) doivent défendre des intérêts privés et rendre compte à leurs clients et actionnaires. À brève échéance, leurs actions peuvent venir en aide à un régime menacé de toutes parts et peser suffisamment dans la balance du pouvoir pour amener des groupes rebelles à la table des négociations. L'expérience démontre néanmoins que cela n'a engendré aucun avantage durable. Les SMP ne s'intéressent pas à l'étude des causes fondamentales d'un conflit, d'autant que la "sécurité du régime" ne signifie pas la même chose que la "sécurité nationale". Bien au contraire, leurs opérations compromettent la primauté de l'État et de ses forces de sécurité, affaiblissant ainsi la démocratie. Ces entreprises deviennent un moyen de défendre des intérêts privés, ce qui entraîne un risque très réel de voir ces entreprises s'affronter dans le cadre d'une guerre civile, comme l'ont démontré clairement les rébellions en République démocratique du Congo.

Cette "privatisation" de la sécurité par le biais de sociétés militaires et de sécurité privées (recrutées par la

Banque mondiale, les Nations Unies et les ONG en vue de la protection et du déminage) a remplacé la notion de la sécurité comme un bien commun et un droit public. La valeur des contrats remportés par certaines SMP, que ce soit sous forme financière ou, de plus en plus, de concessions minières, s'élève à des millions de dollars, ce qui éclipsé totalement l'aide humanitaire investie dans le même pays. Il ne fait aucun doute que tout cela offre une perspective assez différente de l'économie de guerre, ainsi que des facteurs et des personnes qui y contribuent.

Les auteurs révèlent que les instruments juridiques actuels, tels que la Convention de l'OUA en faveur de l'élimination des mercenaires, sont dépassés et qu'il existe peu de volonté politique d'y remédier. Les centres diamantaires d'Anvers en Belgique et de Tel Aviv ainsi que les gouvernements de Royaume-Uni et de la France et quelques entreprises cotées sur les bourses canadiennes jouent un rôle importante. Tout cela engendre de colossaux intérêts économiques qui rivalisent entre eux et que les législateurs ne souhaitent pas "déstabiliser" (*sic*).

Ressources

- <www.parliament.uk> "Select Committee on Foreign Affairs" 1998-99, rapport d'enquête sur la Sierra Leone.

"Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia" (2000) A Rashid, Londres/New York, IB Tauris.

L'auteur, un journaliste pakistanais, s'est penché sur des questions et a rencontré des personnes que les agents chargés de l'aide ont tendance à éviter. Le résultat est un livre de lecture indispensable pour quiconque s'intéresse à l'Afghanistan et au Pakistan, ainsi qu'à la plus vaste Asie centrale, y compris l'Iran et l'Arabie Saoudite.

La première partie offre une vue d'ensemble de la montée du mouvement taliban. La deuxième partie décrit l'interprétation extrême et uniformisée de l'Islam et de l'histoire afghane, sa politique concernant les femmes, le rôle de la drogue et de la

contrebande dans l'économie afghane et la manière dont le pays est devenu le centre névralgique d'un Islam international, radical, enclin au terrorisme et inspiré de la doctrine wahhabite. Toutefois, ces descriptions sont éclipsées par l'importance du nouvel enjeu : les réserves de pétrole et de gaz de l'Asie centrale, ainsi que les oléoducs par l'ouest et le sud à destination des marchés européen et asiatique, qui éviteraient de passer par la Russie.

En Afghanistan, la géo-économie contemporaine engendre des transactions et des alliances entre chefs militaires, extrémistes, sociétés pétrolières (Bridas en Argentine et American Unocal, par exemple), décideurs en politique étrangère et autres "profiteurs des conflits". L'enjeu dépasse donc largement l'échelle économique et géographique envisageable par les activistes en faveur des droits de l'Homme et les agents d'aide humanitaire.

Le livre s'achève sur une vue d'ensemble des objectifs et de la politique de l'Iran et de l'Arabie Saoudite face à la situation en Afghanistan et examine la situation du Pakistan, qui s'est auto-fabriquée une véritable bombe à retardement en s'impliquant tout aussi activement qu'aveuglément dans la guerre d'Afghanistan. Cette "guerre aveugle" est associée au trafic d'armes et de stupéfiants. Des sunnites extrémistes entraînés menacent la survie même d'un État où le pouvoir politique, isolé diplomatiquement, s'est totalement fragmenté.

