

échange

HUMANITAIRE

HPN

Le magazine du Réseau des pratiques et politiques humanitaires (HPN)

mars 2001 **17**

EN CE NUMERO

EDITORIAL

Le retour des réfugiés

- Une affaire de temps et de patience 4
- Les droits de l'Homme et les réfugiés au RU 6
- Changer de place : des Bosniaques en GB 8
- La campagne pour faire reculer la xénophobie en Afrique du Sud 10

La qualité et la responsabilisation

- Le Projet Sphere à la fin de la Phase II 12
- Sphere et l'Oxfam en Afrique occidentale 15
- Sphere en Inde : Expériences et aperçus 17
- Tourner Sphere en faveur des femmes 19
- Le projet de transparence humanitaire 22
- Limites et risques des mécanismes de contrôle pour l'action humanitaire 23
- Le débat sur la qualité et la transparence 25

Notes de pratique

- L'opération de logistique combinée au Mozambique dans le cadre de l'ONU 30
- Une douloureuse transition en Somalie 32
- La démobilisation en Sierra Leone 35
- Les lacunes en matière de protection 37
- Le concept de bureau du savoir de l'ALNAP 39

Initiatives institutionnelles

- La performance et la responsabilisation des Administrations d'aide des donateurs 42
- La création d'une Commission humanitaire 44
- La réponse humanitaire au Kosovo 46
- Les plans d'urgence dans les Balkans 47
- Nouvelles lignes directrices pour sauver la vie des personnes plus âgées 49
- La professionnalisation du personnel des organismes de secours 51
- Un bouleversement complet à la Fédération ? 52

Les processus décisionnels

- La réforme du secteur de la sécurité 54
- Les arriérés américains dus aux Nations unies 56
- Le Sommet et l'Assemblée du millénaire 57
- Le protocole relatif aux enfants soldats 58

Bienvenue à ce numéro, la première édition du magazine bisannuel du Réseau des pratiques et politiques humanitaires. Et donc, qu'y a-t-il de différent par rapport au Réseau d'urgence et de réhabilitation que vous avez pu voir ces six dernières années avec ses Bulletins, ses Dossiers thématiques et ses Revues sur l'État des connaissances ? Il y a de nouveaux noms, une nouvelle conception graphique et un prix d'abonnement annuel revu à la baisse. Mais rassurez-vous, il y a plus de continuité que de rupture et les changements en cours ont vocation à accroître la qualité de ce que nous vous offrons.

Le *Bulletin du RRN* s'intitule désormais *Échange de pratiques humanitaires*. À quel effet ? Eh bien, nous avons abandonné le mot « Bulletin » parce que certains d'entre vous trouvaient le label un peu déroutant car il couvrait en fait un magazine à part entière. Par ailleurs, le terme « humanitaire » indique mieux l'éventail de sujets que nous couvrons, qui dépassent de loin les domaines de l'aide d'urgence et de la réhabilitation. Le changement de nom annonce aussi plus clairement un engagement vis-à-vis de certaines valeurs et de certains principes, y compris ceux de l'humanité, de la compassion et un sentiment de service envers les personnes en état de détresse. Tout le monde peut s'occuper de l'aide d'urgence et de la réhabilitation, y compris à des fins commerciales, mais ceci seul ne suffit pas pour être vraiment humanitaire.

Quant au mot « Échange », il renvoie au fait que nous souhaitons être un point de convergence pour les politiques et les pratiques – pour que les pratiques soient davantage guidées par les politiques et que les politiques soient davantage fondées sur les enseignements que nous pouvons tirer de la pratique. Nous souhaitons aussi encourager les échanges d'information et d'expériences entre les organisations et entre les pays. Enfin, nous aimerions encourager de meilleurs échanges dans les deux sens entre ceux qui assurent l'assistance et la protection, d'une part, et leurs bénéficiaires, de l'autre.

Notre nouvelle conception graphique révèle une nouvelle présentation mais certainement pas une nouvelle mode et encore moins un changement d'identité. Nous demeurons très attachés à vous proposer du matériel de référence de haute qualité, agréable à lire et pertinent, en anglais et en français. *L'Échange des pratiques humanitaires* sera publié deux fois par an plutôt que trois, comme cela était le cas pour le *Bulletin du RRN*. Ce n'est pas qu'il y ait moins de questions à souligner et à débattre, mais plutôt afin que cela nous permette de concentrer davantage nos efforts sur les Dossiers thématiques et sur les Revues sur l'État des connaissances qui constituent quelques-unes de nos spécialités. Notre site Internet (www.odihpn.org.uk) a été reconfiguré et nous espérons qu'il vous sera encore plus utile comme ressource et passerelle vers d'autres sources d'information.

Le Réseau des pratiques et politiques humanitaires (HPN) – anciennement Réseau d'aide d'urgence et de réhabilitation (RRN) – vise à encourager l'analyse critique, à faire progresser l'acquisition des connaissances et le perfectionnement professionnels de ceux qui s'occupent de l'action humanitaire ou qui exercent des activités connexes et, enfin, à améliorer les pratiques.

Site Internet : www.odihpn.org.uk



Notre souhait est que l'action humanitaire s'appuie davantage sur les connaissances, sans pour autant perdre l'humanité, la compassion et la solidarité qui constituent son origine morale et émotive. Nous vous aiderons à bien documenter vos expériences et initiatives et à les communiquer, nous vous tiendrons au courant des débats et des faits nouveaux et nous vous fournirons un matériel de référence pratique pour vos travaux au quotidien. Nous estimons que tout ceci est indispensable à l'apprentissage de chacun et des organisations. Mais en soi cela ne saurait suffire. C'est à vous de poursuivre cet objectif, dans vos pratiques et dans vos politiques.

Thèmes principaux abordés dans ce numéro

Dans ce numéro, nous avons regroupé plusieurs articles autour de deux thèmes essentiels : les réfugiés et l'asile, d'une part ; et, d'autre part, le débat sur le contrôle de qualité et l'obligation de rendre compte dans l'action humanitaire.

Les faits nouveaux concernant les réfugiés et le droit d'asile doivent se comprendre dans le contexte de changements théoriques et fondamentaux plus vastes liés à la gestion des conflits. Si la poursuite de la paix et de la sécurité est en soi un objectif louable, certaines de ses interprétations pratiques (dont les changements de politique vis-à-vis des réfugiés ne sont qu'une indication) causent un malaise grandissant dans la communauté humanitaire. Mais quels sont ces changements de politique ?

Primo, il y a la nouvelle interprétation de la notion de sécurité dans les relations internationales. Dans les pays occidentaux, il semblerait que, pour beaucoup, la sécurité englobe à présent les dimensions politiques, économiques et sociales, et pas seulement les dimensions militaires. Un infléchissement potentiel se ferait également sentir de la sécurité de l'État vers la sécurité de la personne humaine, phénomène qui peut aller de pair avec une interprétation de la souveraineté comme étant conférée à la population plutôt qu'à l'État. La réforme du secteur sécuritaire, le plus récent « secteur » de la gestion des conflits, s'intègre dans ce cadre et fait partie des questions traitées dans ce numéro. Certains pays sont mécontents de cette évolution parce que cela ouvre la porte à une intervention étrangère.

Secundo, il y a la notion de cohérence. Les acteurs humanitaires eux-mêmes ont souvent réclamé la cohérence – par quoi ils entendent davantage d'action politique. Toutefois ils ont omis d'examiner quel *genre* d'action politique serait nécessaire et quel devrait être le rapport entre les actions politiques (diplomatie, intervention militaire, sanctions, conditionnalités imposées à l'aide au développement) et l'aide humanitaire. Dans les cercles politiques, la tendance est maintenant de présumer qu'il existe une convergence sans heurt entre les valeurs et les objectifs de la politique extérieure et ceux de l'aide internationale ou d'argumenter qu'il devrait en être ainsi. Or ceci pose problème si la résultante en est

que l'aide humanitaire devient un autre instrument de la gestion des conflits. L'une des conséquences possibles serait l'imposition de conditionnalités politiques à l'aide humanitaire, ce que, dans certains contextes, nous paraissions sur le point de faire. Tout en n'étant pas explicite, l'engagement international vis-à-vis des zones de conflit devient aussi de plus en plus sélectif. La communauté internationale (c'est-à-dire occidentale) s'engagera avec assurance, voire même de manière agressive, dans les régions qui présentent un intérêt géostratégique. Par contre ailleurs, elle se limitera à une politique de retenue et elle laissera à d'autres organismes régionaux et à d'autres pourvoyeurs (essentiellement non occidentaux) de soldats de la paix le soin de gérer les conflits. Cet engagement sélectif se reflète dans les flux d'aide : l'aide par habitant fournie au Kosovo est bien supérieure à celle fournie en Angola, par exemple. Hélas, cela se solde par une érosion du sentiment d'humanité ainsi que des principes, des valeurs et des droits universels !

Lorsqu'il y a intervention musclée, le « contrôle de la migration » constitue souvent l'objectif majeur, comme cela est le cas au Kosovo aujourd'hui. Contrôler la migration signifie l'endiguer, ou canaliser les déplacements à l'intérieur des frontières, ou encore inverser un afflux de réfugiés par le biais du rapatriement. Ceci est même esquissé comme étant un nouveau « droit », le « droit au retour » (à savoir, de ne pas être déplacé de force). Même si cela n'est pas choquant en principe, dans la pratique cela peut signifier une érosion du droit d'asile, un rapatriement vers des régions peu sûres, la mobilisation des organismes humanitaires pour faciliter le rapatriement au départ de pays occidentaux et, même, un rapatriement de force. Le HCR est l'un des organismes qui ont ressenti les pressions nées de cette tendance : son mandat en matière de protection demeure faible et, de plus en plus, il se voit demander de trouver des « solutions durables », d'aller au delà de l'aide au rapatriement jusqu'à la réintégration et la réconciliation. B. Chimni, spécialiste indien des questions liées aux réfugiés a contesté cette tendance succinctement mais sans mâcher ses mots :

L'idéologie de l'humanitarisme emploie le vocabulaire des droits de l'Homme pour légaliser le langage de la sécurité dans le discours sur les réfugiés, pour brouiller les catégories juridiques et le rôle des institutions, pour faire du rapatriement la seule solution et pour promouvoir un ordre du jour néolibéral dans les sociétés post-confliktuelles ce qui conduit à l'érosion systématique des principes de protection et des droits des réfugiés.¹

Le second thème sur lequel nous nous penchons dans ce numéro est le débat sur le contrôle de qualité et l'obligation de rendre compte parmi les organismes

¹ B. Chimni, *Globalisation, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection* [La mondialisation, l'humanitarisme et l'érosion de la protection des réfugiés] (Oxford : University of Oxford Refugee Studies Centre, 2000) <www.qeh.ox.ac.uk/rsc>. Chimni est Professeur de droit international à l'Université Jawaharlal Nehru de New Delhi.

humanitaires, non seulement envers les bailleurs de fonds mais encore envers les groupes ciblés et les bénéficiaires. Nous faisons un compte-rendu sur Sphere, sur le changement (qui n'est pas purement superficiel) de l'ancien projet de « Médiateur » (Ombudsman) qui va devenir le *Humanitarian Accountability Project*, ou Projet de transparence humanitaire, et enfin sur les critiques exprimées par certaines agences françaises sur ces deux projets.

Mis à part les mérites relatifs (ou le manque de mérite) des diverses initiatives, les employés des organismes humanitaires, tant sur le terrain qu'aux sièges, attirent de plus en plus l'attention sur le problème de la prolifération des principes, des codes et des lignes directrices, sur la difficulté de les absorber et sur le temps nécessaire pour ce faire, de même que sur les problèmes que suscite leur mise en pratique. Il pourrait s'avérer utile de mettre en place un mécanisme de soutien, « un bureau-ressource du savoir » en quelque sorte, notion qui sert à décrire une fonction et non un « modèle » institutionnel, au commencement d'une intervention en cas de crise importante.

La question essentielle qui se pose dans cette polémique sur les droits et les responsabilités est de

savoir à qui ils incombent : qui est responsable, qui a le devoir de protéger les droits des personnes en état de détresse et des populations menacées ? Cette tâche ne peut tout de même pas revenir uniquement aux organismes humanitaires de terrain. Si une bonne gouvernance est à souhaiter, il faut accepter d'aider les gouvernements à faire respecter les droits de leurs citoyens et des tiers qui se trouvent sur leur territoire et ils doivent de plus en être comptables. Il résulte des obligations juridiques de la Charte des Nations unies, des Conventions de Genève, du traité d'Ottawa sur les mines antipersonnel et de la Convention sur les droits de l'enfant, notamment.

Où est l'Onu dans tout cela, qui a vocation à être l'expression d'une « communauté internationale » partageant un même attachement à des valeurs et des droits fondamentaux pour tous les êtres humains ? Alors que les choses se calment après la réunion du millénaire – que nous couvrons également dans ce numéro – l'Onu s'adapte-t-elle assez rapidement et comme il est séant, à un monde en évolution constante ? Et peut-elle aller de l'avant et maintenir cet élan si elle doit sans cesse « mendier, voler ou emprunter » pour survivre ? L'Assemblée du Millénaire ne sera pas la dernière réunion où ce sujet sera débattu.

La Revue sur l'État des connaissances n° 8 du HPN **La gestion opérationnelle de la sécurité dans des contextes violents** Koenraad Van Brabant

Cette revue représente le résultat d'un projet - de recherches orienté sur la formation et de formation orientée sur les recherches - réalisé en collaboration avec de nombreuses personnes des principaux types d'organisations humanitaires (Nations Unies, Mouvement de la Croix-Rouge, ONG, centres de recherche). Nous avons pour public cible essentiel les cadres des organisations humanitaires au niveau du terrain, chargés d'assurer la sécurité du personnel et des biens, pour lesquels elle se veut outil de référence pratique. La Revue présente une approche systématique, point par point, de la gestion de la sécurité, allant de l'analyse contextuelle et de l'évaluation des dangers et des risques, à la planification de la sécurité, en passant par le choix des stratégies de sécurité. Nous examinons les principaux types de danger (sous des rubriques telles que la survie sur le champ de bataille, la sûreté des véhicules, la sécurité des sites, les agressions sexuelles, l'enlèvement et la séquestration) et les mesures visant à les éviter, tout en donnant des lignes directrices à suivre en cas d'incident (comment assurer sa propre survie, comment gérer l'incident). Nous soulignons également l'importance, pour les organisations, d'analyser les incidents et de mettre en commun les informations sur la sécurité. Finalement, nous étudions quelques thèmes transversaux d'intérêt pour la limitation des risques : les compétences personnelles et collectives, la clarté vis-à-vis du personnel national, les bonnes communications, l'information et la formation, etc. Les annexes présentent des informations supplémentaires, entre autres sur la protection juridique des agents humanitaires, les sociétés de sécurité privées, le système de gestion de la sécurité des Nations Unies, la couverture d'assurance. Les thèses défendues dans la Revue sont illustrés par des études de cas des quatre coins du monde.

La Revue sur l'État des connaissances n° 8 du HPN (ISBN 0 85003 4574) est disponible au prix de £ 14,95 l'unité (£ 10 pour les étudiants ou pour une commande de dix exemplaires au moins). Pour passer commande, envoyer un courrier électronique à <hpnpubs@odi.org.uk>, consulter le site Internet du HPN : www.odihpn.org.uk ou envoyer une télécopie au : +44 (0)20 7922 0399.

Erratum

Dans l'article de Chris Mc Dowell intitulé « Timor oriental : un humanitarisme déplacé ? », Bulletin n°16, la phrase « Les six premiers mois de l'opération au Timor oriental » (p.21) devrait dire « les six premières semaines ». Nous vous prions d'excuser cette erreur.

Une affaire de temps et de patience

Personnel du HPN et du CIAB (ICVA)

Les ONG et les organisations internationales œuvrant dans le Sud-Est de l'Europe craignent qu'une fatigue psychologique ne s'empare des bailleurs de fonds juste au moment où les conditions propices à un retour commencent à se mettre en place dans de nombreux coins de la région. Bien qu'en Serbie le régime de Milosevic a été renversé, et qu'il existe encore une grande instabilité assortie d'une incertitude quant au devenir, à terme, du Kosovo, il y a également de nombreux faits nouveaux prometteurs. En Croatie, le nouveau gouvernement s'est engagé à permettre le retour des réfugiés, tandis que le nombre des membres de minorités qui reviennent en Bosnie-Herzégovine (B.-H.) a quadruplé. Dans ce contexte, les bailleurs de fonds sont exhortés à laisser suffisamment de temps s'écouler et à fournir des ressources appropriées pour s'assurer que les retours puissent avoir lieu et qu'ils soient durables.

Des inquiétudes et des points de vue sur la question ont été exprimés au cours d'une conférence organisée dans le cadre du Groupe de Référence des CERE/CIAB (ECRE/ICVA en Anglais) sur l'ex-Yougoslavie tenue en juin 2000 au Monténégro et intitulée « Le retour des réfugiés dans le Sud-Est de l'Europe : droits et réalités ». Cette conférence de deux jours réunissait des ONG de terrain et de promotion provenant de la région et d'autres coins d'Europe et d'Amérique du Nord, de même que des représentants intergouvernementaux.

Les participants ont souligné l'importance du retour des réfugiés comme étant intrinsèquement lié à l'établissement de sociétés pluriethniques et multiculturelles, ce qui offre un cadre au retour, à la réconciliation et à la réintégration. L'espoir est que tous les États européens continueront à être attachés à la diversité ethnique. Et pourtant, de telles sociétés ne deviendront réelles que lorsque se produira le retour des minorités. Dans un certain sens, le retour constitue un test permettant de savoir jusqu'où ont progressé à cet égard les États de la région. Ayant étudié en particulier la Bosnie-Herzégovine (B.-H.), la Croatie, la Serbie et le Kosovo (bien que le Kosovo fasse toujours théoriquement partie de la République fédérale de Yougoslavie) l'impression générale était qu'il y avait encore beaucoup à faire. Les participants ont souligné qu'il était tout simplement inadmissible que certains gouvernements occidentaux acceptent en termes de *realpolitik* la séparation ethnique et l'abandon du retour des minorités.

Un retour forcé et prématuré – souvent pour des raisons de politique intérieure – est non seulement contre-productif, mais encore il n'a aucun caractère

durable et il pourrait même déstabiliser la région. Au cours des quatre premiers mois de l'année, le nombre de retours en B.-H. de personnes appartenant à des minorités avait quadruplé par rapport à la même période de l'année dernière. Il n'empêche, si les choses se sont bien améliorées, il reste encore beaucoup à faire pour veiller à ce que le retour des minorités puisse avoir lieu car plusieurs obstacles restent à surmonter. Le plus important est le manque de sécurité pour les minorités.

Un retour dans la sécurité, dans la dignité et avec des moyens d'existence

Dans certains cas, le retour des minorités a contribué à améliorer les conditions de sécurité ; en revanche, dans d'autres régions le retour des minorités a conduit à un regain de tension ethnique. Cependant, il est totalement inadmissible d'encourager le retour dans des régions où la sécurité pose problème. La sécurité doit être garantie avant de promouvoir le retour, confirmant ainsi le principe ancien selon lequel le retour doit être effectué en toute sécurité. La conférence a insisté sur le fait que la protection devait être maintenue pour les groupes vulnérables et que les pays d'asile devraient pécher par excès de prudence lorsqu'ils considéreraient si le retour était sans danger.

Au Kosovo, par exemple, il est tout simplement impossible à ce stade que les minorités reviennent. Ceci s'applique tout particulièrement aux Serbes, dont beaucoup habitent dans des enclaves entourées de communautés hostiles. Dans le pire des cas, nombre d'entre eux servent de cibles et sont tués.

Parmi les autres obstacles au retour des minorités l'on peut citer le manque de logements et souvent l'absence d'un cadre juridique propre à garantir que les maisons sont rendues à leurs propriétaires. L'attitude des hommes politiques dans de nombreuses régions a découragé le retour des minorités. A l'heure actuelle, maints candidats au retour (ou candidats potentiels) sont âgés ou proviennent d'autres groupes vulnérables spécifiques, tels que ceux qui ont des problèmes de santé. La conférence a recommandé que, dans les programmes de retour, soient pris en compte les besoins spéciaux de ces groupes. Nombre de personnes âgées souhaitent satisfaire le vœu fondamental de passer les dernières années de leur vie dans leur propre maison. La communauté internationale devrait les aider à réaliser ce vœu.

Sans possibilités d'emploi, la jeune génération ne possède guère d'incitation à revenir au pays. Afin d'encourager ce retour, il ne faut ménager aucun effort pour instaurer une économie viable dans la région.

La nécessité d'une approche régionale

Bien des participants considéraient le retour comme étant une affaire régionale. Et pourtant la question de la stabilité régionale restera sans réponse tant que la Serbie demeurera isolée dans la région. Ayant le plus grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées d'Europe, il n'y aura aucun espoir de paix durable sans le retour des personnes déplacées qui vivent en Serbie.

Le règlement politique de la situation au Kosovo est aussi indispensable. Avec un avenir politique indéterminé, demeure une grande incertitude. La conférence espérait tout de même que le Pacte de stabilité offrirait un cadre propre à améliorer la stabilité dans la région et, par voie de conséquence, le retour des réfugiés. Cependant, nombre d'inquiétudes ont été soulevées quant à la structure et au fonctionnement du pacte. Et, notamment, l'interface entre le pacte et la communauté des ONG doit être considérablement améliorée.

Enseignements à tirer

Plusieurs gouvernements occidentaux poussent pour que le retour se fasse prématurément. Une telle impatience ne prend pas en ligne de compte la protection des réfugiés, bien au contraire elle reflète les préoccupations nationales et les points de vue de sections plus hostiles de la population. Des actions de cette nature risquent de contribuer à la déstabilisation de la région et d'augmenter le nombre des personnes déplacées. Dans un cas précis, le gouvernement allemand a fait revenir des Musulmans en B.-H.. Une fois sur place, ceux-ci n'ont pas pu revenir dans leurs anciennes maisons. Et, par suite, ils ont été contraints de vivre en tant que déplacés sur le territoire de la B.-H., grossissant encore les rangs déjà énormes de déplacés internes. Leur retour en a déplacé d'autres ou a créé encore un obstacle de plus au retour des réfugiés qui se trouvent hors du pays car ils occupaient les maisons d'autres familles.

La conférence a exhorté les gouvernements des pays d'asile à tirer les enseignements de ces erreurs et à ne pas forcer le retour lorsque cela n'était pas séant. Elle a souligné qu'il fallait du temps pour qu'un retour réussi puisse se faire : il s'agit d'un processus de longue haleine qui exige l'investissement continu de ressources financières et humaines de la part des pays d'asile.

Un gouvernement « mieux coordonné »

Souvent les ministères des Affaires étrangères ont conscience des problèmes qu'un retour prématuré peut susciter. Toutefois, dans un grand nombre de pays les décisions concernant le retour sont prises par les ministères de l'Intérieur. Une meilleure coordination est, à l'évidence, nécessaire entre les ministères afin de garantir que le retour se fasse de manière planifiée et que les intérêts des réfugiés constituent la considération primordiale.

Le rôle du secteur non gouvernemental

L'instabilité actuelle qui prévaut dans le Sud-Est de l'Europe signifie qu'un nouveau conflit pourrait éclater dans la région. Non content d'augmenter la misère humaine que tant ont subi dans cette partie du monde au cours des dix dernières années, un conflit éventuel produirait également de nouveaux flux de réfugiés et de personnes déplacées internes. L'on ne saurait minimiser l'importance que revêt une société civile forte, à la fois pour éviter un autre conflit et pour faire face aux conséquences des conflits passés.

Dans toute l'Europe, et tout particulièrement dans cette région, le secteur non gouvernemental a une capacité en plein essor qui puise sa force dans la constitution de réseaux et dans les enseignements tirés de sa propre expérience et de celle des autres sur le terrain. Ceci a permis aux ONG de jouer un rôle plus important dans la reconstruction des sociétés de la région. Guidées comme elles le sont par les principes des droits de l'Homme et le respect des minorités, la voix des ONG se fait de plus en plus entendre au sein des forums gouvernementaux et intergouvernementaux.

Le Groupe de référence des CERE/CIAB a pour objectif principal de renforcer le rôle que jouent les ONG. À une époque aussi critique pour la région, ce n'est pas par hasard que cette conférence a eu lieu au Monténégro. Les ONG internationales ont fait respecter les normes et elles ont préparé le terrain en confrontant la question du retour. Elles ont également tissé des liens avec d'autres ONG d'Europe et de la région. La conférence a demandé que ces liens soient renforcés. Œuvrant en partenariat avec le HCR, les bailleurs de fonds et les autres organisations intergouvernementales, les ONG peuvent contribuer à maintenir la primauté des besoins de chaque réfugié. Le retour est une question à long terme qu'il ne faut pas abandonner.

Documentation

Il est possible d'obtenir un rapport plus détaillé sur la conférence de juin et sur les conférences précédentes du Groupe de référence des CERE/CIAB sur l'ex-Yougoslavie au site Internet de la CERE : www.ecre.org. Ce site contient également des renseignements sur d'autres activités du Groupe de référence et de la CERE. Pour en savoir plus sur les activités du CIAB, consulter son site Internet : www.icva.ch.

International Crisis Group, 'Preventing Minority Return in Bosnia and Herzegovina : The Anatomy of Hate and Fear' [Empêcher le retour des minorités en Bosnie-Herzégovine : Anatomie de la haine et de la peur], www.intl-crisis-group.org, août 1999.