L'ouvrage décrit de façon bien documentée les rivalités entre Bridas et Unocal, qui tentent de s'accorder en Asie centrale et en Afghanistan. Il offre une documentation perspicace sur le rôle que jouent les écoles religieuses, la mafia des transports, les services secrets pakistanais, ainsi que certains membres de la famille royale saoudienne, qui appuient les talibans. Il convient de signaler néanmoins, à un niveau plus profond, l'échec de la politique des États-Unis et de la CIA, qui ont soutenu pendant des années les partis "moudjahiddin" les plus radicaux, avant d'abandonner l'Afghanistan au moment où se profilait une chance pour la paix.

Ressources

- *"The Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations. Case study Afghanistan"* (1999) K Van Brabant et T Killick (Comité d'aide au développement), disponible sur < www.oecd.org/dac/html/pubsfoc.htm > sous la rubrique "Conflict, Peace and Development Co-operation".

"Sanctioning Saddam. The Politics of Intervention in Iraq" (1999) S Graham-Brown
Londres, IB Tauris

On ne saurait considérer les relations de la communauté internationale (lisez de l'Occident) avec l'Irak uniquement à partir du moment où ce dernier a envahi le Koweït en août 1990. Il est en effet indispensable de tenir compte de leurs relations dans les années 80, alors que l'Irak était perçu comme un vaste marché d'exportation d'armes et d'autres produits et, plus important encore, comme un allié stratégique contre l'Iran après la révolution islamique de 1979. Cette attitude "amicale" a permis au régime de Bagdad d'agir en toute impunité lors de la campagne sanglante d'Anfal perpétrée en 1988/89 contre sa minorité kurde, dans laquelle des armes chimiques ont été employées.

Au-delà de son retrait du Koweït et des concessions annexes, la coalition alliée n'a pas montré beaucoup de consensus quant aux objectifs politiques de ses sanctions et l'utilisation de force pour les atteindre. Toutefois, il apparaît clairement que l'Occident ne s'est jamais réellement intéressé à la question de l'administration, ni à celle des conflits politiques entre les différentes communautés d'Irak.

Un objectif majeur de la coalition alliée consiste à maintenir l'Irak en tant qu'État, d'où la rhétorique révérencieuse concernant la "souveraineté" de ce pays. Alors qu'il exigeait tout d'abord le retrait de Koweït, puis sa reconnaissance et sa compensation, l'Occident a fini par se fixer pour objectif politique de renverser le régime de Saddam Hussein. Sa continuation au pouvoir oblige toutefois l'Occident à revoir cet objectif,

qui est devenu le "double endiguement" de l'Irak et de l'Iran : on maintient la pression sur l'Irak afin de l'empêcher de redevenir menaçant, mais pas au point d'affaiblir l'État jusqu'à l'effondrement. Les soulèvements du nord et du sud de l'Irak en 1991 se sont révélés des conséquences de la rhétorique et de l'action militaire internationales. Cependant, la coalition alliée souhaitait un coup d'État, et non des soulèvements généralisés, car ces derniers risquaient d'entraîner l'effondrement de l'Irak. Cela explique pourquoi les sanctions internationales ont également été maintenues à l'encontre des administrations du nord, de façon à éviter l'érosion de l'intégrité de l'État irakien. Les zones interdites aux raids aériens n'ont jamais eu pour but d'assurer une protection totale et aucune mesure efficace n'a été prise pour protéger la population majoritairement chiite du sud de l'Irak de nouvelles répressions. Le fait qu'on ait prêté une attention comparativement plus marquée aux administrations du nord, majoritairement kurdes, traduit plus le souhait de la communauté internationale d'éviter une crise de réfugiés, particulièrement vers la Turquie membre de l'OTAN, que sa sympathie envers la situation politique critique de la minorité kurde. (Les intérêts stratégiques de la Turquie éclipsent aisément la question des droits des Kurdes.)

Peu après son retrait du Koweït et les soulèvements du nord et du sud, le manque de soutien international et une répression brutale ont permis au régime de Saddam de rasseoir sa mainmise sur l'Irak. Depuis lors, l'élite dirigeante a consolidé son pouvoir grâce à un cocktail de patronage et de privilèges, de persécutions et de déplacements forcés. Un embargo interne a été imposé sur le nord, tandis que les marais du sud sont en cours de drainage, soi-disant afin d'accroître la production agricole, mais en réalité davantage pour empêcher l'opposition de s'y réfugier. L'élite dirigeante a réussi à rester au pouvoir en contrôlant l'économie officielle et parallèle ainsi que le dispositif de rationnement et en adoptant des tactiques de patronage sélectif et de règne par la division. Elle s'est appuyée sur la fidélité des tribus, des clans et des familles, qui a joué un rôle primordial, et a obtenu le soutien

ou le simple consentement des chefs tribaux et religieux par la manipulation.

De même, le fait que tout acte d'opposition individuel soit ensuite imputé collectivement à sa famille décourage fortement l'opposition visible. Toutefois, la politique du patronage ne s'est accompagnée ni de changements de politique sociale, ni de tentatives d'accroître la production nationale en vue d'atténuer les effets des sanctions. En conséquence, de nombreux irakiens se sont appauvris, spécialement la classe moyenne salariée dont le pouvoir d'achat s'est effondré sous l'effet de l'hyperinflation. Il est bien connu que tout cela entraîne des répercussions sur la santé et sur l'éducation, une hausse de la criminalité et probablement de la violence domestique, ainsi qu'un essoufflement de l'épargne des ménages. L'écart entre le petit groupe des "possédants" et le grand nombre des "dépossédés" s'est creusé. La politique des sanctions en soi, ainsi que l'interprétation pratique des résolutions du Conseil de sécurité incombent au Comité des sanctions, constitué des 15 membres du Conseil de sécurité. Chaque membre a le droit de veto. Jusqu'en 1995, ses délibérations étaient secrètes. Le fait que ce comité soit chargé à la fois de l'application des sanctions commerciales et des décisions relatives aux exemptions humanitaires constitue un conflit d'intérêt impliquant des interprétations divergentes d'inspiration plus politique que juridique du terme "humanitaire". L'auteur soutient que le programme d'échange du pétrole contre l'aide alimentaire (OFF), opérationnel depuis 1996, ne répond pas à une réelle préoccupation humanitaire. Il vise uniquement à réduire les critiques publiques concernant les sanctions commerciales, de façon à pouvoir maintenir le régime global des sanctions. Alors qu'on accuse le Gouvernement irakien de retarder pendant des années l'application du programme OFF, les recettes provenant du commerce du pétrole sont destinées non seulement aux importations humanitaires, mais aussi aux indemnités et aux dépenses des Nations Unies, dont celles de l'UNSCOM. Les exigences humanitaires auraient dû être indépendantes des autres questions, de

type politique. En outre, l'aide humanitaire ne peut jamais compenser le déclin macroéconomique engendré par des sanctions globales.

Dès le début, les Nations Unies en Irak ont été placées sur la défensive, car elles continuaient à opérer en fonction d'un mémorandum d'accord avec le Gouvernement irakien qui devait être renouvelé périodiquement. Les mouvements du personnel des Nations Unies étaient sérieusement restreints dans le centre-sud et le gouvernement contestait le droit des Nations Unies à identifier et à cibler les groupes vulnérables. La plupart des ONG, qui ne souhaitaient pas signer de mémorandum d'accord et ne se sentaient pas en mesure de faire la différence à cause de l'ampleur des sanctions, ont choisi d'opérer dans le nord. Mais dès 1997, la politique de patronage de partis, conjuguée à l'escalade des conflits entre les partis kurdes, a enrayé la capacité des ONG à soutenir la reprise dans le nord. Les autres facteurs néfastes ont été le manque constant de perspective à long terme, les programmes OFF devant être renouvelés tous les six mois, et la décision erronée d'importer des aliments dans le nord, ce qui a eu pour effet d'enrayer la reprise de la production agricole locale.