International Crisis Group, 'Reunifying Mostar : Opportunities for Progress' [« La réunification de Mostar : Chances de progrès »], www.intl-crisis-group.org, avril 2000.

La Loi sur les droits de l'Homme et les réfugiés au Royaume-Uni

Anne Owers, directrice, JUSTICE, Londres

La Loi de 1998 sur les droits de l'Homme est entrée pleinement en vigueur au Royaume-Uni le 2 octobre 2000. Cela signifie que, pour la première fois, la majorité des droits visés à la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) sont directement exécutoires au RU. Toutes les autorités publiques (qui englobent les départements ministériels, la police, l'administration pénitentiaire et les services de l'immigration, ainsi que les collectivités locales et autres instances qui exécutent des fonctions publiques) devront s'assurer que les décisions qu'elles prennent sont conformes aux droits visés à la Convention ; et, si tel n'est pas le cas, ces décisions peuvent être contestées dans n'importe quelle juridiction ou n'importe quel tribunal du RU. Les nouvelles lois devront faire l'objet d'un examen pour voir si elles se conforment aux droits visés à la Convention.

Il ne s'agit pas, bien entendu, de nouveaux droits : le RU est signataire de la Convention depuis près d'une cinquantaine d'années. Mais jusqu'à présent, ces droits ne pouvaient être revendiqués directement que près la Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg. Le fait que chaque juridiction britannique puisse maintenant examiner les décisions sous le jour du respect des droits de l'Homme a contraint chaque autorité publique à procéder au réexamen de ses processus décisionnels et de ses lignes directrices et règles pour vérifier qu'ils pourront résister à ce genre d'examen minutieux et détaillé.

Une protection supplémentaire

Les réfugiés jouissent déjà de la protection d'une autre convention internationale, la Convention de 1951 sur les réfugiés qui fait déjà partie en réalité du droit britannique. Au regard de cette convention, les réfugiés ne peuvent normalement être renvoyés dans un pays où ils craignent d'être persécutés pour certaines raisons telles que précisées. Et les juridictions britanniques ont joué un rôle actif pour veiller à ce que les réfugiés ne soient pas renvoyés dans un pays où ils risqueraient de faire l'objet de persécutions, ou qui serait susceptible de les renvoyer vers un pays tiers où leur vie serait en danger.

Cependant, les réfugiés et les demandeurs d'asile bénéficieront maintenant de la protection supplémentaire de l'article 3 de la CEDH, qui interdit la torture ainsi que le traitement inhumain ou dégradant ou le châtement. Non seulement elle interdit aux États de mettre eux-mêmes ces pratiques à exécution ; mais encore elle les empêche de renvoyer toute personne vers un pays tiers si celle-ci y court le risque d'être soumise à un tel traitement. En pratique, il ne sera pas trop difficile aux réfugiés (et assurément, aux demandeurs d'asile) d'obtenir l'aide juridictionnelle nécessaire pour financer un défi, mais leur

dispersion pourrait rendre difficile de trouver un représentant légal compétent car dans bien des endroits en dehors de Londres ceux-ci sont en petit nombre. Deux caractéristiques de l'article 3 sont susceptibles d'aider les demandeurs d'asile : son étendue et son caractère absolu.

Contrairement à la Convention de 1951, l'article 3 n'oblige personne à montrer *pourquoi* il risque d'être confronté à un traitement interdit. Il n'est pas nécessaire que ce soit pour une raison politique ou religieuse ; il n'est pas nécessaire que cela fasse partie de la politique de l'État, ou encore que cela soit exécuté avec la complicité de l'État. Par exemple, une personne qui risque d'être placée en détention par la police dans un État où les détenus sont systématiquement torturés devra simplement prouver qu'elle risque la torture et non la raison de cette torture. Ceux qui sont confrontés à un véritable risque de violence ou de viol par suite du fait que leur pays est dévasté par la guerre civile ne pourront être renvoyés de force dans leur pays. En d'autres mots, il y aura une norme objective d'« humanité » par rapport à laquelle le renvoi des réfugiés devra se mesurer.

En pratique, bien des groupes mentionnés ci-dessus ne sont pas actuellement contraints à quitter le RU ; mais ils comptent sur le fait que leur est accordé une « autorisation exceptionnelle de demeurer » au RU externe aux règles d'immigration. C'est en fait une mesure discrétionnaire qui est souvent peu claire et qui ne peut être contestée sur appel. Mais lorsque la Loi sur les droits de l'Homme entrera en vigueur, le ministère britannique de l'Intérieur devra rechercher formellement s'il existe un risque au titre de l'article 3 et les instances de recours seront en état de casser les refus d'accorder une protection sous l'angle de l'article 3. Ceci aura pour effet de mettre ces mesures au grand jour et de les exposer à une contestation directe.

Ensuite, il n'est prévu aucune dérogation à la protection qu'offre l'article 3. Les gens peuvent se voir refuser le statut de réfugiés, ou être expulsés, s'il est considéré qu'ils présentent une menace pour la sûreté nationale ou s'ils ont commis des infractions pénales. L'article 3 ne permet pas de telles dérogations. Dès que le risque de mauvais traitement tel que visé à l'article 3 a été établi, cela constitue un obstacle absolu au retour.

Il n'empêche, précisément à cause de son caractère absolu, l'article 3 a un seuil élevé. Cela ne suffit pas d'établir que quelqu'un sera traité peu équitablement ou injustement, ou encore qu'il pourrait rencontrer des conditions de vie ou des niveaux de santé ou d'éducation qui sont bien inférieurs à ceux du RU. La situation à laquelle il serait confronté doit être

considérée comme étant inhumaine ou dégradante et non simplement fâcheuse ou difficile et il doit pouvoir déceler une menace spécifique plutôt que générale. Il est improbable que les juridictions britanniques, à l'instar de la cour de Strasbourg, souhaitent que la CEDH édicte l'interdiction de renvoyer un individu quelconque simplement parce qu'il vient d'un pays moins développé ou plus instable.

L'autre article de la CEDH susceptible d'entrer en jeu est l'article 8 qui couvre le droit à une vie privée et de famille. À ce jour, il a eu une application limitée du point de vue de l'immigration et de l'asile. Il ne permet pas automatiquement l'entrée aux proches de ceux qui sont déjà au RU ni n'empêche l'expulsion de ceux qui ont tissé des liens familiaux alors qu'ils étaient dans le pays. Il existe toutefois des situations pour lesquelles il peut s'avérer utile. Si une famille ne peut être réunie que dans ce pays parce qu'il est dangereux pour l'un des membres de la famille de retourner là où vit le reste de la famille, les droits prévus à l'article 8 peuvent alors être invoqués pour faciliter le regroupement familial au RU. Cette mesure revêtirait une importance particulière pour les demandeurs d'asile à qui est accordée l'autorisation exceptionnelle de demeurer au RU, plutôt que le statut de réfugiés à part entière, et dont les familles ne peuvent immédiatement et automatiquement les rejoindre.

Si un demandeur d'asile s'est créé des racines familiales au RU pendant que sa demande était à l'étude et, notamment, si des enfants sont nés dans le pays d'un couple de nationalité mixte, il se peut qu'il ne leur soit pas possible à tous de retourner au pays du demandeur d'asile. Et plus la famille est ici depuis longtemps, plus il est probable que ses droits à une vie privée seraient bafoués si elle était forcée à partir. De même, les droits à une vie privée d'un enfant qui est malade, ou qui en est à un stade critique de son éducation, seraient bafoués si celui-ci était contraint à quitter le pays avec ses parents.

Il n'empêche, l'article 8, contrairement à l'article 3, ne constitue pas un droit absolu. Il est possible d'empiéter sur la vie privée et familiale pour des raisons d'immigration, mais seulement si cela est indispensable et si le niveau d'ingérence est proportionnel au besoin. Ainsi donc, plus les liens de la famille avec le RU sont étroits, plus il sera difficile de justifier de briser ses liens, et notamment si ceci devait avoir des conséquences particulièrement nuisibles. Mais chaque cas devra être étudié individuellement pour voir ce qu'il en est exactement et quel tort résulterait d'un renvoi.

L'article 8 prévoit également la capacité de vivre une vie normale et que l'« intégrité physique » soit protégée (libre de menaces excessives pour la santé et la sécurité, par exemple) mais il n'est pas nécessaire que ceci atteigne le degré de sévérité requis au titre de l'article 3. Ainsi, dans le contexte des tentatives de retours en masse des Kosovars albanais, par exemple, il pourrait y avoir des individus qui sont particu-

lièrement vulnérables – comme les mères isolées sans soutien – et qui pourraient être à même de montrer que ce serait une atteinte à leurs droits à une vie privée et familiale au titre de l'article 8 de s'attendre à ce qu'ils mènent une vie normale dans de telles conditions. Dans ces cas aussi, il s'agira de comparer les conséquences du renvoi à la nécessité de faire respecter le contrôle de l'immigration – sauf si le mauvais traitement auquel ils seraient confrontés est si grave que cela équivaldrait à une violation de l'article 3, auquel cas ils ne peuvent être renvoyés dans leur pays.

L'autre droit visé à la CEDH qui est fréquemment oublié, mais qui n'en est pas moins très important, est le droit à la non discrimination au titre de l'article 14. Ce n'est pas un droit isolé car il doit s'agir d'une discrimination qui se rapporte à l'exercice de l'un des autres droits visés à la CEDH. Mais il est très vaste dans sa portée, car il peut être utilisé pour contester la discrimination pour n'importe quels griefs, même ceux qui ne sont pas spécifiquement énumérés. S'agissant des demandeurs d'asile, il pourrait être utilisé pour contester des politiques de retour sélectives qui auraient des répercussions sur les droits prévus à l'article 8 par rapport à des groupes ethniques et nationaux divers si cette différence ne pouvait pas se justifier objectivement.

Une ligne de base pour les droits

L'aspect le plus important de la Loi sur les droits de l'Homme pourrait cependant être qu'elle fournit une ligne de base pour les droits au RU en deçà de laquelle les décideurs et les juges ne peuvent descendre. Ceci est tout particulièrement important au vu des interprétations de plus en plus restrictives de la part des États européens quant aux obligations qui leur incombent au regard de la Convention de 1951 sur les réfugiés ; et, de fait, au vu des sérieuses allusions selon lesquelles la Convention serait dépassée et aurait grand besoin d'être remaniée. Et pourtant, quoi que fassent le RU et les autres pays de l'UE au sujet de la Convention de 1951, ils ne peuvent se dérober à leurs obligations au regard de la CEDH. Il leur est interdit de renvoyer des gens qui seraient confrontés à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant ; ils sont tenus de justifier toute ingérence dans la vie privée et familiale ; et ils ne peuvent faire de discrimination entre ceux qu'ils choisissent de protéger. Il s'agit de droits très importants qui sont enchâssés dans la législation et la pratique du RU et ils devraient étendre et renforcer la protection en matière de droits de l'Homme à la disposition des réfugiés et des demandeurs d'asile.

JUSTICE, 59 Carter Lane, Londres EC4V 5AQ, DX 323.
Téléphone : +44 (0)20 7329 5100. Télécopie : +44 (0)20 7329 5055.

Le texte intégral de la Loi de 1998 sur les droits de l'Homme au RU se trouve à <www.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980042.htm>.

Changer de place : des Bosniaques en Grande-Bretagne

Rachel Houghton, anciennement coordinatrice adjointe, HPN

Se déplacer, je préférerais dire changer de place, constitue l'une des principales parties de la vie humaine. Mais il existe maintes raisons différentes pour lesquelles les gens décident de se déplacer. Pour certains groupes, à l'instar des nomades, des gens du voyage ou des tziganes, se déplacer est un mode de vie. D'autres se déplacent par plaisir ou pour avoir une nouvelle maison et des chances d'emploi. D'aucuns se déplacent simplement afin d'explorer et d'élargir leur compréhension des différents mondes et des différents peuples. Toutefois, tous ces gens ont quelque chose en commun. Ils se déplacent parce qu'ils en ont fait le choix et qu'ils en ont décidé ainsi.

Nous avons dû nous déplacer sans l'avoir aucunement choisi. On nous a fait partir de force, on nous a expulsés de notre pays, de notre maison et on nous a privés de notre rythme de vie ; nous avons subi une soi-disant « épuration ethnique ».

Sakib Podgoric est arrivé au RU avec sa famille, y compris son fils Sander, le 15 octobre 1992. Il venait d'un camp de réfugiés en Slovénie. Faute de label, Sakib est un Bosniaque musulman, « bien qu'en fait », dit-il, « je préférerais dire que je suis bosniaque car si je dis que je suis musulman, c'est toujours lié uniquement à la religion ; Bosniaque – Bosnjak – est plus vaste ».

Avant la guerre, Sakib et sa famille jouissaient d'une vie confortable dans la petite ville d'Odzak située dans le nord-est de la Bosnie-Herzégovine (B.-H.). Sakib était directeur général de deux sociétés étatiques depuis plus d'une vingtaine d'années et maire d'Odzak depuis trois ans. Seule la largeur de la rivière Sava sépare Odzak de la Croatie et Sakib se félicitera plus tard de cette proximité.

Lors de l'éclatement de la guerre en Croatie en 1991, les douze mille habitants d'Odzak ont essayé de continuer à vivre normalement. Hélas, selon Zagreb, Odzak faisait partie de « la grande Croatie » et les combats ont rapidement franchi la frontière ; dès avril 1992, la ville était encerclée par l'arrière monténégrine serbe de l'armée nationale yougoslave, ainsi que par des groupes *ponctuels* d'irréguliers serbes bosniaques dont la brutalité était notoire. (« Les Serbes de la ville avaient pris la fuite une ou deux nuits auparavant car ils étaient au courant de l'attaque. Seuls restaient les Croates et les Bosniaques musulmans. ») Les combats pour Odzak entre les Croates et les Serbes ont alors commencé.

L'armée et les irréguliers serbes ont assiégé Odzak pendant plus de quatre mois, pilonnant la ville avec deux à trois mille obus par jour. Avant le siège, Sakib avait réussi à organiser le départ de sa famille en tant que réfugiés vers la Croatie puis, de là, vers la Slovénie. Il était resté au pays pour essayer d'organiser un semblant de normalité pour ceux qui étaient encore dans la ville et pour essayer de maintenir ouverts les magasins de la société. « Puis, un jour, les soi-disant pouvoirs locaux m'ont annoncé que je n'étais plus directeur général. Ma maison a été confisquée et j'ai dû me terrer, passant d'une cave à l'autre chaque nuit. Des soldats ont été installés dans ma maison. Les pouvoirs locaux n'ont même pas essayé de maintenir l'ordre public. La confusion la plus totale régnait. »

Ne sachant pas où se trouvait sa famille, Sakib s'est échappé en franchissant la Sava pour trouver refuge en Croatie. Là, il a été appréhendé par les « soi-disant

autorités », organisées principalement par les Croates, et placé dans un camp de détenus. Quelques jours plus tard, il a été rapatrié de force en B.-H. . Il a de nouveau pris la fuite, réussissant cette fois-ci à échapper aux autorités. Il est parvenu à pied et en train jusqu'à Zagreb, situé à 200 kilomètres de la frontière. De là, il s'est rendu dans la République de Slovénie nouvellement indépendante où, dit-il, « j'ai trouvé ma famille dans un camp de réfugiés ». Ainsi réunie, la famille Podgoric s'est retrouvée « purement par hasard » dans un convoi de réfugiés - en partance pour la Grande-Bretagne - organisé par le groupe Alert, dont le siège se trouve au RU, conjointement avec la Croix-Rouge slovène.

Il n'y a pas d'autres familles d'Odzak au RU. « Chacun a son histoire à raconter » dit Sakib. « Certains sont restés en Croatie. La plupart sont partis en Allemagne en tant que réfugiés ; d'autres vers la Norvège et la Suisse et même plus loin, vers les États-Unis et l'Australie. Seule une centaine n'est pas parvenue à s'échapper et ils sont tous morts. » Le frère de Sakib est au Danemark. Sa sœur était d'abord en Allemagne, mais après l'adoption par le gouvernement allemand d'une politique de rapatriement forcé en B.-H., sa famille et elle sont parties pour les États-Unis.

L'arrivée en Grande-Bretagne

L'on compte environ huit milliers de Bosniaques au RU. Au début des années 1990, ces réfugiés (dont certains Croates et un plus petit nombre de Serbes) ont été bien accueillis : l'opinion publique leur était favorable et le cri médiatique xénophobe parlant d'un « flot » de réfugiés et de « faux » demandeurs d'asile « qui se déversait » dans le pays n'avait pas encore été exprimé. Il n'empêche, les aspects officiels et juridiques de leur arrivée n'auraient pas pu être plus différents.

Selon leur propre situation personnelle et / ou la façon dont ils étaient arrivés, les Bosniaques se sont vus attribuer des statuts d'immigrés très divers. Il en existe au moins cinq catégories : demandeur d'asile ; autorisation exceptionnelle de demeurer au RU ; statut de réfugié ; protection provisoire ; et, enfin, évacué pour des raisons médicales. Chacune de ces catégories donne des droits différents quant au logement, aux allocations gouvernementales, à l'éducation, aux voyages à l'étranger et ainsi de suite. Dans certains cas d'espèce, les membres d'une même famille sont dotés

de statuts différents. Ceci a engendré des tensions psychologiques et une incertitude énormes et, parfois, des divergences au sein des familles et bien sûr au sein des communautés. Cela signifie que certains sont contraints à vivre d'allocations plus longtemps que cela n'est nécessaire. « La chose la plus terrible qui peut arriver à quiconque a connu l'indépendance est de devoir dépendre d'un tiers », pense Sakib. Contraints à vivre d'allocations, certains réfugiés se sont mis à mendier et se sont tournés vers la petite délinquance ; et l'opinion publique, attisée par des reportages médiatiques négatifs, a commencé à se tourner contre eux.

A son arrivée au RU, Sakib a demandé l'asile politique en se fondant sur le rôle de premier plan qu'il avait joué dans sa communauté d'origine. Il a fallu presque deux années pour que sa demande lui soit refusée. De fait, Sakib n'a jamais été reconnu comme étant un réfugié. Dans beaucoup d'autres pays, il est beaucoup plus facile d'obtenir ce statut et le processus est relativement rapide. En Irlande, par exemple, les réfugiés ont le droit de demander la double nationalité après trois ans (ou l'autorisation de rester en Irlande s'il ne souhaitent pas acquérir la citoyenneté) et tous les réfugiés jouissent des mêmes droits que les citoyens irlandais. Par comparaison, il peut falloir près de treize ans pour obtenir la citoyenneté au RU, malgré le fait que de nombreux « réfugiés » paient des impôts. Sakib habite au RU sous le statut d'« autorisation exceptionnelle de demeurer au RU » ; toute sa famille travaille et paie des impôts. Au RU, en vertu du « régime de coupons », les réfugiés reçoivent des coupons qu'ils peuvent échanger contre des marchandises dans des magasins spécialisés au lieu d'argent liquide. Pour Sakib, ce mécanisme « n'est pas la meilleure solution » et les restrictions qu'il impose ne facilitent pas l'installation des réfugiés dans leur nouvelle société.

Huit ans après son arrivée au RU, Sakib est conseiller et chargé du développement auprès du Collectif pour la B.-H. dans le Hertfordshire, le comté situé au nord de Londres où il habite à présent. Il existe treize collectifs de cette nature dans tout le RU. La communauté que soutient le collectif du Hertfordshire compte quatre-vingt familles, soit deux cent cinquante personnes, et elle est l'une des plus actives du RU.

Le Collectif pour la B.-H. a pour objectifs principaux :

1. d'encourager et de faciliter l'intégration des Bosniaques dans la société britannique plus vaste et de soutenir leur santé mentale pendant ce processus ; et
2. de s'efforcer de préserver la langue, la culture et les coutumes de leur pays d'origine. Ceci est considéré comme étant particulièrement important pour les plus jeunes et des cours ont lieu le samedi pour enseigner aux jeunes bosniaques leurs traditions, leur histoire et leur langue. Des soirées amicales entre Bosniaques sont aussi organisées régulièrement dans tout le comté.

Sakib est fermement convaincu que chaque réfugié ou chaque groupuscule de réfugiés peut créer un tel

groupe. Son collectif particulier a été créé par l'association du Conseil pour les réfugiés au titre du Projet pour la Bosnie (qui était financé par les soins du gouvernement britannique), de Refugee Action ainsi que d'un noyau de réfugiés bosniaques actifs du Hertfordshire. Le collectif reçoit à présent des fonds de la Loterie nationale.

Voici les messages essentiels que Sakib tient à transmettre aux nouveaux réfugiés et à ses compatriotes réfugiés : (1) « Considérez [le RU] comme un endroit aux multiples opportunités *mais pas* de manière opportuniste. Ceci ne fera que conduire à des commentaires négatifs de la part des médias. (2) Ne ménagez aucun effort pour votre perfectionnement et celui de votre famille. Apprenez l'anglais et saisissez la moindre occasion d'améliorer votre formation et vos compétences afin de pouvoir apporter une contribution à la communauté au sein de laquelle vous vivez. (3) Arrêtez dès que possible de recevoir des allocations. (4) Essayez de vous intégrer à la société britannique mais ne vous y assimilez pas. Conservez vos traditions et n'oubliez pas vos origines ». Et Sakib d'ajouter : « je ne crois pas que ce soit une mauvaise chose d'avoir la chance de s'enrichir de deux manières plutôt que d'une ».

Améliorer la situation pour les réfugiés dans les pays hôtes

Et pourtant pour certains, pas même l'évocation la plus fidèle de la culture et des coutumes bosniaques ne peut compenser la perte d'une patrie. Certains membres de la communauté bosniaque ne cesseront jamais de regretter leur vie d'auparavant. La réalité, cependant, est qu'« il n'y a rien chez eux qui puisse les inciter à revenir ».

Malgré cela, Sakib est fermement convaincu qu'il faudrait aider ces gens à se réinstaller : il vaut mieux qu'un pays hôte octroie des primes de réintégration plutôt que de fournir des allocations de sécurité sociale et des compléments de ressources à l'infini. A l'évidence, le retour des réfugiés nécessite plus que des primes de réintégration, comme le laisse clairement entendre l'article connexe intitulé « Le retour : une affaire de temps et de patience ». Il faut d'abord encourager des sociétés civiles fortes, garantir la sécurité et instaurer une économie viable. Les questions d'hébergement aussi doivent être traitées et des cadres juridiques mis en place pour garantir que les biens sont rendus à leurs véritables propriétaires.

Le RU en particulier, mais également les autres pays hôtes, pourraient en faire davantage pour aider les réfugiés qui désirent rester : « Il faut les aider à régler la question de leur statut le plus tôt possible. Pourquoi les faire attendre treize ans ? » s'insurge Sakib. Il soutient que les gouvernements des pays hôtes pourraient en faire bien davantage pour aider les populations de réfugiés sur leur territoire et faciliter leur intégration dans la société. Ceci, à son tour, signifierait que ces derniers sont moins la proie de critiques de la part des médias – phénomène qui déclenche un cycle négatif de réactions automatiques allant des hommes politiques jusqu'à des histoires enflammées dans les

médias, des mesures de plus en plus répressives envers les réfugiés et, par la suite, encore plus de « problèmes » avec les réfugiés qui ne sont pas en mesure de travailler et de commencer le processus d'intégration dans les communautés dans lesquelles ils sont placés.

« Allégez la bureaucratie et faites participer les communautés de réfugiés aux mesures qui les concernent » préconise Sakib. « Les faux demandeurs d'asile ne sont pas le principal problème. Si les ministres du gouvernement étaient prêts à consulter les collectivités locales, ils s'apercevraient qu'elles sont tout à fait disposées à les aider à trouver des solutions ;

ils s'apercevraient également que chaque groupe sait qui est un réfugié authentique et qui ne l'est pas. »

La communauté bosniaque en Grande-Bretagne est ici à demeure. L'espoir est que, grâce à des porte-parole tels que Sakib, l'opinion – et la législation – au RU va évoluer afin de traiter la communauté bosniaque et, avec elle, toutes les communautés de réfugiés, avec la dignité et le respect qui leur sont dus.

Bosnia-Herzegovina Community Association in Hertfordshire, Oaklands College, Elstree Way, Borehamwood, Herts, WD6 1JZ, GB.

La campagne pour faire reculer la xénophobie en Afrique du Sud

Jennifer Parsley, coordinatrice nationale de la Campagne pour faire reculer la xénophobie, Johannesburg

Un jour de printemps de septembre 1998, trois hommes non sud-africains ont été tués dans un train alors qu'ils se rendaient de Pretoria à Johannesburg. Ces meurtres ont été imputés à des Sud-Africains qui reprochaient aux étrangers les niveaux élevés de chômage dans leur pays. Moins de deux ans plus tard, le 4 août 2000, un réfugié soudanais du nom de James Diop a été grièvement blessé au cours d'une attaque analogue. Diop se rendait en train de Pretoria à Pretoria North lorsqu'il a été attaqué par un groupe d'hommes armés et jeté hors du train. Au cours d'un autre incident, Roy Ndeti, un Kenyan qui était venu en Afrique du Sud dans l'espoir d'y trouver de meilleures chances d'emploi, a été réveillé un matin au début d'août pour se trouver face à des attaquants armés qui lui ont tiré dessus ainsi que sur son compagnon d'appartement avant de prendre la fuite sans rien emporter avec eux.