L'approche adoptée lors de la crise du Kosovo rappelle à bien des égards les actions prises contre l'Irak en 1991 : "humanitarisme militaire", actions bilatérales contournant les Nations Unies, désir d'empêcher de vastes exodes de réfugiés dans les zones d'intérêt stratégique. Les frappes aériennes contre l'Irak réalisées par les États-Unis et le Royaume-Uni en décembre 1998 ont entraîné l'expulsion de l'UNSCOM, tout en mettant un terme à la vérification sur le terrain, de la même façon que les bombardements de la Serbie par l'OTAN en février 1999 ont annoncé la fin de la mission de vérification au Kosovo. Dans ces deux cas, seuls les sanctions, les frappes aériennes et l'apport sélectif d'aide restent d'importants instruments de pression. Il convient de signaler une autre similitude : après une décennie de pressions avec des sanctions et l'utilisation de force militaire, Milosevic reste au pouvoir, tout comme Saddam. Les coûts de "l'endiguement" continuent à s'accumuler. Serait-il temps de revoir cette stratégie ?

Ressource

- <www.un.org/Depts/oip> Site Web du Bureau du programme irakien. <www.un.org/Depts/oip/panelrep.html> Critique acerbe des sanctions économiques, exprimée par le Groupe humanitaire créé par le Conseil de sécurité des Nations Unies.
- <www.cam.ac.uk/societies/casi> Site Web de la Campagne contre les sanctions sur l'Irak.
- <www.cam.ac.uk/societies/casi/info/biblio/html> Bibliographie de CASI sur les sanctions à l'encontre de l'Irak.
- <www.unicef.org/reseval/iraqr.htm> Résultats préliminaires des enquêtes sur la mortalité infantile et maternelle en Irak, qui relèvent une mortalité excessive dans les années 90, sans l'attribuer explicitement aux sanctions.
- <<http://fourthfreedom.org/sanctions/garfield.html>> "Morbidity and Mortality among Iraqi Children from 1990 through 1998", meilleure étude scientifique disponible sur la mortalité excessive, mais aussi sur les problèmes de méthodologie et d'interprétation des enquêtes.

"How Sanctions Work: Lessons from South Africa" (1999) par N. Crawford et A. Klotz aux éditions London/Basingstoke, MacMillan/ New York, St. Martin's Press.

Ceux qui croient que les sanctions à l'encontre de l'Irak sont les plus longues de l'histoire se trompent. La Rhodésie (l'actuel Zimbabwe) a subi des sanctions pendant 15 ans, alors que l'Afrique du Sud a connu un nombre croissant de sanctions pendant près de 50 ans, jusqu'aux élections de 1994. Les sanctions ont été imposées pour deux motifs principaux : en finir avec l'apartheid en encourageant la transition démocratique et arrêter l'occupation de la Namibie par l'Afrique du Sud, ainsi que son implication dans les conflits angolais et mozambicain. Cet ouvrage explore le rôle des sanctions dans l'obtention des changements politiques désirés en Afrique du Sud ainsi que, par le biais d'études de cas, la question plus vaste de l'efficacité des sanctions comme moyen d'influence.

Ce livre diffère de la littérature habituelle sur les sanctions car il ne

s'appuie pas principalement sur les perceptions et les analyses de ceux qui imposent les sanctions et qui adoptent une approche en générale spéculative et fondée sur des hypothèses non-testées relatives à "l'influence" et au "changement". En revanche, il décrit profondément les transformations politiques, économiques et sociales qui ont marqué l'Afrique du Sud sur quatre décennies, en s'appuyant sur des ressources d'information nationales ainsi que sur des points de vues et opinions intérieures. Voici quelques-uns de ses résultats :

- Les embargos sur les armes et le pétrole ont eu un impact limité. L'Afrique du Sud a été en mesure de braver les sanctions et a même investi dans des industries susceptibles de remplacer les importations. Cette politique a toutefois comporté un prix non négligeable : le coût des importations illégales et de l'autosuffisance nationale a pesé considérablement sur l'économie. Au fil du temps, les embargos sur les armes ont néanmoins eu quelques répercussions en empêchant l'Afrique du Sud d'accéder à la technologie de pointe, spécialement pour sa flotte aérienne militaire. Il est donc recommandé, en cas d'embargos futurs sur les armes, de prêter une attention particulière aux transferts de haute technologie et de machines-outils. En même temps, "l'industrie de la défense" est devenue un secteur économique de pointe en Afrique du Sud, qui est désormais exportatrice d'armes ! En outre, la stratégie de substitution des importations a eu pour conséquence imprévue d'accélérer le rythme de l'industrialisation. Les besoins de main d'œuvre qualifiée a créé des opportunités pour les Africains du Sud noirs ainsi que pour les organisations de main d'œuvre noire.
- L'Afrique du Sud possède de l'uranium et, en plaçant les sociétés soumissionnaires les unes contre les autres, est parvenue à obtenir la technologie et la formation (de la France) nécessaires pour produire du carburant enrichi.
- Au bout de 10 ans de pression publique et du mouvement de cession des investissements, les