La xénophobie en Afrique du Sud se manifeste de diverses manières, allant d'injures désobligeantes jusqu'au harcèlement et aux agressions d'ordre physique. Comme en témoignent ces incidents, les étrangers africains en particulier sont rendus responsables des problèmes sociaux et économiques persistants dont souffre l'Afrique du Sud, du taux élevé de criminalité, de la propagation du VIH et du Sida et du manque d'emplois. Les attaquants ne font aucune distinction entre les migrants légaux et les clandestins. Pour les réfugiés qui cherchent à échapper aux conflits sociaux et à la guerre dans leur pays d'origine, ces incidents xénophobes sont tout particulièrement inquiétants.

Inquiets de l'augmentation de la xénophobie, le Consortium national pour les affaires liées aux réfugiés (NCRA), la Commission sud-africaine pour les droits de l'Homme (SAHRC), le Haut commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR) ainsi que d'autres organisations ont mené une série d'ateliers et de consultations qui se sont soldés par la rédaction en 1998 de deux documents intitulés « Braamfontein Statement » [« Déclaration de Braamfontein »] qui con-

damne la xénophobie comme étant une atteinte aux droits de la personne humaine ; et 'Roll Back Xenophobia : National Plan of Action' [« Campagne pour faire reculer la xénophobie : plan national d'action »].

Ce Plan d'action sert de fondement à la Campagne pour faire reculer la xénophobie (ou campagne RBX), dont l'objectif est de veiller à ce que les droits fondamentaux des gens qui ne sont pas sud-africains soient appréciés, protégés et promus comme il est exposé dans la Constitution sud-africaine, dans la déclaration des droits du peuple sud-africain et dans les obligations inter-nationales du pays. Il fait ressortir six points centraux :

- la détresse et les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile ;
- la violence à l'encontre des colporteurs étrangers ;
- les atteintes aux droits des travailleurs migrants ;
- le rôle de l'éducation ;
- le comportement des policiers et des fonctionnaires ; et
- la couverture médiatique sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants.

Dès le début de 1999, une campagne active a été menée, comprenant la publication de textes écrits et de documentation tels que brochures, tracts, affiches et un magazine. Des séries pour la radio ont été réalisées pour des stations commerciales et des stations spécialisées pour certaines communautés ; des séminaires ont été organisés sur les droits des réfugiés, la migration et la xénophobie ; des contributions ont été ajoutées dans les dramatiques télévisées et les programmes pédagogiques de la TV ; et la campagne a bénéficié d'une vaste couverture médiatique, tant dans la presse écrite qu'à la télévision et à la radio. L'une des séries radiodiffusée de la campagne, intitulée 'Once We Were There', décrit dans le menu les expériences de dix anciens exilés sud-africains qui ont apporté leur soutien à la campagne pour faire reculer la xénophobie

(RBX). Parmi ceux qui y ont participé figurent des personnalités du monde du sport, des fonctionnaires de haut rang du gouvernement, des industriels et des artistes. Cette série sera diffusée sur quinze stations de radio de communautés dans tout le pays et elle constituera une ressource précieuse pour les futures activités de la campagne.

La campagne s'est également servie de journées sur les droits de l'Homme pour souligner que la xénophobie constituait une atteinte à ces mêmes droits. La Journée pour les Réfugiés en Afrique, le 20 juin 1999, a fourni l'élan nécessaire à la campagne, avec tout un éventail d'activités dans tous les principaux centres du pays. Le 21 octobre, Journée des Droits de l'Homme en Afrique, la campagne a organisé une manifestation culturelle sous la forme de dix ateliers à l'adresse des jeunes du lycée. Cet événement a été suivi d'un concert qui exposait les jeunes aux divers styles de musique du continent. La campagne a également participé aux célébrations pour la Journée internationale des droits de l'Homme en organisant une exposition à la Galerie d'art de Durban et un atelier ou une session d'information sur la xénophobie. Ces événements ont été suivis d'une exposition pour la Journée des droits de l'Homme en Afrique du Sud. La Journée pour les Réfugiés en Afrique de l'an 2000 s'est soldée par une semaine très enrichissante de délibérations et de dialogue associés à des manifestations artistiques, musicales et gastronomiques.

Comme la présentation d'images positives des réfugiés constitue la pierre angulaire de la campagne RBX, il a aussi été lancé dans le cadre de cette campagne un projet national en matière de photographie dit « Soutra : Images de Refuge » (Soutra signifie paix et protection en Madeng, une langue communément parlée en Afrique occidentale). Des réfugiés ont reçu une formation leur permettant d'acquérir des compétences de base en photographie puis on leur a fourni des appareils photo afin qu'ils documentent leur vie et leurs expériences. Il s'agit de photographies de réfugiés, prises par des réfugiés, afin de fournir un aperçu unique sur la vie qu'ils mènent et sur les défis qui se présentent à eux en Afrique du Sud. Des expositions ont eu lieu à Johannesburg, à Pretoria, au Cap et à Durban.

Le succès de ce projet et la nécessité de permettre aux médias d'avoir accès aux réfugiés a donné lieu à un projet radio novateur et passionnant, entrepris en association avec la radio sud-africaine (SABC), intitulé 'Voices of Refuge' [Voix de Refuge]. Dix réfugiés ont appris à réaliser des documentaires pour la radio qui ont été diffusés sur les stations de la SABC. Le projet a été élargi cette année pour y inclure la formation de réfugiés au Cap.

La xénophobie étant souvent attisée par une couverture médiatique mal renseignée, une série d'ateliers a été organisée avec des journalistes à Johannesburg, au Cap et à Port Elizabeth. Ces ateliers visaient à sensibiliser les médias aux difficultés auxquelles sont confrontés les réfugiés et les migrants ainsi qu'à promouvoir une

couverture mieux informée de leurs problèmes et de ceux du continent africain dans son ensemble. Des travaux ont aussi commencé avec les départements ministériels pour garantir que les fonctionnaires et la police soient conscients de la responsabilité qui incombe au gouvernement de protéger et de promouvoir les droits des réfugiés et des migrants.

La xénophobie de l'après apartheid provient essentiellement du fait que les communautés sud-africaines connaissent mal l'histoire de leur continent. C'est cette ignorance, à laquelle s'ajoute une concurrence pour se procurer de rares ressources de base, qui mène à la crainte, à la méfiance et à la défiance.

Pour remédier à cette ignorance, la campagne a encouragé une collaboration étroite sous forme de partenariats avec les communautés de migrants et, en particulier, avec les réfugiés. Toutes les activités susvisées ont été organisées en partenariat avec les forums de réfugiés et les organisations de communautés de réfugiés. Grâce à cela les Sud-Africains ont pu avoir un contact direct avec les réfugiés et ils ont eu la chance de faire connaissance avec « la personne derrière les statistiques ». Dans la foulée, les réfugiés ont aussi renforcé leur capacité au niveau des organisations et à titre individuel.

L'Afrique du Sud est en train de se construire une identité nationale au sortir d'un passé violent et fissuré. De multiples événements (formation d'une nation, « construction de l'Afrique » et mondialisation) se déroulent parallèlement, mais ils donnent également lieu à des tensions et des contradictions au niveau de la base.

Au cours d'un atelier avec les médias un réfugié en provenance de la Somalie a écrit quelques mots sur la vision du continent africain qui était la sienne :

Il fut un temps où l'humanité parcourait la planète sans entrave. Il n'existait pas de frontières pour l'empêcher d'entrer en contact avec les autres cultures. Les seuls obstacles étaient les rivières en crue. Jusqu'à l'arrivée du colonialisme et du racisme, l'humanité n'avait nullement peur de prendre contact avec les peuples d'autres cultures. Puis des frontières ont été tracées et le racisme est devenu la qualité humaine. J'attends une civilisation où les hommes ne se regarderont pas en fonction du pays d'où ils viennent.

La Campagne pour faire reculer la xénophobie, en ciblant des audiences très diverses, s'efforce de promouvoir l'acceptation, la compréhension, l'appréciation et le respect de la diversité. Ce faisant, nous espérons que les souffrances dont ont été victimes James Diop, Roy Ndeti et un nombre incalculable d'autres nous rappelleront un passé intolérant plutôt qu'elles ne serviront d'exemples des réalités auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui.

La Commission sud-africaine des droits de l'Homme (SAHRC) se trouve à <www.sahrc.org.za>. Pour de plus amples renseignements sur la Campagne pour faire reculer la xénophobie, voir le site Internet du Consortium national sur les Affaires liées aux réfugiés (NCRA) : <www.lhr.org.za/rollback/rollback.htm>

Le Projet Sphere à la fin de la Phase II

Sean Lowrie, directeur de la formation, Projet Sphere, Londres, RU

Suite à l'approbation de la phase finale du projet Sphere (de novembre 2000 à novembre 2003), il nous est donné l'occasion de réfléchir à ce qui s'est dégagé jusqu'à ce jour, de tirer les enseignements des résultats et de s'assurer que les travaux futurs du projet sont aussi efficaces que possible. Le projet Sphere offre une occasion unique de contribuer de manière appréciable et positive à la façon dont opère le système humanitaire. Toutefois il lance aussi le défi à la communauté de l'action humanitaire de faire face aux problèmes plus importants et plus difficiles qui sapent l'efficacité de ce système.

En quoi consiste Sphere ?

Le projet Sphere vise à accroître l'efficacité de l'assistance humanitaire et à mieux responsabiliser les agences humanitaires. A présent dans sa troisième année, le projet est l'une des initiatives de collaboration et de concertation les plus importantes que la communauté de l'action humanitaire ait jamais connues. Plus de huit cent personnes ont contribué à la partie technique de cette initiative dont l'élément le plus tangible est un manuel contenant une Charte humanitaire, des normes minimales, des indicateurs clés et des notes de référence sur les cinq secteurs de base sauveteurs de vie dans l'intervention en cas de catastrophe : eau et assainissement, aide alimentaire, nutrition, abris et sélection des sites ; et services médicaux.

Le manuel est le premier instrument de programmation au sein de la communauté de l'action humanitaire à formuler un rapport entre les principes, les normes juridiques et les normes de qualité. Tout en n'étant pas spécifiquement conçu pour combler les différences de culture éventuelles entre les organisations, le manuel fournit une langue et des points de référence communs au sein de la complexité des organisations qui composent le système humanitaire. Il représente également une contribution énorme et de tout premier rang de la part des ONG visant à améliorer la vie des populations sinistrées. Ce qui n'est pas clair, cependant, c'est dans quelle mesure il pourrait avoir des répercussions sur les travaux des organisations humanitaires. Avant de pouvoir en faire le bilan, il faut qu'une forte proportion du système humanitaire prenne connaissance du manuel et de la façon de l'exploiter correctement. La seconde phase du Projet Sphere a, par conséquent, été consacrée à la diffusion, à la formation et à l'expérimentation.

Comment fonctionne le projet

Sphere a utilisé une approche « multipiste » pour assurer la diffusion du manuel et des idées du projet. La piste principale est par le biais du comité de direction du projet – un groupe de réseaux d'ONG

représentant près de mille cinq cents agences qui participent à une forte proportion des opérations de secours entreprises aujourd'hui. Le comité de direction du projet, qui se réunit trois fois par an, comprend le SCHR, InterAction, VOICE et le CIAB (ICVA). Le projet est financé par les soins de douze gouvernements et des ONG qui participent au comité de direction. Une autre « piste » est le site Internet de Sphere (<www.sphereproject.org>) qui offre gratuitement et en trois langues le manuel, des supports pédagogiques, une information sur les agences pilotes, des comptes-rendus et des études de cas.

Cette année, une autre « piste » s'est développée lorsque dix-huit ONG ont décidé de participer à la mise à l'essai de Sphere. Ces dix-huit organisations se sont engagées à incorporer la charte humanitaire et les normes minimales dans leur politique et leurs pratiques. La diffusion générale s'effectue également par le biais d'un bulletin électronique trimestriel, d'une vidéo de présentation du projet, d'articles, d'exposés publics et d'une participation aux réunions pertinentes. Finalement, le personnel du projet répond de plus en plus à des demandes de conseils et d'information émanant de membres du public à titre individuel.

De la politique à la pratique

Le programme de formation encourage l'idée que l'utilisation de cet instrument (le manuel de Sphere) augmentera la qualité et facilitera une vie davantage empreinte de dignité pour les personnes touchées par le conflit et la catastrophe. Le seul moyen d'évaluer si cet instrument améliore effectivement la qualité est de s'en servir. De surcroît le programme de formation oblige à dépasser les mandats spécifiques de l'organisation pour réfléchir aux effets collectifs du système humanitaire.

Le manuel est un outil de programmation simple et clair. Il peut s'appliquer à tous les stades du cycle programmatique, dans le renforcement des capacités locales, dans la formation, dans les activités de promotion et dans la coordination. Parmi les avantages qu'offre son utilisation citons quelques faits :

- le système humanitaire y gagne une langue commune si indispensable ;
- les organisations apprendront grâce à l'utilisation de points de repères et d'une justification plus sophistiquée à l'aide d'indicateurs fondée sur une analyse approfondie du contexte d'opération ; et
- les individus deviendront plus compétents en se référant à l'information contenue dans le manuel.

Le programme de formation est principalement axé sur les travaux au quotidien du spécialiste de l'action

humanitaire, à titre individuel. Cet axe met en relief certains des problèmes d'apprentissage qui se présentent dans un secteur de gestion des crises décentralisé et multiculturel, où la rotation du personnel est élevée. La documentation forme également la base du programme utilisé dans les ateliers de terrain interagences. Les ateliers sont conçus pour faciliter la discussion, accroître la sensibilisation et faire mieux comprendre comment utiliser judicieusement le manuel. Ils soulignent aussi que Sphere est une démarche d'apprentissage plutôt que l'imposition statique de normes. Quiconque œuvre dans le système humanitaire peut y participer.

Les supports pédagogiques : chacun y trouve son compte

La majorité des formateurs reconnaîtront que ces supports devront être adaptés aux besoins d'un public particulier. Ces supports sont présentés sous forme de plans sur le site Internet de Sphere, assortis d'instructions et de notes de référence très détaillées.

Le programme de formation comprend quatre modules. Le module préliminaire insiste sur le fait que les normes minimales de Sphere sont conçues pour être absolues et applicables dans toutes les situations. Les indicateurs clés de chaque norme minimale permettent de mesurer si la norme a été atteinte ou non. Les indicateurs ne sont pas tous applicables dans toutes les situations mais ils fournissent un point de référence à partir duquel peut se développer la sélection des indicateurs appropriés à la situation. Les notes de référence facilitent la sélection des indicateurs et clarifient des sujets de controverse où un consensus n'a pas encore été atteint, de même que les lacunes dans les connaissances.

Le cycle programmatique en quatre modules sert de cadre pragmatique et facile à comprendre pour encourager la discussion. Il souligne que les évaluations impliquent une compréhension du contexte et nécessitent de trouver un équilibre entre vitesse et exactitude. Des indicateurs communément utilisés peuvent atténuer le parti pris, assurer la cohérence, faciliter la coordination et converger vers un système efficace de gestion de l'information. La partie sur l'analyse des problèmes offre des « lentilles analytiques » diverses qui peuvent servir à révéler l'ensemble complet et la complexité des problèmes auxquels une population en danger se trouve confrontée et propose que le manuel serve d'instrument de diagnostic rapide et simple.

Le module sur la préparation préalable aux catastrophes explore comment le manuel peut être utilisé dans les activités de préparation aux catastrophes et souligne le droit de participer des populations sinistrées et la nécessité cruciale de renforcer les capacités locales. Ces deux idées sont aussi fréquemment représentées dans le manuel.

Le module sur la charte humanitaire invite les participants à réfléchir au sens du terme

« humanitaire » et à ce qui motive le travail humanitaire. Il explore comment les principes et les instruments juridiques internationaux peuvent aider le personnel de terrain à prendre des décisions lorsque celui-ci se trouve confronté à des « dilemmes » inévitables, énonçant clairement que la prise de décision commence par une analyse des problèmes et associe les principes aux mandats et aux cultures des organisations.

Le « tour promotionnel » de Sphere

Environ un millier de professionnels de l'action humanitaire a participé aux événements pédagogiques de Sphere dans le monde entier. Sur le terrain, les participants représentent habituellement un mélange d'ONG nationales et internationales, d'institutions des Nations unies, de représentants des donateurs et de l'administration. Les bilans effectués après les ateliers révèlent que les participants sont satisfaits de ce qu'ils ont appris pendant l'atelier et désireux d'utiliser le manuel à l'avenir. Pour savoir si les ateliers aidaient véritablement les gens à utiliser le manuel un questionnaire d'évaluation a été envoyé en août à plus de quatre cents personnes qui avaient participé à des ateliers, leur demandant si elles utilisaient à présent le manuel. À l'évidence, les individus commencent à utiliser le manuel sans l'animation de l'équipe du projet, ce qui indique qu'une certaine appropriation est en train de se faire et que les ateliers pourraient bien avoir un effet. En outre, un atelier pilote sur la formation des formateurs a encouragé plusieurs ateliers Sphere de terrain, indépendamment de l'équipe du projet. Ces signes sont encourageants ; le bilan devrait nous en dire plus long.

Discussions, polémique et idées fausses courantes

Plusieurs points de discussion sont fréquemment soulevés au cours des ateliers. L'un des plus courants est l'idée fautive selon laquelle le projet Sphere et le projet de Médiateur seraient une seule et même chose alors qu'il s'agit en fait d'initiatives différentes, dont chacune est gérée par son propre comité. (Sur le projet de Médiateur, voir l'article connexe intitulé « Le projet de transparence humanitaire : une voix pour les populations touchées par les catastrophes et le conflit ».

De temps à autre, il y a une discussion sur l'interprétation de Sphere et sur ses répercussions. D'aucuns estiment que les normes minimales présentent un certain danger en ce sens qu'elles pourraient être utilisées par des donateurs ou des gouvernements afin d'exercer un contrôle sur les ONG ou encore qu'un personnel inexpérimenté pourrait s'imaginer que les normes minimales constituent la seule façon de mesurer la qualité et les utiliser sans discernement. Lors d'un récent atelier interagences à Washington, l'un des participants a employé la métaphore suivante pour décrire comment elle comprenait Sphere : « Les véhicules constituent un outil pour le travail humanitaire et pourtant les accidents impliquant des véhicules représentent la menace la plus importante pour la vie des employés

des organismes d'entraide. Nous conduisons tous et nous réduisons les risques au minimum en apprenant comment conduire correctement ». De même, Sphere est un instrument et le programme de formation consiste à apprendre comment se servir de cet instrument judicieusement afin d'optimiser les avantages et les possibilités qu'il offre.

À terme, cependant, le programme de formation suppose que les effectifs des ONG sont à même d'entreprendre une analyse approfondie du contexte avant de prendre des décisions pragmatiques éclairées par le manuel. La communauté de l'aide humanitaire a mûri depuis l'époque du stéréotype de « fumiste humanitaire ». Le renvoi incessant, dans tout le manuel, à l'analyse, au renforcement des capacités et à la participation, ne peut que renforcer cette profondeur et cette maturité.

La seconde idée fautive est que le bureau du projet Sphere surveille le respect des normes Sphere. Bien qu'il n'existe pas de mécanisme officiel d'engagement, les dix-huit agences pilotes qui sont convenues d'intégrer Sphere à leurs opérations se sont en fait « engagées ». Certains réseaux d'ONG n'ont pas exclu de mettre en place une procédure interne d'engagement. Il n'en demeure pas moins qu'il n'existe aucun mécanisme au moyen duquel le bureau du projet serait à même de surveiller le respect des normes Sphere. En outre, cela ne l'intéresse nullement de le faire. Le projet a bien commandité une recherche connexe sur la transparence (accountability en Anglais) et en a conclu deux recommandations principales, à savoir, primo, améliorer la qualité et la transparence du suivi interne et des évaluations des ONG ; et, secundo, que les ONG sur le terrain réalisent les évaluations conjointement.

Le grief fréquemment exprimé en ce qui concerne les normes minimales est qu'il n'est pas possible de les atteindre sans ressources et sans accès aux populations sinistrées (c'est le fameux espace humanitaire). Cette question est abordée dans l'introduction du manuel, mais ce grief provient du fait que Sphere est perçu comme étant un instrument de contrôle plutôt qu'un instrument d'aide à la programmation. Les ateliers soulignent que le manuel peut servir à améliorer la qualité et à promouvoir des solutions à plus long terme. Mais il n'existe pas de « remède miracle » dans un monde où la vie des gens est délibérément mise en péril par les factions belligères, les administrations corrompues et une communauté internationale fréquemment indifférente. S'efforcer d'atteindre les normes minimales ne représente qu'un volet de la réponse à ces problèmes. Les normes minimales ne sont pas des règles mais la formulation du droit à une assistance en cas de catastrophe. Si tout droit impose une obligation, les ONG peuvent encourager plus fermement (à partir d'une plate-forme commune et légitime) les instances gouvernementales à remplir les obligations qui sont les leurs et à tenir compte de l'espace humanitaire.

Regard vers l'avenir

L'un des défis que Sphere doit relever est de maintenir l'équilibre entre la nécessité d'accroître la sensibilisation et celle de ne pas susciter de faux espoirs quant au pouvoir de cet instrument. Sphere n'est pas une initiative de contrôle ; il a pour seul objectif d'améliorer la vie des personnes sinistrées. Ceci constitue-t-il une raison suffisante pour l'adopter et le mettre à l'essai ? Une enquête plus approfondie sur le sujet de la sensibilisation par rapport à ce que l'on attend du projet conduit à la question de savoir comment les organisations fixent leurs priorités. La priorisation et les changements au niveau de l'organisation s'effectuent en règle générale suite à des pressions de l'extérieur. Si les conclusions sur la qualité des ONG dans l'évaluation multi-donateurs sur le Rwanda ont constitué un élan externe pour améliorer les performances, Sphere est avant tout une initiative interne des ONG. Les ONG étant un groupe d'organisations indépendantes, uniques en leur genre et fondées sur des valeurs morales, leur auto-coordination pourrait bien s'apparenter à une tentative visant à rassembler des chats pour les faire avancer dans la même direction. Il n'empêche, la même métaphore pourrait être utilisée pour le système humanitaire dans son ensemble, avec son groupement d'acteurs et de forces complexes, allant des organisations juridiques aux organisations politiques en passant par les organisations bureaucratiques et de société civile, chacune connaissant un succès différent. Les agences humanitaires vont-elles adopter les éléments positifs de Sphere et estimer qu'ils constituent un processus de capacitation ? Au lieu de craindre comment des acteurs externes pourraient se servir abusivement de cet instrument, les ONG devraient peut-être se demander comment elles pourraient employer les normes minimales et les indicateurs pour les mettre au service des principes humanitaires fondamentaux qui sont les leurs et pour améliorer leur performance.

Il est indubitable que Sphere a servi de catalyseur pour de plus amples discussions sur ce que l'on entend par qualité et transparence. Par ailleurs, la réponse au projet a été considérable parce qu'il représente une idée qui cadre avec bien des gens provenant de tous les coins du système humanitaire. Grâce à la persévérance et à un appui très vaste, beaucoup découvrent le manuel et réagissent, par suite, de manière réfléchie et positive. Nous aimerions remercier les nombreuses agences donatrices qui apportent leur soutien à ce projet.

Suite à une demande considérable, le projet a été prolongé. Parmi les activités prévues dans la phase finale citons : davantage d'ateliers, davantage de stages destinés à la formation des formateurs, la poursuite des travaux pilotes, de la promotion et de la diffusion, et la réalisation d'un film vidéo exposant dans les grandes lignes l'application pratique du manuel sur le terrain. Il y aura également une évaluation des effets du projet. Les activités de cette phase finale aboutiront à une nouvelle mouture du manuel à la fin de la

troisième année, fondée sur les informations en retour recueillies auprès des personnes sinistrées, des spécialistes de terrain, des techniciens, des activistes des droits de l'Homme et des acteurs humanitaires. La philosophie de la phase finale ne consiste pas à créer une bureaucratie qui perdure, mais plutôt à réduire les activités de façon méthodique, dans le but que le manuel s'intègre durablement au système humanitaire.

Pour faire face aux questions humanitaires les plus cruciales d'aujourd'hui, les organisations ont besoin d'être mieux équipées pour agir de concert dans les situations de crise et promouvoir fermement des solutions réelles. Le projet Sphere, étant l'une des

rares initiatives en matière de politique humanitaire dotée d'une équipe chargée de travailler sur la promotion, la dissémination et la mise à l'essai, il constitue un exemple de la « fusion des questions concernant la société civile ». Il est vrai que cette fusion n'a produit qu'un instrument. Cependant, c'est un instrument très important et c'est une contribution de tout premier plan pour améliorer la qualité et la responsabilisation de l'action humanitaire des ONG. Il contribue à aboutir à une langue commune qui permet à une action conjointe et mondiale de relever les défis considérables auxquels est confronté un nombre sans cesse grandissant de victimes de conflits et de catastrophes dans le monde entier.

De l'usage de Sphere : l'expérience d'Oxfam en Afrique occidentale

Françoise Mompoin, coordinatrice de l'assistance humanitaire régionale pour l'Afrique occidentale, Oxfam GB

Le centre régional d'Oxfam GB en Afrique occidentale, implanté à Dakar, au Sénégal, a diffusé la charte humanitaire de Sphere et les normes minimales à son personnel d'urgence et à ses principaux partenaires impliqués dans l'intervention humanitaire. Depuis le milieu de 1999, le programme régional d'Afrique occidentale a organisé des ateliers pour expliquer la charte et les normes minimales. Il a de même évalué l'utilité de Sphere dans l'exécution des travaux d'Oxfam et dans quelle mesure Oxfam pourrait contribuer à la troisième phase du projet.