sociétés internationales ont commencé à se retirer d'Afrique du Sud. Bien que peu ambitieuse sur le plan économique, cette pression sur les sociétés privées, conforme à la devise "avant tout ne fait pas de mal", a acquis une valeur morale accrue lorsque Sullivan de General Motors a articulé en 1976 les principes destinés à servir de "code de conduite volontaire" pour les entreprises actives en Afrique du Sud, ainsi qu'une alternative aux sanctions. Le but affirmé consistait à influencer les relations raciales par le biais de leur comportement d'entreprise en Afrique du Sud. Les opposants de cette approche ont avancé qu'ils ne souhaitent pas qu'on rende l'apartheid plus supportable, mais qu'on l'abolisse totalement. En 1987, reconnaissant l'échec de sa politique alternative, Sullivan a sollicité des sanctions économiques. À cette date, les entreprises des États-Unis se retiraient déjà d'Afrique du Sud. Dans la mesure où ces entreprises étaient présentes dans des secteurs stratégiques, cela a préoccupé considérablement le monde de l'entreprise en Afrique du Sud, qui s'est demandé s'il était sage de poursuivre l'apartheid.

- Les sanctions financières sur les prêts ont contribué à une crise d'endettement et ont fait pression sur le monde de l'entreprise de l'Afrique du Sud. Autour de 1983, le mouvement anti-apartheid a commencé à faire pression sur le FMI, qui a fini par refuser des prêts supplémentaires en arguant que l'apartheid représentait une entrave économique. Le coût accru du financement étranger privé qui en a découlé, conjugué à des facteurs conjoncturels tels que la chute des prix de l'or et du Rand, ainsi qu'une forte proportion de dette à court terme, ont entraîné une crise de liquidité en 1985 et un moratoire sur le remboursement de la dette. Le risque de non-remboursement des créanciers de l'Afrique du Sud a débouché sur des accords de rééchelonnement de la dette, mais a eu pour effet indéniable de provoquer une dépression économique. Cela a renforcé la pression exercée sur le monde de l'entreprise, qui a cherché de plus en plus à contacter la direction

de l'ANC à Lusaka et a pressé le gouvernement pour qu'il revoie radicalement la politique d'apartheid.

- Les sanctions diplomatiques ne sont pas censées avoir exercé une influence directe sur la prise de décision des dirigeants d'Afrique du Sud. Toutefois, elles ont légitimé et soutenu le mouvement anti-apartheid national, tout en refusant de justifier la politique "bantoue" du Gouvernement d'Afrique du Sud.
- Les États dits "de première ligne" d'Afrique du Sud soutenaient pleinement les sanctions, mais éprouvaient des difficultés à les mettre en vigueur. De nombreuses entreprises qui se consacraient à braver les sanctions se sont installées dans ces États, qui soutenaient toutefois les sanctions à un prix très élevé. En effet, ces États dépendaient économiquement de l'Afrique du Sud et étaient également exposés à d'éventuelles frappes chirurgicales en représailles, ainsi qu'aux plus importants efforts de déstabilisation en cours en Angola et au Mozambique. Malgré tout, les sanctions à l'encontre de l'Afrique du Sud ont indirectement débouché sur le développement d'autres itinéraires de transport et de commerce entre les États de première ligne, facilitant ainsi la maturation récente d'une Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC).

L'analyse détaillée de ce cas nous permet de tirer un certain nombre de conclusions importantes :

- Les sanctions économiques n'ont jamais été totales : les entrepreneurs privés bravaient les sanctions, de même que certains gouvernements, comme celui de l'Iran, qui a continué à vendre du pétrole pendant de nombreuses années ; la Communauté européenne comptait parmi les principaux importateurs d'or et de charbon d'Afrique du Sud, principales sources de devises étrangères de ce pays.
- Les sanctions ont rendu légitimes les mouvements anti-apartheid nationaux et internationaux. Cependant, tout en étant nécessaire, la mobilisation publique ne suffit pas. Des sanctions gouvernementales officielles sont nécessaires pour

obtenir de réelles répercussions.