Les ateliers

Les ateliers, qui sont organisés sous la forme d'exercices de renforcement de la capacité, ont été utiles aux pays où Oxfam est représenté. Parmi ceux-ci figurent le Liberia et la Sierra Leone, où des conditions de conflit prévalent, et des régions touchées par des catastrophes naturelles, telles que les crues de 1999 dans le nord du Sénégal.

Les ateliers sont organisés de manière à cadrer avec la réorganisation au sein d'Oxfam de sa programmation au plan mondial, régional et local. Cette réorganisation est axée sur cinq ensembles d'objectifs en matière de changement stratégique. Chaque objectif correspond à un droit fondamental de la personne humaine qui devient le moteur d'une approche « mono-programmatique » au sein d'une région : le droit à des moyens d'existence durables ; le droit à des services médicaux et à l'éducation ; le droit à la vie et à la sécurité ; le droit d'exprimer son opinion et, enfin, la parité entre les sexes.

Les objectifs quatre et cinq couvrent des questions factuelles et ils devraient par conséquent être présents dans tous les programmes. Le troisième – le droit à la vie et à la sécurité – est directement lié à l'utilisation et à la diffusion de Sphere. L'idée sous-jacente de normes minimales fondées sur les principes du droit human-

itaire et le respect des droits fondamentaux de vivre dans la dignité constitue la pierre angulaire de la programmation d'Oxfam dans le cadre du troisième objectif.

Les ateliers constituent un moyen pratique d'aider les populations à comprendre qu'elles jouissent de droits fondamentaux et que leurs gouvernements sont responsables de faire respecter ces droits. De fait, les ateliers visent à permettre aux populations avec lesquelles Oxfam travaille de se prendre en charge en leur donnant les instruments propres à demander que leurs droits soient satisfaits. Les sessions portant sur le renforcement des capacités locales se composent de quatre parties principales :

1. Une introduction sur les principes de base du droit humanitaire, les textes sur lesquels se fonde la charte et les obligations des États ;
2. Une explication de l'approche « mono-programmatique » d'Oxfam avec une insistance particulière sur le troisième objectif ;
3. Une description par le menu des normes minimales fixées par le Projet Sphere, en énonçant clairement qu'il faut aspirer à ces normes mais que, malheureusement, il se peut que celles-ci ne soient pas toujours pleinement satisfaites ;
4. Une discussion libre sur la validité d'application de ces normes minimales à des situations spécifiques dans des pays donnés. Ceci permet de soulever un vaste éventail de questions, des problèmes logistiques jusqu'à des questions d'ordre plus politique, telles que l'adhésion des donateurs à ces principes (ou au contraire) et la responsabilisation des ONG, des donateurs et des administrations envers leurs partenaires.

Réactions préliminaires

Les normes minimales de Sphere ne sont pas très connues parmi le personnel d'Oxfam. Bien des

membres du personnel libérien, mauritanien et sénégalais et leurs partenaires ne savaient pas qu'ils pouvaient se procurer le manuel dans leurs bureaux, ils ne savaient pas non plus qu'il existait une vidéocassette présentant la genèse du projet et ses principaux buts.

La situation est différente en Sierra Leone. Ceci est probablement dû à l'ampleur de l'assistance d'urgence « pure » dans ce pays, à la nécessité commune d'une intervention rapide et au nombre relativement important d'intervenants divers en jeu, ce qui exige une assistance de haute qualité et coordonnée.

Les personnes de Sierra Leone qui ont participé à l'atelier estimaient que les normes de Sphere avaient été utiles pour encourager les donateurs à accepter des programmes conçus pour satisfaire ces normes minimales. L'usage de Sphere avait également permis aux représentants d'Oxfam d'exercer des pressions sur les administrations pour qu'elles respectent ces principes et qu'elles acceptent d'être rendues responsables si elles ne s'y tenaient pas. L'exigence de responsabilisation était en général considérée comme la pierre angulaire nécessaire pour mettre en place un programme solide. Il était encourageant que les participants à l'atelier aient déclaré qu'ils allaient se servir du manuel pour permettre aux communautés au sein desquelles ils œuvraient de se prendre en charge afin de faire pression sur leurs représentants et leurs autorités locales respectifs pour qu'ils respectent leurs droits fondamentaux.

Les ateliers ont permis de faire ressortir certaines critiques, à savoir comment utiliser au mieux les compétences et les expériences qui existent déjà au sein d'une communauté. Bien qu'il y ait des lignes directrices rudimentaires à cet égard, le personnel et ses collaborateurs estimaient tout de même qu'il n'y avait pas assez d'éclairage sur l'action sociale communautaire ou sur l'engagement local nécessaire pour mettre correctement en œuvre les programmes dans le respect des normes minimales. L'expérience a montré que si une crise survient, la majorité des forces capables d'une communauté sont les premières à prendre la fuite, rendant parfois quasi impossible d'organiser le reste de la population en un groupe actif déterminé à prendre en main son avenir à court terme et capable de le faire. Le renforcement des capacités locales pour défendre les droits fondamentaux de ces populations devient par conséquent essentiel et Oxfam est convaincu que le Projet Sphere peut avoir un effet positif à cet égard.

Normes minimales ou lignes directrices ?

En général, les participants à l'atelier estimaient que Sphere pouvait être un instrument puissant. Toutefois, le personnel et ses partenaires étaient inquiets que les normes minimales ne soient pas assez pratiques ; les employés de terrain ont exprimé à plusieurs reprises leur scepticisme sur la façon dont ces normes pourraient être appliquées sur place. Certains

participants regrettaient également que les normes minimales ne traitent que des questions techniques directement liées aux conséquences des catastrophes naturelles ou d'origine anthropique. Bien qu'il soit précisé dans le manuel que les questions de protection des acteurs humanitaires ne sont pas traitées, il a été jugé que ce point constituait une amélioration nécessaire qui devrait au moins être envisagée lors du stade final du bilan sur les effets du projet.

La vidéocassette de Sphere a suscité d'autres questions, à savoir si les normes minimales étaient applicables mondialement. En la regardant, les participants à l'atelier avaient l'impression qu'il y avait une nette différence dans les normes entre les divers groupes et dans les régions diverses. D'après les participants, le récit qui accompagnait la vidéocassette, tout en étant excellent, ne soulignait pas suffisamment les disparités qui existaient dans le financement, un problème qui revient régulièrement dans les débats sur la distribution de l'aide dans le monde entier. Les images des réfugiés au Kosovo qui utilisaient des téléphones cellulaires étaient tout particulièrement choquantes, spécialement pour ceux qui avaient travaillé dans les situations d'urgence à Kivu.

Au bout du compte, les normes de Sphere doivent être considérées comme étant des lignes directrices que nous essayons d'atteindre et, pour le moment, elles ne sauraient revêtir un rôle plus important. Les participants à l'atelier considéraient que leurs travaux étaient essentiels pour aider les populations à se prendre en charge, et ils soutenaient que ceci devrait être leur principe directeur dès le commencement d'une situation d'urgence. En d'autres mots, le meilleur usage des normes minimales dépend en grande partie de l'ampleur des travaux de préparation préalable aux catastrophes avant l'urgence même.

Nous sommes convaincus que nous avons déjà fait un bon bout de chemin au microniveau pour faire connaître l'existence de ces normes et que nous avons permis au personnel de terrain, tant au sein d'Oxfam qu'à l'extérieur, d'employer ces instruments pour obtenir une assistance immédiate et équitable en temps de conflit. Le programme pour l'année à venir évaluera dans quelle proportion ce qui a été réalisé jusqu'à ce jour s'est infiltré dans un plus grand nombre de communautés et si les ONG locales et nationales se sont chargées d'en assurer une plus grande diffusion et de quelle manière. Le centre régional d'Oxfam va sous peu prendre de front les hauts responsables de l'assistance humanitaire des administrations d'Afrique occidentale, la communauté des donateurs implantés en Afrique occidentale et les grandes ONG internationales qui opèrent dans toute l'Afrique occidentale. Cette tâche sera exécutée avec l'aide du comité de Sphere chargé de la formation et nous espérons que cela incitera les hauts responsables à discuter des questions liées à l'intervention humanitaire et à s'engager à garantir que les normes minimales de Sphere constituent une base naturelle d'intervention.

Sphere en Inde : Expériences et aperçus

Mihir R. Bhatt, directeur, Disaster Mitigation Institute [Institut d'atténuation des catastrophes], Ahmedabad, Inde

Comment « localiser » et « institutionnaliser » les efforts déployés pour promouvoir les normes minimales en matière de performance dans l'intervention humanitaire est une question importante. Il est utile à cette fin de tirer les enseignements de l'expérience. Cet article offre un bref compte-rendu des premières leçons tirées des activités de l'Institut d'atténuation des catastrophes (Disaster Mitigation Institute, ou DMI) en Inde et ailleurs en Asie du Sud.

Malgré la mission de coopération, de collaboration et de concertation du projet Sphere, pour beaucoup en Inde et en Asie du Sud dans son ensemble, cela demeure une idée venant de « l'extérieur », « occidentale » et « directive ». Pour se faire accepter et devenir opérationnel, il est impératif que Sphere soit ancré dans l'expérience et la réalité locales de l'aide d'urgence. Les normes et la charte doivent être intériorisées dans les opérations des organisations gouvernementales et des ONG qui acheminent les secours. Ainsi, le DMI a décidé de mettre au point une stratégie pour trouver des moyens de « localiser » et d'« institutionnaliser » le projet en Inde et en Asie du Sud.

La stratégie du DMI

La stratégie du DMI comprend cinq éléments :

1. partir des réalités locales de l'aide d'urgence et des institutions de secours et fonder les activités sur les problèmes ou les déterminer en fonction des possibilités ;
2. fixer des objectifs réalisables selon la capacité et la charge de travail du DMI ;
3. rechercher une participation plus vaste des institutions ainsi que des partenariats locaux plus importants ;
4. formuler des plans progressifs en matière de localisation, plutôt que d'attendre un plan global ; et
5. veiller à ce que les résultats soient visibles et quantifiables au niveau local.

Activités locales

Au niveau local, au Gujarat, en 1999 et 2000, le DMI a entrepris toute une gamme d'activités apparentées à Sphere. En juin 1999, par exemple, une réunion du groupe ciblé a été organisée au Gujarat avec les employés de quelques-unes des ONG et agences de secours les plus actives et les plus importantes opérant dans le cadre de l'aide d'urgence suite au cyclone pour discuter des normes minimales de Sphere. L'idée de normes en matière d'aide d'urgence a également été introduite dans les réunions de la Coalition populaire pour l'aide d'urgence et la réhabilitation suite au cyclone (PCCRR), un forum officieux assurant la coordination des ONG au Gujarat. Le DMI a utilisé les normes de Sphere afin d'analyser la

réaction médiatique après le cyclone. Par exemple, les médias considéraient-ils l'aide d'urgence comme une aumône ou comme un droit des victimes ? Les médias avaient-ils conscience de cibler les problèmes dans l'aide alimentaire ? (Pour de plus amples détails sur la couverture médiatique du cyclone dans le Gujarat, voir l'article intitulé « La parole compte-t-elle ? Utiliser l'information pour responsabiliser l'aide d'urgence au Gujarat », dans le Bulletin n°16, juillet 2000, pp.18-20.) Développer des Initiatives d'action sociale et humaine (DISHA), un membre actif du PCCRR, analyse systématiquement le budget du gouvernement du Gujarat et lie l'affectation des ressources aux normes minimales de Sphere. Par exemple, des sommes d'argent sont-elles affectées au contrôle des maladies contagieuses ? Quelle insistance est placée sur la fourniture d'un approvisionnement en eau, par rapport aux canalisations des eaux de vidange ?

Une autre question qui se pose est de savoir comment il serait possible de faire connaître le projet Sphere à davantage de personnes. À cette fin, l'idée du projet a été mentionnée lors de la réunion de préparation préalable des ONG et des organisations gouvernementales avec le gouvernement du Gujarat et l'Office du Commissaire aux secours qui s'est déroulée à Gandhinagar en mai 1999. Les aspects essentiels des documents de Sphere ont été traduits en gujrati et publiés dans les dixième et onzième numéros du bulletin du DMI, « Afat Nivaran », qui atteint quelques-uns des principaux acteurs dans le domaine des activités de réduction des risques en cas de catastrophe au Gujarat. La réaction des lecteurs a été très positive et la majorité d'entre eux sont convenus qu'il était nécessaire d'aborder les questions de qualité dans les secours et de mesurer cette qualité. Des exemplaires supplémentaires du bulletin ont été demandés.

L'heure était venue de trouver un partenaire pour faire la prochaine démarche. Ce partenaire devait être local, il devait couvrir tout l'État, être crédible et avoir des liens avec le gouvernement. En avril 2000, un tel partenaire a été trouvé dans l'antenne du Gujarat de la Société de la Croix-Rouge indienne. Le 8 mai 2000, Journée mondiale de la Croix-Rouge, le DMI, la Société de la Croix-Rouge et l'Oxfam (India) Trust d'A Ahmedabad, ont publié les normes de Sphere en gujrati sous la forme d'une brochure. Le mois suivant, le DMI a organisé une consultation entre les nombreuses parties prenantes sur les instruments d'évaluation de santé publique sensibles à Sphere pour les situations de catastrophe qui ont été mis au point par Oxfam (GB) et diffusés par l'équipe du projet de Sphere. Parmi les recommandations avancées citons la traduction des documents de Sphere dans les langues locales et la création d'affiches et de brochures et leur publication sous une forme prête à l'emploi.

Le DMI a également mené un bilan de l'action de base sur les secours apportés par l'Oxfam (India) Trust lors de la sécheresse au Gujarât. La discussion du projet de recommandations en matière d'activités de promotion, qui s'est tenue le 24 août, impliquait des ONG et des fonctionnaires gouvernementaux au niveau du district. L'utilisation de Sphere a été recommandée pour améliorer la connaissance des normes minimales par les employés de terrain et pour mettre en place un système efficace visant à modifier les manuels et les opérations existants en matière de secours. Très peu d'ONG locales avaient connaissance du projet Sphere ou des normes minimales.

Activités au plan national

Les secours sont assurés à la fois par l'administration de l'État et le gouvernement national. C'est pourquoi, le DMI a également fait la promotion de Sphere au niveau national.

- le DMI s'est joint à l'Oxfam (India) Trust ainsi qu'à un vaste nombre d'ONG à Hyderabad en février 1999 pour discuter du projet Sphere.
- à Delhi, le DMI a fait circuler des exemplaires des documents de Sphere en mai 1999, lors de la Conférence annuelle des Commissaires aux secours. Ces documents ont rapidement été épuisés et plusieurs commissaires ont demandé des exemplaires supplémentaires en hindi ou dans d'autres langues locales.
- toujours à Delhi, Sphere a fait l'objet de débats avec des instituts de formation de premier rang lors de la première réunion du Groupe consultatif national le 12 juin 1999.

Le DMI s'est également joint à l'Oxfam (India) Trust à Delhi pour mener un atelier de « formation des formateurs » sur le Projet Sphere à l'adresse de trente ONG, d'organisations gouvernementales (OG), d'organisations basées dans la communauté (OBC) et de donateurs triés sur le volet. Cette formation était assurée par l'équipe pédagogique de Sphere. Une traduction en langue hindi a été diffusée lors de l'atelier. À titre de suivi, un comité officieux portant le titre de Sphere in India Committee a été mis sur pied et, à l'heure actuelle, il compte près de trente-cinq ONG, OG et OBC. Un groupe d'intérêt des agences pilotant le projet Sphere est en train de se créer et un plan d'action a été élaboré. Ceci n'est pas facile car les agences sont dotées de structures institutionnelles et de priorités différentes ; de plus elles possèdent une expérience limitée en matière de coordination. Le plan comprend la traduction des documents de Sphere dans les langues locales, la réalisation d'affiches destinées à la sensibilisation, l'organisation de réunions pour présenter Sphere, la collecte d'études de cas et l'établissement de liaisons avec les commissaires aux secours. Cette démarche est effectuée en partenariat avec Oxfam.

Le DMI a également accueilli l'équipe du Projet de Sphere à Ahmedabad du 1^{er} au 3 juillet 2000 et a discuté comment constituer un groupe d'intérêt des agences

pilotes. Une réunion nationale est prévue en décembre 2000, à laquelle seront conviées les agences pilotes et les agences gouvernementales.

Activités régionales

Le rôle actif joué par le DMI à Duryog Nivaran, un réseau sud asiatique, signifie qu'il a aussi accès à la région au sens plus large :

- le document du Projet Sphere a été présenté lors du forum sur la politique régionale sur l'« Avenir de la limitation des catastrophes dans l'Asie du Sud », qui s'est tenu à Delhi les 5-6 février 1999 et auquel ont assisté soixante-six représentants des médias, de l'administration et des ONG. Les participants ont recommandé des normes minimales pour les salaires des travailleurs qui s'occupent de l'aide d'urgence.
- des notions de qualité et de performance ont été exprimées lors de la Consultation Onu-CESAP sur la région qui s'est déroulée en février 1999 à Bangkok, en Thaïlande, où elles ont été très bien accueillies.

Enseignements tirés

En Inde, il est reconnu combien il est important que les organisations se familiarisent avec les normes minimales Sphere et, pour les responsables des opérations de secours, la connaissance de ces normes constitue un atout essentiel dans l'intervention d'urgence. Mais ce groupe est modeste et ses membres ne considèrent pas la documentation et le partage des meilleures pratiques comme des sources de savoir supérieur. À leurs yeux, les idées créatrices et la réflexion novatrice qui entourent les normes de Sphere ne sont pas pleinement indispensables à des opérations de secours réussies en Inde.

Il est accepté en théorie qu'il est utile de tirer les enseignements de l'aide d'urgence mais ceci est encore étonnamment rare en pratique. Les responsables des organismes de secours trouvent facile d'imaginer l'emploi de Sphere mais difficile de le faire en réalité. La principale raison de ce phénomène est le manque de lignes directrices. Les débats sur Sphere n'ont fait que peu ou prou attention à la réalité pure et dure des détails de la mise en œuvre. Ils ont présenté un argument en faveur de normes minimales pour les secours et ils ont dépeint une image alléchante des résultats souhaités. Ils sont en majorité opérationnels et orientés vers l'action. En revanche, les questions essentielles n'ont pas été abordées : Comment puis-je commencer, en ma qualité de responsable des secours ? Quels outils et techniques dois-je pouvoir utiliser ? Quels processus doivent être en place ? Quand et comment chaque approche est-elle utilisée au mieux ? Que faut-il que je fasse pour diriger le processus d'apprentissage des normes de Sphere ? Et comment saurais-je quand mon ONG est véritablement devenue une organisation qui respecte et utilise Sphere ? Tant qu'il ne sera pas répondu à ces questions d'une manière qui cadre avec l'environnement local, Sphere demeurera une idée « de l'extérieur ».

Sphere doit progresser d'un simple projet pour passer à l'état de campagne. Cette campagne devrait avoir pour objectif d'apporter des réponses à ces questions et, dans la foulée, d'aider les responsables des organismes de secours à approfondir les connaissances en se fondant sur les normes de Sphere. Cette campagne doit être complète ; en explorant le paysage du savoir, elle a besoin de puiser dans la recherche à partir de nombreux domaines afin de fournir un point de vue intégré et vaste. Une forte proportion des éléments de preuves doit avoir une importance pratique profonde mais n'a jamais auparavant été rassemblée en un seul lieu ni traduite en termes qui sont accessibles aux responsables des opérations de secours. De ces études naîtra une image de la diversité

du savoir, des pratiques qui contribuent au succès ou à l'échec et du comportement requis de la part des responsables des opérations de secours et des bénévoles pour promouvoir les normes de Sphere au niveau local.

Le Disaster Mitigation Institute a été présenté aux lecteurs dans le Bulletin n°16 du HPN/RRN. Le DMI, agence basée dans la communauté, joue un rôle actif dans les opérations de secours aux victimes de cyclones, d'inondations, de sécheresse et de paludisme. DMI, 411, Sakar Five, Near Natraj Cinema, Ashram Road, Ahmedabad 380 009, Inde. Tél. : +91 79 658 6234/3607 ; Fax. : +91 79 658 2962 ; email : <dmi@southasiadisasters.net>

Tourner Sphere en faveur des femmes

Carol Schlitt, consultante pour la Commission féminine pour les réfugiées et les enfants, New York

Les femmes et les enfants représentent la majorité des personnes sinistrées dans les situations de catastrophe. Les femmes isolées et les adolescentes sont confrontées à des risques disproportionnés et spécifiques en ce qui concerne leur sécurité, souvent sous la forme d'agression sexuelle et de violence sexospécifique. Les femmes et les filles sont également vulnérables par suite de leur accès restreint à la nourriture et aux autres ressources. De même, les rapports traditionnels entre les sexes risquent de définir leur rôle comme étant passif. Faire reconnaître les droits des femmes et notamment leurs droits sexuels et génésiques a suscité une lutte de longue haleine. À mesure que les agences humanitaires appliquent les normes minimales de Sphere afin de mieux pouvoir répondre aux préoccupations politiques, de protection, sociales et économiques des réfugiées, la charte humanitaire et les normes minimales seront soumises à un véritable test.

Sphere et les rapports entre les sexes

Avant le lancement de l'initiative Sphere, l'opinion générale de la communauté de l'action humanitaire était que les intérêts des femmes étaient les mieux desservis si les services étaient non sexistes. Le Comité de direction de Sphere, cependant, a remis en question l'idée d'une neutralité à cet égard et a soutenu que les femmes étaient désavantagées ou même qu'il leur était fait du mal si leurs intérêts spécifiques et leurs besoins fondamentaux n'étaient pas pris en compte. Le défi à relever était de savoir comment y remédier au mieux.

Au départ, la charte humanitaire et les normes minimales de Sphere devaient contenir un chapitre distinct sur les questions concernant les femmes avec des recommandations précises, telles que l'instauration d'équipes d'évaluation et de suivi équilibrées entre les sexes. Cependant, certaines ONG se sont montrées réticentes à renoncer à leur autonomie pour ce qu'elles considéraient comme étant des questions internes. D'autres étaient inquiètes que les donateurs exigent

d'elles qu'elles satisfassent des normes sur la parité qui étaient difficiles à respecter et que ceux-ci les pénalisent si elles n'y parvenaient pas.

Le chapitre sur la parité a été enlevé dans sa totalité et le comité de direction a reconnu qu'il n'avait pas réussi à intégrer la parité de manière adéquate ou cohérente dans le projet Sphere. En juillet 1999, le comité a demandé à la Commission féminine pour les réfugiées et les enfants d'effectuer une analyse selon les critères de sexe de la documentation de Sphere et de suggérer une série d'amendements ou d'ajouts.

L'analyse selon les critères de sexe

Se fondant sur des consultations avec les donateurs et les experts, sur une analyse des rapports écrits soumis par les agences humanitaires et sur sa propre expérience de terrain, la Commission féminine a avancé trois recommandations principales :

- Sphere doit reconnaître la nécessité d'une parité entre les sexes dans les services et les programmes humanitaires dans les situations d'urgence ;
- il est impératif que les femmes *participent pleinement* aux décisions concernant l'accès à l'aide humanitaire et la pertinence des interventions humanitaires ; et
- il fallait faire particulièrement attention à la *sécurité physique* des femmes et des adolescentes dans les situations d'urgence.

La parité entre les sexes

Il faut accorder aux femmes, y compris aux veuves, aux foyers qui ont une femme à leur tête et aux adolescentes seules, un accès égal à l'hébergement, aux services médicaux et à l'aide alimentaire. La version actuelle de Sphere comprend un grand nombre des recommandations de l'analyse selon les critères de sexe. Par exemple, le Chapitre 2 intitulé « Normes minimales sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement » souligne que l'accès aux services pour les femmes, les hommes et les adolescent(e)s doit être le même. En ce qui concerne la sécurité

alimentaire, le chapitre sur la nutrition déclare que les évaluations initiales de l'analyse d'une situation d'urgence devraient prendre acte des « groupes particuliers qui ont peut-être souffert d'un stress nutritionnel plus grand », dont les femmes qui sont enceintes ou qui allaitent. La note de référence 7 dans la section Analyse de la norme 1 du chapitre 3 (sur la nutrition) énonce que « les femmes mangent après tout le monde dans certaines cultures ». Parce que des statistiques exactes sont indispensables pour surveiller l'accès, une sexo-spécificité a été insufflée dans la collecte des données qui sont ventilées selon le sexe et la tranche d'âge dans toute la mesure du possible.

La participation

Les modifications apportées à Sphere, adoptées suite à l'analyse selon les critères de sexe, soulignent combien il est important d'aborder l'évaluation, le suivi et le bilan de l'intervention d'urgence sous l'angle de la parité, en tenant compte des effets différents des catastrophes sur chaque membre d'une population ; de même que des mécanismes différents dont chacun dispose pour faire face à la situation. Les femmes devraient participer à la prise de décisions et non seulement en tant que destinataires des bénéfiques et des services.