- L'Afrique du Sud a résisté longtemps grâce à ses qualités particulières, qui comprennent des institutions d'État performantes et une solide base de ressources naturelles. La structure économique d'une cible constitue donc une variable importante.
- L'impact des sanctions varie selon leur type. Par exemple, les répercussions d'un boycott sportif sont très lentes, de même que celles d'un embargo sur les armes, tandis que les sanctions financières peuvent déboucher sur des résultats bien plus rapidement.
- Les sanctions "bancaires" sont considérées comme nettement plus faciles à appliquer et plus efficaces que les sanctions commerciales car les sanctions financières suivent la logique du marché, alors que les sanctions commerciales vont à l'encontre de cette logique. En effet, être fournisseur unique rapporte beaucoup à un entrepreneur, qui a donc tout intérêt à rester sur le marché. Par contre, cette même situation signifie une vulnérabilité élevée pour le secteur bancaire, qui a donc intérêt à se retirer.
- Les sanctions à l'encontre de l'Afrique du Sud ont eu un impact économique direct limité et n'ont pas exercé de pression directe sur le gouvernement de ce pays. Leur impact s'est révélé plus progressif et indirect en entamant lentement le pouvoir économique, politique et social du régime. C'est cette transformation sociale qui a remis en question l'apartheid, d'abord parmi la population majoritairement noire et ensuite dans le monde de l'entreprise, majoritairement blanc, et qui a abouti au changement.

Il est impossible d'attribuer directement le changement de cap politique à des sanctions particulières. C'est plutôt l'interaction cumulative et dynamique des événements et des effets, ainsi que des politiques internationales et nationales, qui a fini par fragmenter l'élite et par affecter les capacités de l'État. Pour pouvoir évaluer correctement la vulnérabilité d'un gouvernement donné face à des sanctions, il convient donc de bien maîtriser l'analyse de l'économie nationale, régionale et mondiale.

Ressources

- < www.smartsanctions.ch > Documents divers sur les sanctions, notamment celles de type financier.
- < www.bicc.de/conference > Documents d'un processus de travail
- sur les interdictions de voyage et les embargos sur les armes.
- < www.fourthfreedom.org/sanctions >.
- < www.oneworld.org/odi/rnn/pubs/others.html > Consultez le rapport de la conférence ainsi que la
- bibliographie annotée sur les sanctions.
- < www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmintdev.html > "The Future of Sanctions", rapport du Comité international du développement, Chambre des communes, Parlement du Royaume-Uni.

Réseau des Pratiques et Politiques Humanitaires (HPN)

Tout au long de 1999, le Réseau aide d'Urgence et de Réhabilitation (RRN) a investi des moyens considérables dans le suivi et le bilan de ses activités. Ces efforts se sont canalisés principalement sur la préparation du Bilan externe du RRN, réalisé par trois consultants indépendants installés en Europe, en Amérique du Nord et en Afrique orientale. Le bilan a confirmé que le RRN (HPN) est largement apprécié pour son objectivité, sa capacité d'analyse et son accessibilité. Cela indique clairement que ses publications sont de plus en plus utilisées par les exécutants et que le réseau n'a rien à envier à d'autres publications et services d'information professionnelle.

Suite à ce bilan, et alors que RRN touche au terme de sa seconde période de projets, le personnel du RRN, certains collègues du Groupe de travail sur les politiques humanitaires (HPG), ainsi que les membres du Groupe consultatif du RRN se sont penchés sur l'avenir du réseau. Un certain nombre de décisions ont été prises, conformément aux recommandations exprimées dans le bilan.