Les révisions de Sphere encouragent la consultation des femmes de la population sinistrée de même que leur participation à la prise de décisions. Par exemple, au chapitre 4, sur l'aide alimentaire, la norme de distribution de Sphere exige à présent que les « bénéficiaires soient associées aux décisions concernant le choix de méthode la plus efficace et équitable de distribution : les femmes sont consultées et contribuent, à égalité avec les hommes, à la prise de décisions ». Par ailleurs, la note de référence 2 dans la norme sur la distribution de la nouvelle mouture du texte reflète à présent une démarche soucieuse d'équité entre les sexes qui était absente auparavant et énonce que « les femmes ont le droit de s'inscrire sous leur nom de jeune fille, si elles en font la demande ... La participation des femmes issues de divers segments de la population devrait améliorer la représentation de la communauté ».

Et pourtant certains points faibles demeurent. Le comité de direction a rejeté la recommandation de l'analyse suggérant une représentation plus équilibrée des hommes et des femmes au sein des agences humanitaires et, à la place, il a choisi l'ambiguïté. Par exemple, dans la note de référence 3 dans la section Analyse de la norme 1 dans le chapitre sur l'eau, le texte dit : « Dans l'idéal, il devrait y avoir équilibre dans le nombre d'hommes et de femmes qui participent ». De plus, bien que la nouvelle mouture du texte de Sphere contienne beaucoup de changements en ce qui concerne la participation des femmes, elle n'incorporait pas la suggestion que les équipes chargées de l'évaluation comptent un spécialiste de la parité ou encore un(e) représentant(e) des femmes issu(e) de la communauté sinistrée.

La sécurité

Concernant la sécurité physique des femmes, des conditions importantes du point de vue des rapports entre les sexes ont été ajoutées aux indicateurs clés dans tout le projet Sphere. Il est indéniable que les femmes et les adolescentes sont confrontées à des risques spécifiques dans les situations d'urgence en raison de leur sexe. Les agressions sexuelles sont un risque, alors que le marchandage sexuel peut augmenter afin que les femmes et les enfants puissent subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Les situations d'urgence complexes pourraient contribuer à l'infection par le virus du VIH/Sida dans la population dans son ensemble et présenter ainsi un risque accru pour les femmes et les enfants qu'elles portent. Les femmes enceintes qui sont subitement déplacées internes n'ont souvent pas accès à un environnement salubre et sûr où accoucher. Selon les estimations, quinze pour cent au moins des femmes enceintes connaîtraient des complications exigeant des soins obstétricaux d'urgence.

En juin 1995, le Colloque interagences sur la santé génésique dans les situations de réfugiés a fait ressortir un ensemble d'activités de santé génésique – le MISP (Montage de service initial minimum) – à mettre en œuvre dans la phase initiale d'une crise suscitant des réfugiés afin de réduire la morbidité et la mortalité, en particulier parmi les femmes. Le MISP constitue la norme minimale acceptée pour les soins de santé génésique dans les situations d'urgence et constitue le moyen le plus efficace de prévenir les agressions sexuelles et de remédier aux conséquences de ces actes, de réduire la transmission du virus VIH, de prévenir la surmortalité néonatale et maternelle et finalement de mettre à disposition des services de santé génésique complets dans les phases ultérieures des urgences complexes.

L'un des changements les plus significatifs de la nouvelle mouture du texte de Sphere est l'inclusion du MISP au chapitre 6 sur les services de santé. La note de référence 5 sous la norme 2 des services de santé demande que le MISP soit utilisé dès le début d'une intervention pour répondre aux besoins de santé génésique de la population. (Caritas internationalis, membre du comité de direction de Sphere, a ajouté une note selon laquelle ses membres ne peuvent appuyer le MISP ni la distribution de préservatifs.)

Sphere a fait un travail excellent en intégrant les composants du MISP dans tous les secteurs de la nouvelle version. Cependant, la description précise du MISP dans les notes de référence sur les services de santé pourrait être améliorée avec une description détaillée de la façon de le mettre en œuvre, y compris une référence à la gestion médicale (dont la contraception d'urgence) et psychologique des agressions sexuelles et de la violence à l'égard des femmes. En faisant des services prénataux la priorité absolue, comme le recommandent les notes de référence sur les services de santé, Sphere s'écarte

du MISP qui recommande l'établissement d'un système de renvoi de base pour les urgences obstétriques.

Suite à l'analyse selon les critères de sexe, d'autres changements ont été effectués dans la documentation de Sphere. La note de référence 5 de la section Analyse, norme 2, dans le chapitre sur l'eau dit à présent : « surveiller les points d'eau et les latrines revêt une importance cruciale pour la sécurité des femmes et des enfants parce que les agressions sexuelles ont souvent lieu à ces endroits. Il est crucial de veiller à ce que les consultations menées avant et pendant la mise en œuvre du programme prévoient suffisamment de discussions avec les femmes, vis-à-vis desquelles les contraintes d'utilisation s'avéreront vraisemblablement les plus fortes ».

Bien des changements significatifs ont été apportés au chapitre 5, sur l'aménagement des abris et des sites. Le nouveau texte remanié a répondu à la question des menaces réelles ou potentielles qui pèsent sur la sécurité des femmes dans des logements clos et la nécessité de consulter les femmes sur l'emplacement de choses telles que les points de collecte de l'eau, les latrines et les endroits où ramasser du bois pour la cuisine et le chauffage. Parmi les recommandations intégrées au texte remanié citons : l'aménagement des sites en concertation avec les femmes et les hommes de la population sinistrée ; garantir la présence d'un personnel de protection et de santé féminin ainsi que d'interprètes femmes ; et examiner les questions d'agressions sexuelles au sein des réunions de coordination.

Tourner Sphere en faveur des femmes : expériences sur le terrain

Une vingtaine d'agences humanitaires commencent à mettre à l'essai le projet Sphere sur le terrain. Pour Siobhan Bracken, responsable du suivi et de l'évaluation du International Rescue Committee (IRC) Programme Design, le manuel de Sphere s'avère utile en tant qu'instrument de promotion dans ses échanges avec les donateurs et les partenaires des ONG. Lors d'une visite récente au Camp Akora, situé à environ 22 kilomètres de Peshawar au Pakistan où les réfugiés afghans vivent depuis plus de seize ans, Bracken a suivi de près les observateurs du IRC qui utilisaient les normes minimales de Sphere pour évaluer les conditions du camp. L'équipe d'obser-

vation de l'IRC, prenant acte que les femmes du camp paraissaient mal nourries a appliqué les normes minimales sur la nutrition et l'aide alimentaire pour mesurer les apports alimentaires de ces femmes et elle a appris que les réfugiées recevaient moins que les normes minimales autorisées dans les situations d'urgence. L'IRC a porté cette information à la connaissance des donateurs pour encourager une augmentation des ressources.

Maggie Brown de l'équipe de mise en œuvre de Sphere a récemment visité un camp de réfugiés au Sri Lanka où l'application des normes minimales de Sphere aurait amélioré la sécurité. Elle a été arrêtée par un groupe de réfugiées qui ont souligné que les latrines construites pour les soldats avaient des murs alors que les leurs ne protégeaient aucunement les femmes des regards indiscrets. Mme Brown remarque que les lignes directrices de Sphere disent explicitement que « les femmes devraient être consultées lors de la conception, de la construction et de la localisation des latrines ». Sphere a la possibilité de donner à la population sinistrée la capacité de mieux responsabiliser les prestataires de service.

Conclusion

La pleine participation des femmes et une plus forte sensibilisation à leurs préoccupations spécifiques sont essentielles à la mise en œuvre et à la réalisation de Sphere. Tourner Sphere en faveur des femmes constitue un pas important dans le processus de Sphere dans son ensemble. Sphere a réussi à faire réfléchir les gens au contrôle de la qualité et à ce que signifie avoir droit à des normes minimales. Sphere a encouragé une meilleure analyse et peut aider les agences humanitaires à se concentrer sur les rapports entre les sexes dès le début d'une situation d'urgence. L'importance de Sphere provient du fait que les agences ont entamé de leur plein gré un dialogue sur une question d'éthique fondamentale : dans les situations de catastrophe, que sont en droit d'attendre les populations ? Le processus de Sphere continue. Pour l'orientation de Sphere en faveur des femmes cela ne saurait être que de bon augure.

La Commission féminine pour les réfugiées et les enfants ; Tél. : +1 (212) 551 088/3111 ;
 email : <wcrwc@intrescom.org> Site Internet :
 <www.womenscommission.org>

L'équipe du HPN

C'est avec regret que nous disons au revoir à Koenraad Van Brabant, coordinateur du réseau depuis quelque temps déjà. Il nous quitte en décembre pour assumer les fonctions de codirecteur, à Genève, du Humanitarian Accountability Project (Projet de transparence humanitaire). Tous nos vœux de succès l'accompagnent. Nous venons de recruter Frances Stevenson comme nouvelle coordinatrice.

Rachel Houghton, coordinatrice adjointe, a quitté le HPN dans le courant du mois d'août pour retourner aux Etats Unis. C'est Matthew Foley qui la remplace, il nous vient de l'Institut international d'études stratégiques dont le siège est à Londres. Nous accueillons également au sein de l'équipe du HPN Victoria Siddiqui qui remplace Olivia Cheasty au poste d'administratrice des projets. Victoria a récemment achevé une maîtrise portant sur l'anthropologie sociale du développement à l'École d'études orientales et africaines (Université de Londres).

Le projet de transparence humanitaire : une voix pour les populations affectées par les catastrophes et les conflits

Deborah Doane, directrice du projet, Humanitarian Accountability Project, Genève

Cet automne, le projet de médiateur doit s'embarquer sur une nouvelle phase. Rebaptisé sous peu « Projet de transparence humanitaire : une voix pour les populations affectées par les catastrophes et les conflits », ce projet va s'installer à Genève où il sera guidé par un Comité directeur international et administré par un modeste secrétariat chargé de mettre en œuvre le nouveau programme. La nouvelle phase aura vocation à développer et à réaliser un programme d'essais de terrain et de recherche auprès des parties prenantes pour tester l'efficacité et la viabilité d'une fonction de transparence vis-à-vis des bénéficiaires de l'aide humanitaire et en leur nom.

Cette nouvelle direction découle de trois années de recherche et de consultation qui ont abouti à une réunion le 16 mars 2000 à la FICR à Genève. Une cinquantaine de représentants de haut rang d'organisations humanitaires importantes et de réseaux internationaux y ont assisté. Lors de cette réunion, bien des préoccupations qui ont été exprimées sur certains aspects de l'idée de la création d'un poste de médiateur ont été discutées. L'on s'inquiétait par exemple que le mécanisme ne joue pas de rôle de contrôle car il n'existe pas de consensus au sein de la communauté de l'aide humanitaire en ce qui concerne des normes concrètes communes d'après lesquelles la qualité de l'intervention peut être jugée. En outre, des inquiétudes ont été soulevées quant au danger de renforcer l'emploi de codes ou de normes, car d'aucuns soutiennent que ceci limiterait les possibilités d'une action libre et indépendante.

Il a également été admis que les obligations et les responsabilités d'acteurs humanitaires spécifiques n'étaient pas clairement définies. Même si le groupe estimait que l'État était, à terme, responsable de l'obligation redditionnelle envers sa population, il convenait d'examiner de façon plus approfondie dans quelle mesure la communauté humanitaire internationale devait et pouvait assumer ces responsabilités dans les pratiques actuelles des interventions en cas de catastrophe.

En dépit de ces inquiétudes, il existait encore un fort consensus selon lequel la transparence et l'écoute des bénéficiaires devait être renforcée. Une vaste majorité a alors exprimé l'intérêt de se lancer dans une phase d'essais de terrain afin de mieux comprendre comment un tel rôle pourrait fonctionner et si cela était possible.

La réunion de Genève a conclu que le projet pilote devait viser à fournir un mécanisme qui s'intéresserait en premier aux préoccupations des populations sinistrées, mais qu'un mécanisme de « contrôle » ou de respect n'était pas approprié. Le mot médiateur était perçu comme étant en partie responsable de

certaines opinions préconçues et d'une certaine confusion à cet égard.

De nouvelles directions : la phase du projet pilote

Le projet pilote a été conçu pour répondre à certaines des questions le plus souvent soulevées qui sont ressorties du débat, à travers un programme d'essais de terrain, de recherche effectuée auprès des parties prenantes et d'un bilan.

Parmi ces questions figurent :

- Comment une telle fonction s'adaptera-t-elle aux catastrophes naturelles par rapport aux situations d'urgence complexes ? Mais surtout, comment sera-t-elle à même de se déployer promptement dans une situation d'urgence qui se déclenche rapidement ?
- Comment le bureau fonctionnera-t-il différemment dans les États faibles ou plus forts ; et comment opérera-t-il avec les institutions locales ?
- Quelle sera la meilleure méthode de différencier entre les questions liées à des projets précis par opposition aux questions qui s'appliquent à un secteur global ou à une région géographique ?
- Une telle fonction peut-elle opérer sans exiger une vaste bureaucratie ?

Le comité directeur international doit gérer le projet au cours des deux prochaines années. Ce comité représente à présent un vaste éventail de cadres supérieurs et d'individus œuvrant dans l'assistance humanitaire, au nord comme au sud. Le groupe sera présidé conjointement par Niels Dabelstein, président du Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide au sein du CAD de l'OCDE et par Dr Alvaro Umaña, ex-président du groupe d'experts Inspection de la Banque mondiale. La première réunion plénière du nouveau comité s'est déroulée le 17 octobre 2000. Suite au recrutement d'un nouveau directeur et d'un directeur du projet, la Phase III sera officiellement lancée au printemps 2001.

Un débat toujours ouvert

Le projet reconnaît que certains ne seront pas d'accord soit avec les objectifs globaux de l'initiative soit avec son approche spécifique. Il n'empêche, l'intention de la phase pilote n'est pas de clore le débat et de mettre simplement un bureau en place. Bien au contraire, il s'agit d'entreprendre une recherche et un programme d'évaluation approfondis afin de permettre un débat mieux éclairé pour savoir s'il vaut la peine et s'il est faisable d'améliorer la transparence directe vis-à-vis des bénéficiaires de l'aide humanitaire.

Pour en savoir plus sur la phase III et sur l'historique du projet, consulter : <www.oneworld.org/ombudsman>.

Limites et risques des mécanismes de contrôle pour l'action humanitaire

Fiona Terry, directrice de la recherche, Médecins sans Frontières, Paris

L'idée qu'il faille appliquer un ensemble uniforme de normes, tant théoriques que techniques, à l'action humanitaire pour améliorer son efficacité afin de répondre aux besoins des populations en état de détresse a été bien accueillie par la majorité des intervenants dans le domaine de l'assistance humanitaire. Qui pourrait nier que les destinataires de l'aide ont le droit de recevoir des soins de qualité ou que l'action humanitaire doit, par définition, se conformer à certains principes ? Et pourtant plusieurs organisations humanitaires – pour la plupart des ONG françaises – ont choisi de prendre leurs distances par rapport à ces initiatives au grand dépit des agences qui ont investi un temps et des ressources considérables pour essayer de forger un consensus et une coopération parmi la diversité des acteurs concernés.

Ce bref article vise à clarifier quelques-unes des préoccupations essentielles d'organisations telles que Médecins sans Frontières (MSF) s'agissant de l'approche et de l'application d'initiatives telles que le Projet Sphere, les codes de conduite et le Médiateur humanitaire. Les principales critiques soulevées à l'encontre des mécanismes de contrôle proposés pour l'action humanitaire sont doubles et interdépendantes : elles sont mal centrées et, en tant que telles, elles risquent de réduire plutôt que d'étendre les possibilités d'une action humanitaire efficace.

Un mauvais axe

Il est indubitable que les divers codes de conduite et le projet Sphere ont augmenté la sensibilisation parmi les organisations humanitaires par rapport aux principes directeurs de l'action humanitaire et à la nécessité de s'efforcer d'atteindre certaines normes minimales en matière de diligence pour sauver des vies et garantir la dignité de la personne humaine. En tant qu'instrument apte à provoquer la discussion et la réflexion, ils ont leur utilité ; c'est dans l'incessante adaptation des principes théoriques aux pratiques opérationnelles que repose l'avantage de ces instruments. Mais, une fois qu'ils sont inscrits en tant que règles, ils ne constituent plus un instrument de réflexion mais ils deviennent une fin à faire respecter en soi. Mettre le respect de principes au dessus de tout étouffe la recherche de moyens novateurs aptes à offrir un meilleur accès aux populations dans le besoin. Le symbolisme du Code de Conduite pour la Sierra Leone avec sa couverture brochée et plastifiée – protégée ainsi contre la pluie, les dégradations et, surtout, toute altération – est frappant. Certaines organisations humanitaires en transportent un exemplaire dans leurs véhicules, comme si c'est ce document qui leur assurera protection, accès aux populations et compréhension des visées des belligérants. Peu d'organisations posent la question de savoir si leurs programmes sont impartiaux, neutres ou indépendants. La plupart d'entre eux ne le sont pas.

Plus inquiétant que cela est l'impression erronée que ces initiatives donnent d'augmenter la responsabilité et la responsabilisation des acteurs humanitaires : en réalité, elles ne tiennent pas compte des questions les plus essentielles auxquelles doivent faire face les organisations humanitaires aujourd'hui. La protection fait autant partie de l'action humanitaire que l'allègement des besoins physiques et, cependant, elle ne reçoit guère d'attention en dépit du conflit évident qui peut se produire entre fournir l'assistance et garantir la sécurité. Or l'assistance humanitaire peut compromettre la protection, c'est ainsi qu'elle a attiré les combattants vers les sites de distribution de nourriture au Liberia et qu'elle a été utilisée pour faire sortir les réfugiés de leur cachette dans la RDC orientale. Garantir des normes techniques élevées dans les opérations de secours ne saurait remplacer la protection : un certificat de vaccination ou un estomac bien rempli ne protège pas contre le refoulement ou contre une attaque, comme en témoigne le sort des réfugiés rwandais au Zaïre vers la fin de 1996.

Se focaliser sur les aspects techniques des opérations de secours permet souvent d'éviter d'aborder les questions déontologiques plus délicates de l'action humanitaire. Contrairement à l'idée reçue selon laquelle les crises des années 1990 étaient lourdes de dilemmes plus graves, il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. Certains ONG œuvrant dans les camps de réfugiés contrôlés par les Khmers Rouges en Thaïlande dans les années 1980 ont exprimé leur appréciation de l'efficacité avec laquelle les Khmers Rouges organisaient leurs camps. La charte humanitaire et les codes de conduite sont censés garantir la déontologie de l'action humanitaire ; mais ils ne réussissent pas à répandre de la lumière sur le moyen de concilier les principes rivaux. En particulier dans les situations de conflit, honorer un principe risque d'entraîner d'en enfreindre un autre, et pourtant aucune hiérarchie des principes n'est offerte au-delà de mettre l'impératif humanitaire au premier rang.

Or, même honorer l'impératif humanitaire pose problème si le faire met en péril la sécurité de ceux à qui l'aide essaie de porter secours, ou nécessite de garder le silence alors qu'on est confronté à des violations des droits de la personne humaine ou à la manipulation de l'aide humanitaire. Le respect de quelques normes doit être mis dans la balance par rapport au non respect d'autres et les décisions quant au bien ou au mal relatif de l'aide doivent être jugées en conséquence. Le résultat net d'un compromis acceptable doit être établi afin de garantir que les effets néfastes de l'aide ne l'emportent pas sur les effets positifs. Sans une hiérarchie ou une mise en ordre de ces principes, ils peuvent être retenus pour justifier n'importe quelle forme d'action ou de décision ; ils ne jouent pas le rôle de contrainte pour ce qu'il est ou non permis de faire.

Tout comme il n'est pas toujours possible d'atteindre les normes minimales d'assistance en cas d'urgence, le fait d'atteindre des normes minimales ne garantit pas que l'aide est humanitaire. Une nourriture en quantité suffisante a été livrée à la Corée du Nord pour couvrir les besoins de la population et, malgré cela, la population continue à mourir de faim car elle n'a pas droit à la nourriture. MSF qui s'était vu refuser la permission de procéder à des évaluations indépendantes ou de surveiller et d'évaluer quelle était l'utilisation finale de l'aide, s'est retiré de la Corée du Nord car la canalisation de l'aide par le biais de ce système discriminatoire ne faisait que le renforcer. Il n'y avait aucun espace humanitaire en Corée du Nord. Aucune des initiatives de contrôle n'a contribué à verser de la lumière sur la façon de répondre à ce genre de dilemmes.

Mécanismes de contrôle potentiels

La seconde préoccupation majeure s'agissant de Sphere, des codes de conduite et du projet de médiateur humanitaire est qu'ils fournissent des mécanismes par le truchement desquels un contrôle peut être exercé sur les organisations de secours par les pouvoirs mêmes par rapport auxquels les ONG devraient s'efforcer de conserver leur indépendance. De nombreux gouvernements donateurs ont imposé le respect de ces normes comme préalable au financement. Etant donné la tendance grandissante de l'Onu et des donateurs à incorporer l'action humanitaire en vue d'appuyer les processus politiques – tels que les Cadres stratégiques de l'Onu et US Food for Peace – les agences humanitaires courent le risque de mettre en péril leur indépendance et leur impartialité en étant coordonnées de cette façon. L'action humanitaire n'est pas accordée sur les seuls critères des besoins si elle est utilisée en tant qu'instrument de la paix.

Les signataires des codes de conduite prétendent respecter les principes humanitaires et, pourtant, ils ne fournissent aucune indication de la façon dont ils mesurent cette adhésion. Les ONG en Sierra Leone, par exemple, se considèrent indépendantes bien que la majorité reçoivent plus de 70 pour cent de leur financement des gouvernements des Etats-Unis, du RU ou de l'Union européenne, dont chacun poursuit son propre ordre du jour politique dans le pays. Ce n'est que lorsque le DFID (Département britannique pour le développement international) a fait directement pression sur quelques-unes de « ses » ONG pour que celles-ci évacuent en raison des préoccupations sécuritaires exprimées par Londres qu'a été soulevée la question de l'indépendance réelle.

Recevoir des fonds du gouvernement n'écarte pas forcément la possibilité d'une action humanitaire indépendante, mais les tendances qui prévalent vers une coordination, une coopération et un consensus plus grands entre les ONG, les institutions de l'Onu, les administrations et les forces armées brouillent la distinction entre l'activité politique et l'activité humanitaire. Il est nécessaire d'augmenter

l'indépendance de l'action humanitaire, plutôt que de fournir les instruments avec lesquels les donateurs (et les parties belligérantes) peuvent la subsumer sous un programme politique plus vaste.

Finalement, la proposition de nommer un médiateur pour écouter les inquiétudes des « bénéficiaires » – et notamment s'il est situé au sein de l'Onu ou payé par les gouvernements – va à l'encontre de toute la notion d'accroître la responsabilité des acteurs humanitaires et des gouvernements. Tout d'abord, l'action humanitaire n'est pas une entreprise commerciale que l'on peut juger selon les forces du marché. Les « clients » auxquels se réfère cette initiative ne sont pas des consommateurs mais bien les victimes de mauvais traitements qui les ont laissés dans l'incapacité de subvenir à leurs propres besoins. Imaginer qu'ils s'organiseront de leur propre gré pour faire opposition aux personnes qui sont venues leur porter secours est du domaine de l'utopie. Un scénario bien plus probable est que des éléments puissants se serviront de ce système pour s'opposer aux organismes de secours qui n'agissent pas dans leur intérêt et qu'ils augmenteront la pression sur les victimes. Cette initiative ne tient pas compte du fait que l'un des problèmes majeurs auquel se trouve confrontée l'action humanitaire est de savoir comment atteindre les victimes sans renforcer leurs oppresseurs.

En second lieu, et ce qui est plus important encore, l'initiative de médiateur oblige les victimes à faire ressortir les problèmes de l'action humanitaire : le fait qu'il n'y ait pas de plainte implique-t-il que tout est pour le mieux ? Ceci représente l'étape finale où les gouvernements rejettent sur les victimes elles-mêmes la responsabilité de soulager la détresse des populations sinistrées. Appeler cela responsabilisation est le comble de l'hypocrisie.

Ce ne sont pas les ONG qui livrent des boissons énergisantes Gatorade à Goma, ou qui conduisent un camion plein de couvertures jusqu'en Bosnie ou encore qui acceptent une escorte armée pour livrer de la nourriture en Sierra Leone qui posent les problèmes les plus sérieux pour les opérations humanitaires aujourd'hui. Par contre, c'est bien l'indifférence des Etats puissants face à la détresse des populations civiles dans des régions jugées hors de leurs sphères d'intérêt et leur réticence à prendre les mesures nécessaires, du point de vue financier et politique, pour s'attaquer aux racines politiques du problème. Du projet Sphere, en passant par les codes de conduite et finalement par le médiateur, la responsabilité d'aider les populations vulnérables est transférée des Etats aux organisations humanitaires, puis finalement aux victimes elles-mêmes. Cela ne rend pas l'action humanitaire plus efficace ou plus responsable. Bien au contraire, cela réduit ses possibilités d'aider les populations dans le besoin de manière véritablement impartiale et indépendante.

Le site Internet de Médecins sans Frontières se trouve à www.paris.msf.org.

Retrouver le sens de la mesure : le débat sur l'assurance de la qualité et la transparence (accountability)

Koenraad Van Brabant, anciennement coordinateur, HPN



Koenraad Van Brabant

Depuis deux années environ, une opposition persistante s'est manifestée à l'encontre des projets Sphere et de Médiateur et, par extension, aux codes de conduite de terrain ou d'ordre général, y compris le code de People in Aid. Cette opposition provient essentiellement des ONG françaises associées au

Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (Groupe URD). L'objection initiale à Sphere – selon laquelle « à tout problème complexe, il existe une solution simple et elle est forcément mauvaise » – a ensuite conduit à un avis adressé au gouvernement français de ne pas cofinancer le projet de médiateur ; et a mené à la création d'une « Plate-forme pour la qualité » et à la considération d'un « Projet pour la qualité » qui s'oppose directement à Sphere et au projet de médiateur (rebaptisé Projet de transparence humanitaire). Le ton de plus en plus hargneux de la polémique, de même que sa polarisation apparente, sont en partie dus au fait que nos collègues francophones ont l'impression qu'on n'entend pas ce qu'ils ont à dire et qu'ils ne sont pas pris au sérieux. Que peu d'intervenants non francophones participent aux débats en France et lisent des écrits en français sur l'action humanitaire joue un rôle majeur dans la création de cette perception. Cet article récapitule les critiques essentielles et réfléchit au débat.

Les critiques de Sphere

Le premier ensemble de critiques concerne les normes minimales. Il est avancé que Sphere ne tient pas compte des différences temporelles, contextuelles et socioculturelles : atteindre des normes minimales « universelles » peut ne pas être possible lors de la phase initiale d'une intervention d'urgence, ou dans des contextes explosifs avec, par exemple, des déplacements internes en cours ou des problèmes d'accès et de sécurité. En outre, bien que Sphere plaide en faveur d'une consultation étroite avec les groupes ciblés et en faveur de leur participation, ce projet semble également imposer parfois des normes très détaillées qui pourraient en fait être différentes des souhaits des bénéficiaires.

Le second ensemble de critiques concerne la charte Sphere. Comme elle a été élaborée par les ONG, la thèse est qu'elle ne jouit d'aucune assise en droit international. Par ailleurs, elle fixe implicitement tout un ordre du jour du développement : les conditions de vie de la moitié de la population de Calcutta, par exemple, n'atteindraient pas les normes minimales, même en temps « normal ». Garantir aux populations les droits matériels de base et le droit de vivre dans la dignité tel que se le propose la charte, ne peut

être réalisé simplement par une assistance matérielle. Cela est intimement lié aux droits sociaux, économiques et politiques que la charte ne traite pas suffisamment.

Le troisième ensemble de critiques concerne l'à-propos de Sphere en tant qu'instrument de l'assurance de la qualité. Ses normes minimales et ses indicateurs orientent-ils l'attention vers les questions les plus importantes ? N'est-il pas plus important d'examiner les interventions en cas de crise du point de vue des vastes choix politiques et stratégiques qui sont faits. Ainsi, par exemple, qui décide quelles régions reçoivent la priorité en matière de déminage lors d'un programme national de déminage ? Les répercussions d'une opération ne sont-elles plus importantes que de savoir si des normes minimales ont été atteintes ? Mesure-t-on par exemple la qualité d'une prothèse seulement du point de vue technique, ou selon que la personne a les moyens de l'acheter, de marcher avec, de la réparer et de la remplacer sur place ? Les évaluations ne devraient-elles pas se fier davantage à des méthodes participatives pour juger de la satisfaction des bénéficiaires, plutôt que de vérifier si le résultat d'un projet atteint des normes ?

Le quatrième ensemble de critiques concerne le mauvais usage éventuel des normes minimales de Sphere – le « Fear project ». Selon les dires, Sphere est présenté ou perçu, à tort, comme étant le principal instrument de gestion et d'évaluation pour la réponse aux catastrophes. Cette insistance sur des normes techniques et des indicateurs, de même que sur les prestations de services, peut avoir des conséquences profondément néfastes. L'approche « technocratique » de Sphere envers le « professionnalisme » réduit l'importance de la solidarité mondiale vis-à-vis des populations et l'importance de l'engagement individuel (ce fameux « esprit de bénévolat »). Le souci d'atteindre ces normes peut également empêcher les ONG d'innover et de prendre des risques afin d'éviter certaines issues. Finalement, adopter des codes et des normes devient un moyen bon marché d'obtenir une image de professionnalisme et d'obtenir une « accréditation ». Mais cela ne veut rien dire quant à la compétence et à la performance dans le monde réel où les agences peuvent poursuivre leurs activités comme à l'accoutumée. Parallèlement, il y a un risque d'abus de la part des donateurs institutionnels, car il est concevable qu'ils ne décident de financer que les agences qui ont adopté ces projets ou qui atteignent ces normes. Ceci défavorise les associations plus modestes et plus récentes ainsi que bien des ONG du Sud et de l'Est.

La dernière critique concerne les responsables. Que Sphere et le projet de médiateur soient des initiatives

d'ONG dont le public cible essentiel semble être des ONG donne l'impression que c'est aussi aux ONG qu'il revient essentiellement d'assumer le devoir et la responsabilité en ce qui concerne les droits des populations. Mais comme le montre par exemple la situation en Iraq sous les sanctions, les ONG ne jouissent pas de l'influence juridique et politique ni de la capacité matérielle nécessaires pour assumer cette responsabilité. Les véritables responsables sont les gouvernements. Sphere ne mentionne pas les gouvernements et les donateurs et détourne l'attention de la politique de l'intervention humanitaire et des obligations juridiques obligatoires que les gouvernements ont contractées.

Critiques du projet de médiateur

L'ancien projet de médiateur est vivement critiqué car il est perçu comme étant associé au projet Sphere et au code de conduite de 1994 du Mouvement de la Croix-Rouge et des ONG internationales. Il est rejeté essentiellement parce qu'il est jugé comme étant un mécanisme propre à résoudre une importante défaillance du projet Sphere et du code : la question de savoir qui veille à ce que les principes et les normes soient respectés et qui vérifie la qualité de la performance. Un rôle de contrôle de ce type signifierait qu'un Médiateur évalue la performance et oblige les agences à présenter leurs excuses et éventuellement même à verser des compensations lorsque leurs pratiques ont été préjudiciables, et peut-être même qu'il assume l'autorité d'exclure des opérations de terrain les organismes dont la performance n'est pas satisfaisante. Ce rôle est jugé inadmissible et constituerait une atteinte à l'indépendance des ONG. En outre, à l'instar de Sphere, un bureau du médiateur est considéré comme n'ayant aucune assise en droit international et est perçu comme mettant, à tort, les ONG sur la sellette en tant que responsables. Cela constitue une mauvaise solution au problème de l'assurance de la qualité. Selon la thèse avancée, l'assurance de la qualité doit provenir d'une consolidation de l'évaluation, du savoir, de la coordination et des activités de promotion.

Le débat en perspective

La polémique est loin d'être achevée. Mais il est temps que toutes les parties commencent à retrouver le sens de la mesure et à entamer un débat plus constructif.

L'assise juridique

Trois points sont à soulever à ce sujet. Primo, la charte Sphere et les codes de conduite ne sauraient remplacer les règles de droit international existantes et les obligations que les États ont contractées en les signant et en les ratifiant. Ils ne devraient pas non plus détourner l'attention de ces règles et obligations. Secundo, tout le monde n'est pas d'accord qu'il n'y a pas d'assise dans le droit actuel pour une charte humanitaire ou un mécanisme de dialogue et de transparence. Tertio, le fait que les ONG proposent collectivement une certaine interprétation des droits ne saurait en soi être inacceptable. Les lois sont sujettes

à évolution. Bien des collectifs d'ONG préconisent des interprétations qui protègent plus scrupuleusement les instruments juridiques en vigueur, d'autres encore ont été à la source de nouveaux traités internationaux tels que la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel. Dans son tout dernier *World Disasters Report* [Rapport sur les catastrophes dans le monde], le Mouvement des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a réclamé un ensemble de dispositions juridiques qui couvriraient la réponse internationale aux catastrophes. Le « cirque » au Kosovo où la « communauté internationale » se dispute pour des raisons d'intérêts personnels institutionnels tout en disant en même temps aux Kosovars de vivre ensemble dans l'harmonie, ne fait que témoigner combien de nombreuses agences ont perdu leur centre de gravité.

Les responsables

Cette question est absolument cruciale. Il est important de maintenir l'attention sur les responsabilités des gouvernements et des groupes armés qui contrôlent les populations. La panoplie d'acteurs nationaux et internationaux dans le « système » de l'intervention humanitaire conduit à des responsabilités dispersées et parfois vagues et il est difficile de cerner dans quelle mesure les acteurs internationaux devraient et peuvent provisoirement soulager un État donné ou un groupe armé de ces fonctions. Tout de même, dans la confusion il est possible de faire une distinction entre les actions et les décisions qui sont clairement du ressort de l'un ou l'autre acteur, et d'autres qui à l'évidence ne le sont pas.

Abus perpétrés par les donateurs

Les effectifs des administrations donatrices (y compris des plate-formes de collecte de fonds non gouvernementales telles que le Comité d'aide d'urgence en cas de catastrophe (DEC) au RU) sont des gens intelligents. Il n'en reste pas moins qu'il existe le risque qu'un raccourci administratif appliqué au contrôle de la qualité amène les donateurs à s'attendre à ce que les agences adoptent les codes et les normes, au lieu de surveiller et d'évaluer comme il est séant leur performance. Il existe des précédents, tels que le projet « Capacités locales pour la paix » qui a été réduit à « D'abord ne nuis pas » et l'emploi de cette formule pour refuser le financement des ONG dans les situations sensibles sur un plan politique. De plus, les termes de référence des évaluations en tant que bonne pratique « standard » devraient englober la performance de l'agence de financement et les répercussions que celle-ci exerce sur la performance de l'agence de terrain. Enfin, la responsabilisation au regard du droit fondamental de vivre dans la dignité remettrait également en question l'influence de plus en plus grande des considérations géostratégiques dans les flux internationaux d'aide. Mais le fait que quelque chose puisse être employé à mauvais escient ne suffit pas en soi à refuser de le laisser exister. Il peut être fait mauvais usage de toute chose y compris du vin français et de la liberté d'expression. Nous essayons de contrôler ces abus et non d'interdire l'article ou le droit.

Abus perpétrés par les ONG

Il existe de nombreux témoignages que les ONG qui ont adopté ces codes ont continué à opérer comme elles le faisaient auparavant, ce qui en fait un geste purement symbolique. Les codes de terrain au Liberia ou en Sierra Leone par exemple, n'ont plus été respectés dès que la pression sur les agences a été relâchée. Bien des effectifs des agences ne connaissent toujours pas l'existence du Code de conduite de 1994, ou n'ont aucune information sur ce que cela implique dans la pratique ; d'autres ne sont plus satisfaits du code tel qu'il avait été rédigé à l'origine. Le protocole de coopération sur le terrain d'InterAction, datant de 1996, n'a pas eu d'impact visible sur les pratiques. On peut soutenir que rien n'est plus préjudiciable à la réputation des ONG que leur incapacité à prendre leurs propres engagements davantage au sérieux. Il est possible que le code de People-in-Aid et le projet Sphere aient plus d'influence et d'impact parce qu'un projet a été forgé autour d'eux pour appuyer les agences qui les appliquaient. En même temps, il est tout autant inacceptable de rejeter indifféremment toutes les tentatives qui visent à exprimer des points de référence externes par rapport auxquels la performance peut être comparée : cela n'élimine pas une performance insatisfaisante et, si « l'esprit de bénévolat » peut être préservé cela peut aussi conduire à un certain amateurisme. De plus cela peut devenir un moyen d'éluider un examen critique, et plus de transparence.

Les bonnes pratiques

L'action humanitaire implique habituellement la gestion des dilemmes. Il n'existe pas de meilleures solutions simples et, dans une vaste mesure, les bonnes pratiques pourraient bien être de faire le meilleur choix possible dans des circonstances difficiles. Le manuel de Sphere met en exergue des normes et des indicateurs tout en faisant relativement peu attention à l'analyse des contextes et des scénarios, de même qu'aux démarches et arguments qui éclairent les décisions. Les Revues sur l'état des connaissances du RRN/HPN, en revanche, mettent l'accent sur des arguments et des considérations contextuelles et laissent davantage à l'utilisateur le soin de mettre en place l'action la plus appropriée pour la situation donnée. Néanmoins, c'est exagérer que de dire que le manuel de Sphere n'incite pas les utilisateurs à réfléchir à la conception et à la pertinence d'un programme. Au bout du compte, c'est l'impact qui compte, mais la nature des décisions et les contraintes qui leur sont imposées doivent être prises en compte.

Règle ou instrument

Une objection particulière provient de la perception que les normes Sphere visent à offrir une solution universelle « taille unique », ou encore une règle immuable. Cette interprétation est en partie nourrie par les acceptions du mot « norme » mais également par la propre insistance de Sphere selon laquelle les normes minimales constituent un droit universel. En même temps, le manuel de Sphere est probablement utilisé davantage en tant qu'instrument, ou point de repère plutôt que comme une camisole de force. La

question qui se pose alors est de savoir si s'efforcer d'atteindre ces normes minimales ou leur réalisation progressive est suffisant, ou si ce n'est qu'une autre excuse encore.

Des positions peu utiles

La valeur du projet Sphere dépend beaucoup de l'intelligence avec laquelle il est utilisé. Le battage médiatique dont il a fait l'objet, à la fois pour et contre, a été exagéré. Les agences ont fait un travail de qualité pendant des années avant le projet Sphere et elles continueront à employer des références autres que celles de Sphere pour ce faire. Ce manuel ne couvre en aucun cas tous les aspects de l'action humanitaire où un travail de qualité est indispensable. Cela ne l'annule en rien mais au contraire le met en perspective. D'autre part, le projet Sphere a créé un degré de réflexion et de débat sans précédent sur le travail de qualité, sur les droits et sur la transparence, ce qui en soi est une réussite formidable. Et l'on voit de plus en plus comment cette réflexion atteint progressivement le terrain.

Une autre erreur est de mentionner « l'ampleur » de l'adoption du projet et la prétention implicite qu'il y a consensus. Est-il décisif que beaucoup de personnes aient contribué au projet et que bien des agences travaillent activement avec le manuel de Sphere ? La réponse est non. Pendant longtemps l'église catholique avait affirmé que le soleil tournait autour de la terre, pourtant elle avait tort. Dans ce contexte, il faut se rappeler que le mouvement de MSF est né pendant la guerre du Biafra suite à une infraction au « code de conduite » accepté à l'époque. Les origines de Handicap International remontent à un rejet des normes acceptées à l'époque en matière de traitement pour les victimes de mines antipersonnel au Cambodge. Il y a aussi des exemples hors du monde des ONG françaises d'agences qui repoussent les limites d'un consensus existant, et qui vont même au-delà de ces limites.

L'argument selon lequel Sphere et le Code de conduite doivent servir de références essentielles à un médiateur humanitaire et le fait d'attribuer à cette fonction un rôle de contrôle est également déplacé. Tout d'abord, cela élève les références interagences au-dessus des opinions et des priorités des populations ciblées et au-dessus de références mises en place et arrêtées localement. Ensuite, il existe un malaise important, bien qu'en grande partie occulté, par rapport à certains des principes du code et de la grande liberté d'interprétation de leur application. Il y a d'autres références possibles, de même qu'une expérience considérable déjà acquise avec une écoute et une transparence plus grandes vis-à-vis des groupes cibles.

Enfin, il est évident qu'une fonction de type médiateur doit opérer à différents niveaux, allant du district jusqu'aux « capitales humanitaires ». Aucune entité ne sera à même de faire cela. Parallèlement, la recherche de terrain a indiqué un accord généralisé sur la nécessité d'une fonction indépendante pour renforcer la voix des populations cibles et pour améliorer les

qualités d'écoute et les interventions de ceux qui prétendent améliorer le sort des autres.

Mais les détracteurs de Sphere et du projet de médiateur ont aussi commis des erreurs. La plus grosse erreur a été de transformer le débat en un argument entre la France et les pays anglo-saxons. En premier lieu, il y a d'autres races capables d'une réflexion sur le globe en plus de ces deux-là. En deuxième lieu, il y a des humanitaires français qui sont prêts à utiliser Sphere et le projet de médiateur/projet transparence, alors que d'autres nationalités partagent et débattent entre elles bien des inquiétudes soulevées par les « Français ». En troisième lieu, un chauvinisme français va à l'encontre de l'esprit d'universalité qui devrait constituer l'une des valeurs motrices de l'action humanitaire et introduit un nationalisme maléfique que ces mêmes agences considèrent comme étant l'un des principaux facteurs qui contribuent aux conflits d'où naissent ces besoins humanitaires. L'on ne peut que déplorer cette situation. Et il est bon de voir qu'elle provoque un malaise grandissant chez plusieurs ONG françaises.

La représentation erronée n'est pas rare, même par écrit. Les positions et les pratiques « anglo-saxonnes » sont franchement étiquetées « technocratiques » et « instrumentalistes », réduisant les populations cibles à de simples « consommateurs ». Il est plus que suggéré que l'action humanitaire anglo-saxonne est fortement influencée par des notions d'affaires. Un tel portrait reflète davantage des résonances d'antiaméricanisme que la réalité de ce que font en réalité la majorité des organisations humanitaires soi-disant « anglo-saxonnes ». Les lectures critiques – et parfois franchement hostiles – ignorent les nuances et les réserves qui prévalent dans les documents des projets respectifs.

Le corollaire serait de ne pas tarir d'éloges pour l'action des ONG françaises. L'« avis sur le projet de médiateur » de la Commission consultative nationale pour les droits de l'homme à l'adresse du gouvernement français, renvoie à diverses institutions et plates-formes françaises d'évaluation, de coordination, de formation et d'apprentissage et soutiennent que les activités de promotion constituent un meilleur moyen d'améliorer la qualité et la transparence. Ils prétendent également, à tort, que la France, avec le Groupe URD, est le seul pays au monde doté d'une plate-forme interagences qui combine recherche, formation, évaluation, apprentissage et activités de promotion. Dépeindre le monde de l'action humanitaire en noir et blanc de cette façon dupe le public français et les autorités françaises et rend difficile aux personnes de l'extérieur d'écouter avec bienveillance ce qui parfois est tout à fait pertinent. L'ironie veut qu'une évaluation de la réponse des ONG françaises face à l'ouragan Mitch, menée par ce même Groupe URD, montre que les ONG françaises et leurs évaluateurs ne sont pas infiniment supérieurs à leurs collègues « anglo-

saxons » ou autres, mais qu'ils sont confrontés exactement aux mêmes écueils et que souvent ils font preuve des mêmes défaillances.

Emportés par le feu de la polémique, les détracteurs essentiellement francophones de Sphere et de l'ancien projet de médiateur n'ont pas compris l'essentiel et ils risquent de jeter le bébé avec l'eau du bain. Tout d'abord, ils sous-estiment l'influence que leurs inquiétudes tout à fait valables ont déjà eu et qui se manifeste dans la nouvelle version du projet de médiateur qui l'a transformé en un projet de transparence humanitaire. Ensuite, ils excluent toute participation positive à la recherche-action autour de ces projets, une type d'action pourtant où les Français ont une longue tradition. Enfin, l'élévation du principe de l'indépendance des ONG au statut de vache sacrée, selon lequel tout regard externe critique porté à la performance des ONG est traité comme une profanation, risque d'être vu comme une excuse pour échapper à la transparence.

Ce sont les ONG qui se sont trouvées au premier rang de la bataille visant à inciter les gouvernements, les administrations civiles et les sociétés commerciales à adopter les codes de conduite et à formuler des normes par rapport auxquelles ils sont tenus à rendre des comptes. Refuser tout point de référence relativement auquel elles pourraient être tenues responsables serait une incohérence déplorable et qui saperait fortement leur crédibilité.

La discussion sur la nature des points de référence et comment les organismes d'aide devraient être mieux responsabilisés est loin d'être close. Mais les véritables problèmes de concurrence interagences, de performance insatisfaisante et de transparence faible ou non existante doivent être abordés. La politique de l'action humanitaire doit être surveillée et exige un engagement critique, mais ceci ne veut pas dire qu'il n'est pas possible en même temps d'enquêter sur la qualité de la performance.

L'acrimonie et la polarisation actuelles sont inutiles et préjudiciables. Il est impératif non seulement de prendre au sérieux les inquiétudes et les critiques qui sont justifiées, mais également d'en finir avec ces lectures hostiles, ces représentations erronées et ce chauvinisme. Le projet Sphere tout comme le projet de transparence humanitaire doivent tous deux à présent être mis à l'essai. Ceci devrait être entrepris non seulement dans un esprit de recherche véritable, assortie d'une réflexion critique et d'une adaptation constantes, mais aussi avec la volonté et la persévérance de trouver des moyens réalisables et acceptables de renforcer la qualité de la performance et la transparence des agences. Un « projet sur la qualité » peut constituer un véhicule aussi valable que tout autre à cet égard. Quelle que soit sa nationalité, l'expérience, l'engagement et les compétences de chacun doivent être mis à profit.

Documentation

- 'On the Job Training on Sphere' [Formation sur le tas sur le projet Sphere], *International Health Exchange*, août 2000, pp. 13-16.
- 'Can We Measure the Quality of Aid ?' [La qualité de l'aide peut-elle se mesurer ?], *Humanitarian Affairs Review*, n°9, 2000, pp. 24-30.
- Chaloka Beyani, *The Legal Framework for an International Humanitarian Ombudsman* [Le cadre juridique d'un médiateur humanitaire international], <www.oneworld.org/ombudsman/articles/legalfin.html>, octobre 1999.
- J.-L. Bodin, « Vers une dérive de l'humanitaire ? », dans *Géopolitique de la faim* (Paris : Presses universitaires de France/ Action contre la faim, 2000), pp. 253-56.
- Ian Christoplos, 'Humanitarianism, Pluralism and Ombudsmen: Do the Pieces Fit ?' [L'humanitarisme, le pluralisme et les médiateurs : les pièces vont-elles ensemble ?], *Disasters*, vol. 23, n°2, juin 1999, pp. 115-24.
- Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, *Avis sur un Projet d'institution d'un médiateur humanitaire*, Paris, 2000.
- ETIKUMA 99 : Colloque européen de l'éthique humanitaire, *Les Codes de conduite : référence éthique et gage d'efficacité pour les actions humanitaires du IIIe millénaire ?* (Lyon : Bioforce, 2000).
- Lola Gostelow, 'The Sphere Project: The Implications of Making Humanitarian Principles and Codes Work' [Le projet Sphere : ce qu'implique le fonctionnement des principes et des codes humanitaires], *Disasters*, vol. 23, n°4, décembre 1999, pp. 316-25.
- Groupe URD, « Les dangers et incohérences des approches normatives pour l'aide humanitaire » <www.urd.org/rech/sphere/dangers.htm>, 1999.
- Groupe URD, « Plate-forme des ONG pour une autre approche-qualité de l'action humanitaire », <www.urd.org/rech/sphere/patform.htm>, 2000.
- François Grunewald, *La Sphere en question*, mimeo, Groupe URD, 1998
- Mouvement international des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 'The Sphere Project: Everybody's Business' [Le projet Sphere : l'affaire de tous], dans *World Disasters Report 1999* (Genève : FICR, 1999), pp. 115-30.
- Simon Maxwell, *What Can We Do with a Rights-Based Approach to Development ?* [Que pouvons-nous faire avec une approche au développement fondée sur les droits ?], briefing d'ODI n°3 (Londres : Overseas Development Institute, 1999), <www.odi.org.uk/briefing/3_99.html>, 1999.
- P. Perrin, « Standards et assurance de qualité », dans *Géopolitique de la faim*, pp. 247-51.
- Le projet de People in Aid : <www.peopleinaid.org.uk>.
- D. Puillet-Breton, « Un code de « bonne » conduite ? », dans *Géopolitique de la faim*, pp. 231-45.
- Peter Raynard, *Mapping Accountability in Humanitarian Assistance* [Dresser la carte de la transparence dans l'assistance humanitaire], <www.odi.org.uk/alnap/pdfs/praccountability.pdf>, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Assistance (ALNAP), mai 2000.
- Hugo Slim and I. McConnan, *A Swiss Prince, a Glass Slipper and the Feet of 15 British Aid Agencies* [Le Prince suisse, la pantoufle de verre et les pieds de 15 agences humanitaires britanniques] (Londres : Disasters Emergency Committee, 1998).
- N. Stockton, 'The Search for Standards and Accountability in Emergency Relief Operations' [La recherche de normes et de responsabilisation dans les opérations de secours en cas de catastrophes], notes, Institut d'Études du développement (IDS), Université du Sussex, <www.ids.ac.uk/ids>, 2000. L'auteur est joignable via Oxfam GB.

Le nouveau site Internet du HPN : essentiel au professionnel de l'humanitaire <www.odihpn.org>

Le nouveau site Internet du HPN permet un accès plus facile, une augmentation des liens avec les autres sites pertinents et une possibilité de recherche thématique. À l'exception des Revues sur l'état des connaissances, le texte intégral de toutes les publications du RRN, y compris pour la première fois les éditions en langue française, sont aussi disponibles.

Ce site, qui fonctionne comme une base de données, offre une documentation très riche tirée des archives de rapports et d'articles du HPN, de critiques de livres et d'information sur la formation et les conférences, ainsi que les textes et les lignes directrices essentiels en matière d'action humanitaire. Il est possible d'accéder à l'information par région tout comme par thème. Une vaste bibliothèque de liens, facile à rechercher oriente les utilisateurs vers les sites clés du secteur. Les membres du HPN et les institutions peuvent soumettre au site leurs propres liens qu'ils recommandent sur l'aide et les nouveaux événements humanitaires. Des pages d'information en retour permettent aux lecteurs de faire des observations sur les rapports, d'ajouter leurs propres opinions et de participer au débat. Notre objectif est de faire du HPN l'une des passerelles essentielles pour les professionnels de l'humanitaire et un site indispensable au débat.