- ◆ **Changement de nom** : comme indiqué dans l'éditorial d'ouverture, le Réseau aide d'Urgence et de Réhabilitation sera rebaptisé Réseau des Pratiques et Politiques Humanitaires (HPN) à compter du 1er avril 2000. Ce nom traduit davantage l'envergure et le thème central du réseau, qui produit des informations, des analyses, des débats ainsi que des ressources pratiques non seulement sur l'aide d'urgence et la réhabilitation, mais aussi sur des aspects plus vastes des domaines suivants : gestion des conflits, prévention des catastrophes, initiatives de politique humanitaire, protection, etc. Le nouveau site Web sera <www.odihpn.org.uk>
- ◆ **Travaux interactifs** : l'activité principale de HPN restera l'édition. Toutefois, le bilan du RRN démontre clairement que les participants bénéficient davantage d'activités interactives. C'est pourquoi le HPN sera toujours en mesure de coparrainer ou d'organiser quelques opérations interactives.
- ◆ **Amélioration de l'accès** : tout en préservant la publication du bulletin du RRN sous sa forme classique, il importe de plus en plus que celui-ci soit immédiatement disponible au format électronique sur le Web. Dans cette optique, à partir de juin/juillet 2000, plus de publications seront disponibles sur le site Web du HPN.
- ◆ **Passerelle spécialisée et site de ressources** : il est prévu d'étoffer le site Web du HPN en augmentant ses liens vers d'autres sites pertinents, en renforçant sa fonction de recherche thématique et en rendant son interface d'utilisation plus conviviale, dans le but de le convertir en un site incontournable pour l'exécutant humanitaire.

REMANIEMENT DU BULLETIN DU RRN/HPN

Le HPN annonce la publication de son bulletin sous un format et un nom différents. Le successeur de l'actuel bulletin sortira deux fois par an : en mars-avril et en octobre-novembre.

Ce nouveau bulletin du HPN modifie considérablement le format de l'ancien bulletin du RRN en supprimant les rubriques sur les nouvelles régionales, les formations, et les conférences. Cette décision cadre avec les suggestions exprimées dans le Bilan externe du RRN, qui a mis en lumière, par exemple, que la plupart des gens consultaient le site ReliefWeb pour consulter les informations régionales. Le nouveau bulletin du HPN comprendra les rubriques suivantes :

- ◆ **Dossier principal** : thème clé autour duquel sont organisées plusieurs types de contributions.
- ◆ **Remarques sur les pratiques** : articles concis sur des sujets autres que le thème principal.
- ◆ **Politiques et institutions** : mises à jour et critiques des débats et des initiatives stratégiques, ainsi que des évolutions institutionnelles.
- ◆ **Contributions personnelles** : davantage de récits et de témoignages de personnes en contact direct avec les "crises", principalement des agents d'aide.
- ◆ **Passerelle de ressources** : références thématiques à des publications, organisations, sites Web, services de messagerie électronique, etc.
- ◆ **Synthèses** des nouvelles publications du HPN.

Ce remodelage permet au nouveau bulletin du HPN d'éviter les répétitions et d'intégrer à leur place de nouveaux éléments tout aussi intéressants que créatifs, offrant ainsi une tribune supplémentaire pour les contributions et les actualités du terrain.

Veillez nous contacter si vous désirez contribuer à ce bulletin.

ET finalement...

L'équipe du RRN

Le RRN fait partie du Programme Politique humanitaire, qui constitue un groupe plus vaste au sein de l'ODI, axé sur la recherche et l'évaluation en matière de la politique et pratique humanitaire.

Koenraad Van Brabant, **Coordinateur** du RRN



Rachel Houghton, **Coordinatrice adjointe** du RRN



Rebecca Lovelace, **Administratrice** du RRN

Olivia Cheasty, **Administratrice adjointe des projets** du RRN

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"
Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD
Royaume-Uni

Tél. : + 44 (0) 20 7922 0331/74

Fax : + 44 (0) 20 7922 0399

E-mail : <hrn@odi.org.uk>

Site Web : <www.odihpn.org.uk>

Rédacteur : Rachel Houghton avec Koenraad Van Brabant

Mise en page : Rebecca Lovelace

Imprimé par : DS Print & ReDesign, Enfield, London

Certaines observations peuvent être publiées dans le Bulletin.

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 est actuellement dans sa seconde phase de trois ans (fin 1996 - fin 1999), avec le soutien de quatre nouveaux donateurs – DANIDA, le Ministère irlandais des affaires étrangères, DFID (RU) et SIDA (Suède). 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 :

Ministry of Foreign Affairs
DANIDA

OFDA/USAID



Department of Foreign Affairs, Ireland

Netherlands *Ministerie van*
Buitenlandse Zaken/Ministry of Foreign Affairs