L'opération de logistique combinée au Mozambique dans le cadre de l'Onu

Wilfrid DeBrouwer, directeur, JLOC, Maputo ; Conseiller principal en logistique, Programme alimentaire mondial, Rome

Ce début de millénaire n'a pas apporté beaucoup de chance au Mozambique, l'un des pays les plus pauvres du monde. En février, deux cyclones consécutifs ont provoqué les inondations les plus graves depuis un demi siècle. Du 4 au 8 février, des pluies torrentielles ont transformé les régions des rivières Limpopo, Incomati et Limpopo dans le sud en un énorme lac. La région de Maputo/Matola, qui abrite plus d'un million et demi de personnes a été durement sinistrée et les habitations de deux cent cinquante mille Mozambicains ont été détruites. Le second cyclone, les 27 et 28 février, a durement touché les bassins fluviaux du Limpopo et du Save, situés plus au nord.

La réaction internationale

L'Afrique du Sud a été la première nation à intervenir, déployant des hélicoptères et des avions légers dans la région. La priorité était de sauver les gens qui étaient submergés par ces inondations. Les opérations de secours ont commencé le 11 février et, en une seule semaine, plus de 2800 personnes ont été secourues. Les organes de l'Onu et les ONG présentes dans la région sont également intervenus et ont lancé un appel en faveur d'un financement spécial. Le soutien humanitaire est arrivé progressivement et, dès le 26 février, la situation semblait être maîtrisée. Le nombre de victimes avait été limité et des denrées alimentaires et autres en quantité suffisante étaient sur place pour aider ceux qui étaient dans le besoin. Par contre, après le second cyclone, l'armée de l'air sud-africaine a repris les opérations de secours et a littéralement arraché des arbres des milliers de personnes. En outre, des hélicoptères français, malawites et commerciaux sont arrivés sur les lieux et ont entrepris des opérations de secours combinées jusqu'au 6 mars.

Cet effort de secours combiné a sauvé 16 551 personnes (dont 14 391 par l'armée de l'air sud-africaine). Entre-temps, parallèlement aux activités de secours, les opérations d'aide d'urgence ont pris de l'élan. Les images consternantes représentées dans les médias du monde entier ont nourri une réponse humanitaire enthousiaste. Des centaines de tonnes de denrées de secours sont arrivées. Les crues avaient durement endommagé les routes et des milliers de personnes étaient isolées. Il est devenu évident que des avions seraient également indispensables pour garantir la bonne distribution de la nourriture et des matériaux destinés aux abris.

Une fois que les denrées de secours sont devenues disponibles, les autorités nationales et le Coordinateur humanitaire résident des Nations unies, Emmanuel

Dierckx de Casterlé, se sont trouvés confrontés au problème de leur distribution opportune. Au début de mars, outre l'Afrique du Sud, le Malawi et la France, le RU, l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique, le Portugal et les Etats-Unis ont envoyé de nombreux avions dans la région. D'autres pays, comme les Pays-Bas, ont donné des embarcations pour permettre la distribution d'aliments dans les régions inondées. Les organisations humanitaires nationales, telles que l'Office américain d'assistance en cas de catastrophe (OFDA) et le Département britannique pour le développement international (DFID) ont fourni des fonds pour affréter des avions commerciaux. Au 10 mars, cinquante-huit avions et plus de deux cents embarcations étaient disponibles pour soutenir l'effort humanitaire global.

Le JLOC

Pour organiser ces opérations de secours, les autorités mozambicaines et l'Onu ont mis sur pied un Centre d'opérations de logistique combinée (JLOC) à Maputo. Le Programme alimentaire mondial (PAM), l'organe le plus chevronné de l'Onu en matière de logistique et profondément impliqué dans cette situation d'urgence, a été désigné agence principale de coordination. Outre le PAM, le Programme de développement des Nations unies (PNUD), le Fonds pour l'enfance (UNICEF), le Bureau de coordination des Affaires humanitaires (BCAH) et quelques-unes des nations dont les avions opéraient dans la région ont fourni le soutien en effectifs.

Au début de l'opération d'urgence, il n'était pas possible de gérer toutes les embarcations individuellement et le JLOC a invité les nations donatrices à les mettre directement à la disposition des autorités nationales chargées des secours en cas de catastrophes et des organisations humanitaires qui opéraient dans les régions inondées. La tâche la plus importante du JLOC était de gérer le transport par avion ainsi que de coordonner et de mettre en place un horaire journalier très détaillé de tous les vols humanitaires. Il a instauré une procédure commune pour toutes les organisations humanitaires, d'après laquelle celles-ci pourraient requérir un transport aérien pour soutenir leurs activités d'aide d'urgence. Ces requêtes étaient ensuite classées par ordre de priorité et coordonnées avec les opérateurs aériens. Chaque jour, l'horaire du jour suivant était décidé à 16 heures au cours d'une réunion avec les autorités militaires. Le jour de l'exécution, un briefing général de coordination était organisé avec tous les équipages participants et, dès 8 heures, pratiquement tous les avions étaient dans les airs. Les opérations se

sont déroulées du matin au soir, sept jours sur sept. À l'apogée de l'opération, on comptait plus de deux cent cinquante heures de vol par jour. À la mi-mars, des centaines de tonnes de marchandises de secours, qui ne correspondaient pas forcément aux besoins les plus urgents, étaient arrivées dans le pays. Le JLOC devait non seulement faire face à l'allocation des denrées et à leur transport mais il devait encore, en coordination étroite avec les autorités nationales, procéder à l'enregistrement et au stockage des marchandises qui n'étaient pas requises de manière urgente sur le terrain.

Sachant que les opérations aériennes sont très onéreuses, tous les efforts ont été déployés pour rationaliser l'utilisation des avions et l'idée de Points de collecte a été introduite. Le but était de transporter les marchandises de secours aussi loin que possible par route vers des points centralisés, d'où les hélicoptères les récupéraient et les emportaient, en survolant les régions inondées, directement vers les populations dans le besoin. Ces opérations devaient être très soigneusement programmées parce que plusieurs hélicoptères opéraient à ces points de collecte ; certains jours, plus de cent quatre-vingts tonnes de denrées alimentaires et autres ont été acheminées par pont aérien d'un endroit à l'autre. Comme chaque hélicoptère est limité à deux tonnes et demie ou trois tonnes, il fallait parfois plus de soixante-dix vols au départ de chaque emplacement, ce qui exigeait une surveillance et une coordination intensives. On a parfois compté plus de quatre cents vols dans l'ensemble du pays ! L'autre problème qui se posait était que les hélicoptères devaient se ravitailler en carburant. Ce carburant était transporté par camions et stocké dans des réservoirs souples aux points de collecte. Pour les terrains d'aviation que les camions citernes ne pouvaient pas atteindre, des avions de transport « vidaient » leur réserve de carburant de leur propre citerne dans ces réservoirs souples.

Cette opération aérienne humanitaire gigantesque a duré plusieurs semaines et n'a été interrompue que par quelques jours de mauvais temps. À la fin mars, la majorité des nations ont décidé de retirer leurs biens militaires et le PAM a dû affréter d'autres hélicoptères civils. À ce stade, tous les hélicoptères commerciaux disponibles d'Afrique du Sud participaient à l'opération d'urgence et il a fallu amener des hélicoptères supplémentaires de lieux éloignés. Au cours d'avril, l'opération a progressivement diminué mais les hélicoptères sont demeurés à Beira jusqu'à la fin du mois et les opérations au nord de Maputo se sont poursuivies jusqu'au 15 mai.

L'opération aérienne humanitaire au Mozambique était probablement la plus vaste que le monde ait jamais connue. À son apogée, cinquante-huit avions (dix-huit à Beira et quarante à Maputo) étaient en service. Ces avions étaient de vingt-quatre types différents et appartenaient à quinze nations ou opérateurs différents. Ils ont volé 9318 heures au total et transporté 30 339 passagers et 11 633 tonnes de denrées alimentaires et autres. Les opérateurs militaires ont exécuté environ

les deux tiers des vols et, grâce à leurs réactions d'une grande rapidité, ils ont accompli à eux seuls 98,7 pour cent de l'opération de secours. La préoccupation majeure de toutes les personnes concernées était d'éviter les accidents et, à cet égard, l'opération a été un grand succès. Les hélicoptères et les avions ont effectué plus de vingt mille décollages et atterrissages, y compris plus de seize mille opérations hélitreuillées, parfois dans des circonstances très difficiles, sans aucun incident – démonstration sans équivoque des compétences professionnelles de toutes les personnes concernées.

Les enseignements appris

Sans cette opération aérienne, des milliers de personnes seraient mortes non seulement en raison de la force implacable des crues, mais encore de la pénurie de nourriture et d'eau potable. Parce que plusieurs nations ont offert des avions à l'Onu à titre gracieux, il est difficile d'estimer le coût global de l'opération. Il n'empêche, ces nations ont dû encourir ces coûts dans leur pays et le déploiement de détachements militaires est très onéreux. Selon les estimations les coûts cumulatifs de ces opérations aériennes s'élèveraient à plus d'une trentaine de millions de dollars des États-Unis. Il est vrai que c'est une somme considérable, mais étant donné que les clubs de football sont prêts à payer plus de vingt millions de dollars pour un seul joueur, la communauté internationale devrait être prête à investir une telle somme dans une intervention qui vise à sauver des vies.

Comme les opérations aériennes sont onéreuses, les Nations unies ne devraient ménager aucun effort pour gérer ces biens avec professionnalisme. Et pourtant le processus de déclenchement du JLOC a été délicat. Le centre était installé dans des salles sans mobilier ni lignes téléphoniques et il a fallu un certain temps avant que le personnel ne dispose de cartes, de mobilier de bureau et de moyens de communication proprement dits. Au départ, il était délicat d'imposer le concept de gestion centralisée de l'Onu aux acteurs militaires, bien que la coordination entre le JLOC et les structures militaires ait été au bout du compte irréprochable.

Le concept du JLOC a prouvé qu'il est possible de combiner tous les efforts de secours. Toutes les organisations qui ont participé à l'opération de secours avaient accès à un pool commun de transport aérien et elles n'ont ménagé aucun effort pour coordonner leurs activités. Tirant les enseignements de cette expérience et avec l'encouragement des nations donatrices, les organes de l'Onu sont en train de finaliser le concept de JLOC et de mettre en place un système permettant de déployer promptement l'équipement de bureau et les communications nécessaires en cas d'urgence sur une grande échelle. Il est important de souligner qu'il est indispensable de disposer d'experts qualifiés pour gérer un JLOC. Il est prévu des stages pour former un pool d'experts provenant de tous les organes de l'Onu. Ceci devrait rendre possible la création d'une capacité de réaction rapide apte à se déployer immédiatement dès le déclenchement d'une situation d'urgence et à coordonner efficacement l'ensemble des efforts de secours humanitaire.

Oublié mais pas pardonné : Une douloureuse transition en Somalie

Sean Deely, haut responsable, gestion des catastrophes, FICR, Genève ; Sultan Barakat, directeur, Unité reconstruction et développement après-guerre, Université de York, RU

Investir dans la transition de la guerre à la paix et de l'aide d'urgence au développement a de plus en plus été préconisé comme étant la solution pour rebâtir les sociétés déchirées par la guerre. En fournissant la possibilité aux populations de rebâtir leur vie et de se lancer dans une activité positive, il y a beaucoup plus de chances que l'on parvienne à persuader les populations à se dégager du conflit et à cesser tout soutien actif ou passif pour la guerre. Toutefois, il est bien trop souvent le cas que les agences ne possèdent pas en leur sein le courage, la compétence pratique ni le soutien financier nécessaires pour faire ce qu'elles prêchent. Par suite, elles continuent à faire ce qu'elles savent le mieux faire, en se fondant sur ce que leur permettent de faire le soutien limité des donateurs, une réflexion limitée et des ressources limitées : c'est-à-dire des solutions provisoires et des programmes de secours déterminés par un projet donné.

Ce qu'il faut c'est une approche anticipatoire, ciblée et conçue avec soin vis-à-vis de la réhabilitation, qui récompense la paix, encourage un retour à la normalité et présente des perspectives concrètes d'avenir sans conflit. Les agences peuvent mettre à profit la connaissance et la compréhension de la région qu'elles ont acquises au cours de la phase d'urgence en même temps que leur présence après l'urgence et leur accès aux ressources pour faire la transition de l'urgence à la programmation de la réhabilitation et fournir des incitations à un redressement durable. Malheureusement, les nobles idéaux et les théories d'avant-garde en matière de développement que nous lisons souvent – et sur lesquels nous écrivons souvent – dans les propositions de projet, les comptes-rendus sur l'évolution de la situation, les évaluations sur les programmes et les journaux universitaires, ne trouvent guère de fondement dans la réalité au quotidien de la programmation de l'aide dans des endroits tels que la Somalie.

La Somalie en transition

De temps à autre, cette vérité se fait jour, mais ce n'est que pour être rapidement attribuée à un manque de confiance dans la stabilité fragile et la situation sécuritaire incertaine d'un pays donné. La sécurité des employés des organismes humanitaires dans les pays affectés par le conflit est un souci majeur pour toutes les agences. Mais en Somalie, la situation est plus complexe que le prétexte sécuritaire rebattu voudrait nous le faire croire. Dans le sud en conflit, des enlèvements ponctuels, assortis d'incidents sécuritaires sporadiques dans le Puntland ou le Somaliland, sont fréquemment cités comme preuves que tout investissement significatif ou toute stratégie d'aide à moyen terme est inopportun. Ceci évite apparemment d'avoir à construire une réponse de

programmation cohérente pour les deux tiers du pays qui, depuis près de cinq ans, sont véritablement en voie de redressement. Entre-temps, les efforts de réhabilitation déployés localement sont passés sous silence. Les images d'un marine américain traîné dans les rues de Mogadiscio n'ont pas été oubliées et la Somalie n'a pas non plus été pardonnée.

Dans le sud de la Somalie, les combats n'ont pas cessé depuis 1991. Une alliance formée de cinq clans maintient une paix précaire à Mogadiscio mais elle est confrontée à une opposition de la part de deux autres chefs de factions dont l'artillerie se trouve à portée du port et de l'aéroport. Toujours au sud, les combats entre les sous-clans Digil-Mirifle et Habr Gedir se sont intensifiés au milieu de 1999 car l'Éthiopie et l'Érythrée ont apporté de nouvelles ressources au conflit. Au nord-ouest, le Somaliland a été soumis à un conflit en deux phases au cours des années 1990 : tout d'abord, juste avant le conflit de 1991 où le Mouvement national somalien a battu les forces de Siad Barre, puis de nouveau, en 1993-94, lorsque des luttes intestines ont divisé la république nouvellement proclamée bien que non reconnue à l'époque.

Par contre, et à l'exception toutefois de la région située au sud de Galkayo, il est probable que les conditions de sécurité qui prévalent dans l'État du Puntland au nord-est et au nord-ouest du Somaliland sont meilleures qu'au Kosovo ou au Timor oriental. Il n'empêche, malgré les conditions relativement paisibles et l'environnement favorable au développement, les possibilités à long terme n'ont pas été systématiquement identifiées, et encore moins canalisées par les pays donateurs et les organismes d'exécution.

La situation dans l'État du Puntland

L'État du Puntland a été proclamé en 1998 suite à une annonce du Bureau politique des Nations unies pour la Somalie disant qu'il apporterait son soutien aux régions pacifiques et aux administrations régionales émergentes en tant qu'éléments de base d'un État pacifique et fédéré. Trois mois de consultation, impliquant les anciens de la communauté et les dirigeants politiques, avaient précédé cette déclaration.

Le Puntland englobe les régions de Mudug, Nugal, Bari, Sool et la partie orientale du Sanaag. Bien qu'il soit doté de son propre gouvernement avec à sa tête un président, Abdullahi Ahmed Yousef, ancien colonel de l'armée somalienne, le Puntland a été établi en tant qu'État au sein de ce qui devait à terme devenir une nation fédérale, c'est du moins ce que l'on

espérait. Le Puntland considère qu'il fait partie de la Somalie, contrairement au Somaliland.

Les efforts déployés pour construire les ministères font des progrès. À l'heure actuelle, ceux-ci sont au nombre de neuf : Intérieur, Affaires sociales (dont Santé et Éducation) ; Finances ; Bétail et Agriculture ; Commerce et Industrie ; Religion et Justice ; Affaires, Information et Culture ; Eau et Transport ; et Pêcheries et Ports. Il n'empêche, les services du secteur public sont réduits au minimum dans le meilleur des cas. Les revenus du gouvernement sont fortement tributaires (de 80 à 85 pour cent) des droits de douanes, dont la majorité provient du port de Bosaso. Le solde de 15 à 20 pour cent vient de la taxe d'aéroport, des vignettes automobiles et des licences d'affaires telles que les restaurants. Selon les estimations du ministère des Finances, l'ensemble des recettes pour le premier trimestre de l'an 2000 s'élèverait à 20,9 milliards de Shillings somaliens (SS), soit près de 2,09 millions de dollars des États-Unis (\$), donnant un revenu total moyen de 83,6 milliards de SS (ou \$ 8,36 millions) en 2000.

L'élevage du bétail, auquel se livre la majorité de la population, domine l'économie locale. La culture d'entreprise et un secteur officieux prospèrent. Ceux qui disposent de moyens suffisants peuvent se procurer toute une gamme de médicaments et de services auprès d'un nombre toujours plus grand de médecins généralistes (dont certains pourraient bien exercer leurs activités dans le Puntland sans pour autant posséder les qualifications nécessaires). À Galkayo, Garoe et Bosaso, des vingtaines de projets de construction sont en cours ; à Galkayo seule, quarante entreprises privées du bâtiment sont officiellement homologuées. Une grande partie des investissements à grande échelle dans le Puntland est financée par des envois de fonds provenant de Somaliens à l'étranger ou par les bénéfices accumulés par des Somaliens qui reviennent au pays après avoir passé un certain temps à l'étranger. Les investissements sont particulièrement visibles dans la production électrique, l'approvisionnement en eau, la banque et les télécommunications ; des entreprises privées telles que Galkom fournissent à plus d'un millier d'habitants de Galkayo sur quinze mille un accès téléphonique international (les appels locaux sont gratuits). Les banques Amal et Barakat fournissent des services financiers, ce qui maintient un lien essentiel pour les envois de fonds de la diaspora somalienne. Ces envois de fonds atteignent près de cinq ou six millions de dollars américains par mois dans le Puntland et un million et demi par mois à Garoe seule. Bien que le gouvernement n'ait pas encore introduit de taxe sur ce revenu, des projets visant à prélever un droit calculé sur une base de pourcentage sont en cours de préparation.

Les personnes déplacées internes, qui proviennent principalement du sud, sont à la fois une source de chances et de défis pour l'administration naissante du Puntland. D'une part, un grand nombre d'entre elles

sont diligentes et tirent profit de la stabilité et des possibilités de travail et d'échanges commerciaux qu'offre le Puntland - dans des villes comme Garoe, Galkayo et Bosaso, elles sont un véritable moteur de réhabilitation. D'autre part, bien d'autres sont dans le dénuement et sont vulnérables et ont dû vendre leurs biens domestiques. Leurs capacités de faire face à la situation ont été érodées par une décennie de conflit et elles ont besoin de l'aide de l'administration. Étant donné la modicité des ressources et les demandes énormes qui pèsent sur le nouveau gouvernement, soutenir cette « clientèle » ne sera pas une tâche facile.

La toxicodépendance au khat épuise les ressources du Puntland à hauteur de quarante-cinq mille dollars par jour au moins. Selon les estimations du ministère des Finances, dix mille dollars seraient perdus chaque jour à Bosaso seule. Ce chiffre est cité au bas mot car il ne tient pas compte du commerce du secteur officieux. Les hommes jeunes, traumatisés par la guerre, sans emploi et sans grandes perspectives d'avenir cherchent consolation en mâchant du khat, une activité qui commence dès 14 heures et, normalement, se poursuit tard dans la nuit. Les conséquences sociales en sont désastreuses, affectant la capacité des gens à travailler et même à fonctionner normalement. Cette habitude constitue un obstacle important à tout retour à une vie sociale normale en Somalie.

Faut-il récompenser la paix ?

La sécurité relative du nord-est et du nord-ouest de la Somalie a permis une réhabilitation post-confliktuelle progressive. Essentiellement, cependant, il s'agit d'une « paix négative » : inexploitée, infructueuse et marquée par un manque de confiance dans son caractère durable. Il y a au moins cinq préalables à une intervention efficace de la part des agences et des donateurs internationaux qui récompensera la paix et profitera au maximum de l'occasion d'aider la douloureuse transition de la Somalie vers le redressement.

Le premier préalable est la compétence. Si de nombreuses agences jouissent d'une expérience considérable en matière de réponse aux situations d'urgence, ceci ne s'accompagne pas forcément de compétences équivalentes en matière de reconstruction et de programmation du développement. Par exemple, la participation des collectivités en tant que concept de développement est largement préconisée, mais elle n'est pas pour autant bien mise en œuvre. En outre, l'importance et l'ampleur de l'intervention requise pour constituer une approche significative par rapport aux besoins de réhabilitation dans une région telle que le Puntland, où il n'y a guère d'appui international et des capacités locales limitées, présentent des obstacles énormes à franchir. Orienter les activités vers une issue davantage liée au développement exigera une approche coordonnée de la part des agences et de l'administration locale afin de préciser

les objectifs, d'atteindre un consensus, de changer les attitudes, de donner vraiment aux collectivités locales les moyens de se prendre en charge, de renforcer les capacités locales et institutionnelles et de garantir le caractère durable.

Le second préalable est la présence et la légitimité. Les restrictions imposées au nombre de membres du personnel expatriés en raison de la modicité du financement, les possibilités limitées de déplacement vers la Somalie et à l'intérieur du pays ainsi qu'une réticence à négocier les conditions relativement primitives qui prévalent dans la plus grande partie du pays signifient que bien des employés des agences passent moins d'un quart de leur temps sur le terrain en Somalie. Ils n'ont guère l'occasion de voir directement à quel point la reconstruction et le redressement sont en cours dans des endroits tels que Galkayo. Ce que les collectivités locales et les chefs de communautés perçoivent comme une programmation de l'aide « à distance » à partir des bureaux somaliens des agences situés à Nairobi s'est soldé par une incapacité à se tenir au courant de l'évolution de la situation sur le terrain en Somalie. Des comptes-rendus vagues, non confirmés, de seconde ou de troisième main, provenant souvent de sources douteuses, constituent une forte proportion des « rapports de situation » hebdomadaires et mensuels soumis par certaines agences, ce qui souligne combien est importante une présence sur le terrain dans les régions qui reçoivent une « assistance ».

Le troisième préalable est la connaissance. Les capacités des communautés pour faire face à la situation ne sont ni bien documentées ni comprises et de plus, elles sont souvent sous-estimées. La pénurie de statistiques fiables sur les conditions sanitaires, sociales, démographiques, économiques et commerciales et ce, notamment, hors du petit nombre des principaux centres urbains, présente des obstacles considérables à la planification de programmes de réhabilitation à moyen et à long terme. Les contradictions abondent au Puntland, où selon les estimations la population varierait de 850 000 (selon le Bureau du développement des Nations unies pour la Somalie) à 2,5 millions (chiffres de l'UNICEF et du gouvernement du Puntland). Même dans des conditions normales, il serait difficile de calculer correctement quelle est la démographie étant donné qu'environ soixante pour cent de la population est nomade ; au Puntland, le ministère de la Planification à l'état embryonnaire, ne possède même pas de photocopieuse !

La confiance est le quatrième préalable. La réticence au niveau des institutions à transférer toute responsabilité et tout contrôle réels des ressources aux employés, collectivités et fonctionnaires sur place constitue un obstacle souvent remarqué à une véritable planification du redressement. Les collectivités devraient être reconnues comme étant les principaux partenaires dans les projets de

reconstruction des services. La participation des collectivités garantit une gestion plus efficace de même que la pertinence des services fournis. L'objectif de ces projets devrait être de permettre aux collectivités de posséder, de gérer et de prendre à sa charge le service. Un objectif parallèle devrait être de renforcer la capacité de l'administration locale et centrale émergente pour surveiller et réglementer les services et assurer le soutien nécessaire pour les maintenir.

Le cinquième préalable est la volonté politique des pays donateurs dont les souvenirs de l'expérience de l'ONUSOM ne sont pas encore ternis. Si la communauté internationale est justifiée de s'inquiéter quant au caractère des administrations qu'on leur demande de soutenir, elle doit aussi avoir conscience que les atermoiements et la vision à court terme saperont au final les processus mêmes qu'elle s'efforce d'instaurer. Il faut de toute urgence mettre en place une stratégie cohérente à long terme qui fournira un soutien constant aux efforts régionaux et locaux visant à instaurer des formes démocratiques de gouvernance et à assurer des services.

Vers une approche anticipatoire

Il devrait être évident combien il est important de tendre la main aux sociétés qui font la transition, souvent lente et toujours douloureuse, de la guerre à la paix et ce, d'autant plus lorsque cela se fait suite à la détermination de la population de restaurer la normalité en plein bouleversement et contrairement à toute attente. Une approche anticipatoire à la réhabilitation, qui inciterait la population locale à se retirer du conflit et à reprendre un style de vie normal et pacifique, peut révéler des chances de réinstallation et de redressement propres à devenir la plate-forme d'une paix stable.

Documentation

Pour en savoir plus sur les travaux du FICR en Somalie, consulter <www.ifrc.org/where/country/cn5.asp?countryid=157>. <www.york.ac.uk/depts/poli/prdu/>.

Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War* [Ne pas nuire : Comment l'aide peut encourager la paix ou la guerre] (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999).

Sultan Barakat, Sean Deely, Ahmed Mohamed Hassan, Raymond Martin et Hakan Sandbladh, *Health Sector Rehabilitation in the Puntland State of Somalia* [La réhabilitation du secteur de la santé dans le Puntland en Somalie], rapport non publié du Mouvement international des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2000.

F.C. Cuny et V. Tanner, 'Working with Communities to Reduce Levels of Conflict: "Spot Reconstruction"' [Travailler avec les communautés pour réduire les niveaux de conflit], dans *Disaster Prevention and Management*, vol. 4, n° 1, 1995.

Sean Deely, *Lead Agency? The Role of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies in Post Conflict Rehabilitation* [Agence principale ? Le rôle du Mouvement international des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans la réhabilitation post-conflictuelle], mémoire de maîtrise non publié, Université d'York, 1998.

Le désarmement et la démobilisation en Sierra Leone

Keith Martin, consultant indépendant

La Sierra Leone a connu des luttes intestines pratiquement interrompues depuis 1991. Dans ce temps, plusieurs milliers d'enfants, de femmes et de jeunes hommes ont été recrutés ou enlevés de force pour se battre et travailler aux côtés des forces armées. En février 1998, le gouvernement réinstallé du Président Ahmed Tejan Kabbah a entamé une politique de réconciliation et a lancé un programme visant à désarmer, démobiliser et réintégrer les quarante-cinq mille combattants qui se battaient dans toutes les diverses factions du pays, à la fois pour et contre le gouvernement.

Les progrès n'ont pas été faciles et l'activité des rebelles a en grande partie interrompu le programme de janvier à juillet 1999, puis de nouveau à partir de mai 2000. Bien que neuf camps complètement équipés aient été instaurés dans tout le pays, deux seulement, à savoir à Lungi au nord de Freetown et à Daru, à l'extrémité orientale du pays, sont opérationnels. Il n'en demeure pas moins que, malgré les difficultés, des progrès considérables ont été accomplis ; au 4 mai 2000, 22 184 adultes et 1980 enfants avaient été démobilisés.

Le programme de démobilisation

Le gouvernement a instauré en juillet 1998 le Comité national de désarmement, démobilisation et réintégration (NCDDR), avec le président à sa tête. Un secrétariat exécutif faisant rapport au NCDDR a été mis sur pied. Il est chargé de la planification et de la mise en œuvre globales du programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR). La politique du gouvernement et le cadre du programme ont été mis au point en concertation étroite avec toutes les parties prenantes pertinentes : la force de maintien de la paix d'Afrique occidentale (ECOMOG) ; la mission d'observation des Nations unies en Sierra Leone (MINUSIL) ; les organes de l'Onu ; le Département britannique pour le développement international (DFID) ; la Banque mondiale ; les ONG ; les Forces armées de Sierra Leone (FASL) et les communautés sinistrées.

Le programme initial impliquait surtout les ex-combattants des FASL qui avaient pris le pouvoir lors d'un coup militaire en mai 1997, renversant le gouvernement de Kabbah qui avait été élu démocratiquement. Il a ensuite invité le Front révolutionnaire uni (FRU) des rebelles à former un gouvernement mixte qui s'est appelé le Conseil révolutionnaire des forces armées (CRFA). Le CRFA est resté en place jusqu'en février 1998, date à laquelle les forces de l'ECOMOG l'ont à leur tour renversé. Près de sept mille ex-combattants des FASL ont été capturés ou se sont rendus à l'ECOMOG suite à l'effondrement de la junte. Ayant à choisir entre recevoir un nouvel entraînement militaire en tant que nouvelle force « loyale » pour se battre aux côtés de l'ECOMOG ou quitter l'armée et rejoindre le programme de démobilisation, près de trois milliers ont opté pour la démobilisation.

Le programme initial, qui s'est déroulé au camp de Lungi, a commencé en août 1998 et il devait s'achever en décembre suivant. Une équipe internationale, financée par le DFID, assurait la gestion du camp et supervisait l'alimentation, les soins médicaux, les abris et l'enregistrement des ex-combattants. L'ECOMOG assurait la sécurité. L'équipe a également amélioré l'infrastructure locale pour créer un meilleur rapport entre les ex-combattants et la population de Lungi, soulageant ainsi un peu de la tension qui existait entre ces groupes. Parmi ces améliorations figurent la remise en état de l'usine de traitement des eaux de la région, entreprise avec l'aide du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ce qui donnait à cent mille personnes accès à une eau courante salubre ; la fourniture de médicaments et d'équipement à l'hôpital local ; et le nivellement des routes non empierrées après la saison des pluies.

L'enregistrement s'est fait sous la forme d'une étude socio-économique, d'un examen médical et de la remise d'une carte d'identité avec photographie une fois que le programme avait été achevé avec succès. Les ex-combattants ont également été examinés par la MINUSIL et l'ECOMOG pour savoir s'ils avaient réellement pris part au conflit et s'ils remplissaient par conséquent les conditions requises pour participer au programme de démobilisation.

Suite à leur enregistrement et à cet examen, les ex-combattants étaient soumis à une Orientation pré-libération (PDO). Celle-ci impliquait :

- Une orientation professionnelle. Comme beaucoup d'ex-combattants avaient passé la plus grande partie de leur vie d'adulte dans l'armée, très peu possédaient des compétences quelconques aptes à leur permettre de rejoindre la société civile.
- Un enregistrement de leurs attentes professionnelles. Cette partie du processus était liée à des activités de formation des compétences et de création d'emploi.
- Une éducation civique. Visant essentiellement à donner aux ex-combattants une connaissance de la société civile, à leur apprendre ce que l'on attendait d'eux au sein de cette société et où ils pourraient se faire aider à l'avenir.
- Une campagne d'information et de sensibilisation. Bien que ceci ait fait partie d'une initiative à l'échelle nationale, le NCDDR estimait qu'il était important que les ex-combattants contribuent à communiquer le message de paix à la société civile dans son ensemble en faisant la promotion d'œuvres artistiques, de la musique et de groupes de théâtre d'ex-combattants.
- Une aide pour surmonter le traumatisme et une aide psychosociale. Un certain nombre d'ex-combattants avaient des problèmes de toxicomanie ou étaient handicapés en raison des blessures reçues ou d'une mutilation ; d'autres avaient besoin de pouvoir accepter ce qu'ils avaient fait.

Avec l'aide de l'UNICEF, le programme a démobilisé avec succès au cours de novembre et décembre 1998 deux cents enfants victimes de la guerre, qui ont été confiés aux soins des ONG locales réparties dans tout le pays, soit pour retrouver leur familles ou pour aller dans une famille de placement. Cette mesure a fait l'objet d'une publicité favorable et, pour le gouvernement sierra-léonais et l'Onu, cela constituait un véritable tournant vers une paix durable.

Cependant, le 6 janvier 1999, les forces du CRFA/FRU ont pris Freetown d'assaut. Une semaine auparavant, les ex-combattants avaient été déplacés de Lungi à la Prison de Pademba Road à Freetown car l'on craignait une attaque sur le camp. Le 6 janvier, au petit matin, le CRFA/FRU a assiégé la prison, et les détenus, y compris les ex-combattants ont été relâchés. Les rebelles ont essayé de forcer les ex-combattants à se joindre à eux, mais la majorité d'entre eux a trouvé refuge dans le foyer du Stade Brookfields sous la protection de l'ECOMOG. Les forces du CRFA/FRU ont attaqué le stade la nuit suivante ; après une bataille qui a duré quatre heures, au cours de laquelle de nombreux ex-combattants ont été tués, les troupes de l'ECOMOG ont enfin réussi à repousser l'assaut. Au cours des semaines qui ont suivi, les rebelles ont lentement été chassés de Freetown, bien qu'ils continuent à contrôler une grande partie du pays, et les ex-combattants ont commencé à sortir de leur cachette et à se rendre à l'ECOMOG. Ils ont été logés dans un hôtel désaffecté appelé Mamy Yoko, où ils sont restés pendant cinq mois.

Pendant cette période, la PDO a été achevée et, en juin 1999, 1410 ex-combattants ont reçu la première moitié de leur allocation de protection, soit 250 000 leones (environ US\$ 150) pour les aider à recommencer leur vie, en même temps que leur carte d'identité et un certificat de libération. Le second paiement leur a été versé quatre-vingt-dix jours plus tard au Bureau occidental du Secrétariat exécutif, qui est l'un des six bureaux régionaux mis en place pour encourager et aider les ex-combattants. 1600 autres ex-combattants ont été démobilisés de Lungi au cours du trimestre qui a précédé décembre 1999.

Les réussites du programme

Le programme initial a atteint tous les objectifs requis par le NCDDR, l'Onu et la communauté des donateurs internationaux, en dépit de l'environnement fluide, complexe et difficile dans lequel il a été entrepris :

- Il a instauré le NCDDR en tant que cadre politique et institutionnel, de même qu'un Secrétariat exécutif opérationnel, dont le personnel est recruté sur place et un comité de coordination interagences.
- La Banque mondiale et le DFID ont créé le Fonds d'affectation spéciale pluri-donateurs comme point de convergence des donations destinées au programme de DDR.
- Plus de trois milliers d'ex-combattants, dont les deux cents enfants soldats, ont été examinés, enregistrés et démobilisés.

- Un programme de PDO a été créé, comprenant des séminaires d'information et de sensibilisation, une aide psychosociale post-traumatisme, des ateliers d'orientation professionnelle et des activités de réconciliation.
- Une campagne nationale de sensibilisation et un sondage d'opinion national ont été lancés dans le cadre du message de redressement de l'après-guerre.
- Des données et des profils socioéconomiques ont été recueillis pour étayer les projets de formation des compétences et les programmes de création d'emplois.
- L'allocation transitoire de protection, en deux parties, a été versée au premier groupe libéré du programme de DDR après qu'il a achevé la PDO.

Les prochaines étapes

Avec la signature d'un cessez-le-feu et l'accord de paix de Lomé conclu par le gouvernement et le FRU le 5 juillet 1999, on avait l'espoir d'une paix durable. L'on s'attendait à un désarmement rapide et huit autres camps en plus de celui de Lungi ont été construits en août et septembre.

Le cadre de base du programme de DDR, tel qu'utilisé par les FASL à Lungi, a été adapté et augmenté pour les quarante-cinq mille ex-combattants que l'on attendait. Cependant, avec l'ECOMOG qui commençait à se retirer et la MINUSIL (force de maintien de la paix de l'Onu) lente à se concrétiser, la menace sécuritaire permanente a rendu impossible de recommencer le programme dans tous les coins du pays. De petits groupes isolés de rebelles ont attaqué les villages en vue de se procurer de la nourriture et le sentiment d'insécurité s'est accru. Le FRU a refusé de remettre ses armes à l'ECOMOG et les observateurs de la MINUSIL couraient le risque d'être enlevés s'ils essayaient de négocier avec les rebelles.

Néanmoins, certaines avances importantes ont été adoptées entre septembre et décembre, lorsque de nombreux rebelles ont déposé leurs armes à Lungi et au camp situé à Port Loko au nord-est de Freetown. Cependant, les rebelles qui se trouvaient dans le principal fief du FRU à Kailahun dans la province orientale n'ont pas accepté de venir démobiliser. Les dirigeants du FRU ont continué de soutenir avec insistance qu'ils avaient dit à toutes leurs troupes de déposer leurs armes, mais ils n'ont pas voulu permettre à des observateurs de se rendre dans les régions qu'ils contrôlaient, où ils employaient une main-d'œuvre forcée pour décaper des diamants. Suite à des rumeurs de tentative de coup de la part des dirigeants du FRU en mai 2000, tout le personnel des organisations internationales qui gérait les camps s'est retiré ; il semblerait que seuls les camps de Lungi et Daru soient encore ouverts, opérés par un personnel local avec l'aide de la MINUSIL. Comme les combats continuent sur tout le territoire et que la MINUSIL réclame davantage d'effectifs, il semblerait qu'il n'y ait pas de solutions rapides au problème du désarmement et de la démobilisation en Sierra Leone.

Les lacunes en matière de protection : polices et stratégies

Enrique Eguren, coordinateur, PBI Colombie

Les ONG internationales ne sont pas parvenues à protéger les personnes qu'elles essaient d'aider dans les situations d'urgence complexes. La vieille idée de l'aide sans protection n'est plus adaptée, ni justifiable. Les ONG internationales sont bien placées pour protéger : elles sont sur le terrain, proches de la population sinistrée. De plus, elles ont une capacité indubitable pour les activités de promotion devant les gouvernements et les autres instances. Ces avantages du point de vue stratégique amènent dans leur sillage des responsabilités morales et les ONG internationales ne peuvent ignorer les atteintes aux droits de l'Homme dont sont victimes les personnes à qui elles essaient de venir en aide. Bien qu'aucune convention internationale ne contraigne les ONG internationales à assurer une protection, la responsabilité universelle de promouvoir et de protéger les droits de la personne humaine, ainsi que leurs propres déclarations, engagent un grand nombre à le faire.

Il est évident qu'il y a des obstacles à franchir. Bien trop souvent les gouvernements adoptent une action humanitaire mais pas de mesures politiques, laissant les agences humanitaires se débrouiller seules au milieu de conflits prolongés. Les ONG humanitaires elles-mêmes hésitent à intervenir dans le cas de violations des droits de la personne humaine. Par suite, protéger les droits de l'Homme risque de n'être rien de plus qu'un complément « politiquement correct » à l'assistance humanitaire, dépourvu de toute stratégie réelle pour traiter de ces problèmes. Dans d'autres cas, la protection des droits de la personne humaine et l'assistance humanitaire sont séparées dans la politique et la planification malgré le fait qu'elles sont étroitement entremêlées sur le terrain ce qui entrave sérieusement la mise en œuvre d'une stratégie efficace en matière de protection.

En quoi consiste la « protection sur le terrain » ? En un mot, cela couvre les stratégies et les activités qui garantissent que les droits de l'Homme des populations sinistrées sont respectés. Dans les conflits, il y a peu d'instances dotées d'un mandat officiel et établi visant à protéger les droits de la personne humaine ; c'est le cas, par exemple, de certaines organisations de l'Onu et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Ces institutions à elles seules ne sont pas en mesure de répondre à la vaste demande en matière de protection, en particulier lorsqu'elle émane de populations déplacées internes. Dans tout conflit, surtout dans les situations d'urgence complexe ce qui prédomine sur le terrain est un mélange d'ONG et d'organisations gouvernementales et intergouvernementales, ce qui ne garantit pas forcément une protection adéquate.

Les stratégies : déployer un personnel international

La seule présence d'un personnel international peut

aider la protection, mais les cas ont tendance à être isolés ou à être le résultat d'une initiative individuelle et il y a autant d'exemples où une présence internationale n'a exercé absolument aucun effet. La non intervention dans ces cas-là pourrait même être interprétée comme une acceptation de ces violations.

S'il est impossible de lutter contre la famine simplement en mettant en place des entrepôts alimentaires (ceux-ci doivent s'assortir du renfort d'une stratégie), l'on ne peut pas non plus présumer que la présence internationale assure une protection simplement parce qu'elle est sur place. Ce qu'il faut c'est une présence internationale *stratégique*. Par cela on entend des observateurs internationaux, chargés de dissuader les gens de bafouer les droits de la personne humaine et d'aviser les autorités et les institutions lorsque se produisent des violations de cette nature afin que leurs auteurs puissent être dûment punis. La présence d'observateurs internationaux est essentielle lorsque les gouvernements ou les fonctionnaires prennent des décisions concernant la population sinistrée. Ils peuvent servir de « négociateurs » liant par leur présence les actions de l'administration et les normes internationales de l'aide et de la protection humanitaires.

Une stratégie de terrain en matière de protection : Les brigades internationales pour la paix en Colombie

Selon Amnesty International, la crise relative aux droits de la personne humaine en Colombie a atteint des « proportions alarmantes ». Le pays est au cœur d'un conflit armé entre les forces de sécurité et l'*Autodefensas* (titre dont ils se sont eux-mêmes affublés) ou paramilitaires et les groupes d'insurgés, essentiellement les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) et l'Armée de libération nationale (ELN). Le conflit a déplacé plus d'un million de personnes au cours des quinze dernières années ; au cours du premier semestre de cette année seul, plus d'un millier de civils ont trouvé la mort. Les groupes armés prennent pour cibles les organismes qui s'occupent des droits de la personne humaine et les employés des agences humanitaires de même que les organisations qui aident les personnes déplacées. Selon le *Rapport* du Haut commissaire des Nations unies sur les droits de la personne humaine en Colombie datant d'avril 2000, les efforts déployés par l'État pour garantir le droit à la vie et pour protéger la population ont été « insuffisants ».

Les Brigades internationales pour la paix (PBI) entretiennent une équipe internationale d'observation et d'accompagnement en Colombie depuis 1994. Les PBI en Colombie ont pour objectifs de protéger les personnes déplacées internes et les employés des organismes qui s'occupent des droits de la personne humaine qui souffrent de répression en raison des activités qu'ils exercent. Ces brigades opèrent toujours à la demande des organisations locales.



© Peace Brigades International

Observateur des PBI, au bord de la rivière Atrato, Uraba, Colombie

PBI-Colombie déploie des équipes permanentes d'observateurs dont le rôle est d'accompagner les personnes déplacées internes et les organisations qui font l'objet d'une menace et de se rendre régulièrement dans les zones de conflit. Elles disposent de quatre équipes réparties dans quatre régions du pays et comptent quarante-deux personnes dont sept sont des Colombiens. PBI-Colombie effectue aussi des activités de promotion de grande envergure auprès des autorités civiles et militaires et du corps diplomatique ; de plus, elles assurent la liaison et la coordination avec les organes de l'Onu et les ONG nationales et internationales, les organisations religieuses et autres.

En plus d'accompagner les groupes locaux, leurs observateurs participent également aux commissions de vérification et aux négociations avec les autorités et communiquent les principales inquiétudes qu'ils ressentent s'agissant de la protection des personnes déplacées internes aux fonctionnaires, ambassades et bureaux des Nations unies sur place. L'organisation participe également à la réhabilitation après traumatisme et aux tentatives visant à retisser le tissu social des communautés qui ont été victimes de la violence. C'est par tous ces moyens que PBI-Colombie crée un « parapluie » de protection pour les personnes déplacées internes et pour les ONG qui leur viennent en aide.

Efficacité

Il est difficile de mesurer à quel point la présence des observateurs internationaux a des répercussions sur le plan de la protection. Il n'empêche, les PBI sont très sollicitées ; la majorité des ONG colombiennes a demandé que des effectifs des PBI les accompagnent ; de plus, le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR), tout comme le Haut Commissaire des Nations unies pour les droits de l'homme (HCHR) ont reconnu les travaux de protection assurés par les PBI. Plusieurs ONG internationales ont fait de même.

Les personnes déplacées internes, les observateurs internationaux et les employés des organismes humanitaires opèrent dans des régions contestées entre l'armée, les groupes d'autodéfense ou paramilitaires et les guérilleros. Dans un milieu d'une aussi grande complexité, la présence d'observateurs internationaux ne constitue qu'un seul des innombrables facteurs qui visent à assurer la protection. Cela ne peut jamais être considéré comme étant le seul facteur déterminant

lorsqu'on juge les résultats en ce qui concerne la protection des personnes déplacées.

Où les observateurs peuvent-ils être déployés ?

La présence d'observateurs internationaux n'est pas efficace dans tous les types de conflit. L'un des préalables est qu'un violateur doit être sensible à la pression internationale qu'une ONGI peut exercer. Habituellement, ceci est le cas dans un conflit qui a reçu une certaine couverture médiatique et dans lequel opèrent diverses ONG.

Une présence internationale est particulièrement efficace lorsque le violateur est l'État ou un acteur à l'encontre duquel l'État peut prendre des mesures. Ceci implique que le gouvernement est à même de maintenir son rôle exécutif au sein de l'État. Dans les situations de conflit ouvert où un État ou un gouvernement arrête de s'acquitter de ce rôle (comme en Somalie au début des années 1990), il est probable qu'il n'y aura aucune instance à laquelle les ONG peuvent faire appel qui soit sensible à la pression internationale.

C'est à l'État qu'incombe la responsabilité d'assumer la protection des droits de l'homme de ses citoyens et de fournir une assistance aux personnes affectées par le conflit et, notamment, les personnes déplacées. Mais les ONG internationales ont besoin d'une stratégie claire pour exercer des pressions sur l'État lorsque, comme cela se produit souvent, il faillit à ses obligations.

Fréquemment, les ONG internationales ne font pas assez attention au rôle que peut jouer la société civile locale quand elles programment une assistance humanitaire et la protection des droits de la personne humaine. Ceci est crucial dans n'importe quelle approche stratégique à la protection : comme il est impossible pour les ONG internationales de protéger l'ensemble de la population affectée, une présence internationale devrait se concentrer sur les *noyaux* clés de la société – les personnes et les instances qui sont le plus menacées, telles que les ONG locales, les organisations populaires et les personnalités importantes.

Comment y parvenir

Ces réflexions peuvent s'appliquer à tous les observateurs internationaux, que ce soit dans le cadre d'une mission de l'Onu ou de toute autre organisation. La protection sur le terrain exige une stratégie et des activités spécifiques qui ne sont pas habituellement incluses dans les projets des ONG internationales pour s'occuper des droits de la personne humaine ou pour acheminer une aide humanitaire. Les observateurs internationaux doivent maintenir une présence permanente ou régulière, ils devraient rencontrer les autorités nationales et internationales, et les fonctionnaires, à intervalles réguliers et communiquer l'information concernant les violations. Il faut affecter des ressources humaines et financières à ces travaux et le personnel devrait recevoir une formation appropriée. Ce n'est qu'avec ces moyens que la

présence d'un personnel international pourra devenir une véritable protection pour la population affectée.

Aux fins d'entreprendre ce rôle, les ONG humanitaires ont besoin d'élargir leurs stratégies de protection limitées et soit de former tous leurs employés, soit de réserver un certain nombre de leurs employés spécifiquement à cette tâche. Ou bien certaines ONG internationales – telles les PBI, par exemple – se spécialisent dans la protection et exécutent ces travaux en coordination à la fois avec les ONG humanitaires et avec celles qui s'occupent des droits de l'Homme. Les ONG internationales devraient s'efforcer de :

- mettre au point un mandat et une stratégie d'action partagés afin qu'une telle coopération puisse être facilement mise en œuvre dans divers scénarios ;
- former le personnel des ONG internationales qui offrent une aide humanitaire dans la protection des droits de l'Homme d'une population déplacée ; et
- affecter les ressources pour exécuter les travaux sur le terrain nécessaires à la protection.

Ce n'est que comme cela que les personnes déplacées internes et les organisations opérant localement

pourront se tourner vers les ONG internationales pour se faire aider à protéger leurs droits de la personne humaine.

Vous pouvez joindre Enrique Eguren au 1B Waterlow Rd, Londres N19 5NJ, GB. Tél./Fax : +44 (0)20 7272 4448 ; email : <pbicolombia@gn.apc.org>. Le site Internet des Brigades internationales pour la paix se trouve à : <www.igc.org/pbi/>.

Documentation

Jon Bennett, 'Internal displacement: Protecting the dispossessed' [Le déplacement interne : Protéger ceux qui ont tout perdu], Conseil norvégien pour les réfugiés, 1997, <www.nrc.no/global_idp_survey/bennettidp.htm>.

Liam Mahony et Enrique Eguren, *Unarmed Bodyguards. International Accompaniment for the Protection of Human Rights* [Gardes du corps sans armes. Accompagnement international pour la protection des droits de l'Homme] (West Hartford, CT: Kumarian Press, 1997).

Diane Paul, *La protection dans la pratique : Stratégies pratiques de terrain pour protéger les civils contre les abus intentionnels*, Dossier thématique n° 30 du RRN (Londres : Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation, 1999).

Protecting Refugees [Protéger les réfugiés], HCR, 1999.

La mise en place du concept de Bureau du savoir de l'ALNAP

Kate Robertson, administratrice du réseau, ALNAP

Le Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Assistance (ALNAP) est un forum interagences qui œuvre pour améliorer l'acquisition des connaissances et la responsabilisation au sein du système humanitaire. Parmi ses membres figurent des donateurs bilatéraux et multilatéraux, des organes et des départements des Nations unies, des ONG et des organismes de tutelle, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de même que des universitaires, des consultants et des instituts de recherche indépendants. L'ALNAP cherche à identifier et à diffuser les bonnes pratiques et à forger un consensus sur les approches communes.

Le concept d'un Bureau du savoir ou « Learning Office »

Le concept d'un Bureau du savoir ou « Learning Office (LO) » est né des discussions de l'ALNAP pendant la crise du Kosovo. Bien que conscient du mandat du BCAH pour ce qui était de conserver les souvenirs de tout le système, l'opinion générale était que ceci ne jouissait pas d'un grand appui ni ne remplissait ses fonctions. Les membres de l'ALNAP ont jugé que le fait qu'il recoupe plusieurs secteurs pourrait lui permettre de jouer un rôle utile.

À la fin de 1999, le principe d'un « LO » à double fonction en temps que fournisseur et dépositaire de l'information jouissait d'un fort soutien au sein de l'ALNAP. Cependant, le manque d'accord sur la façon

dont un LO pourrait être mis en œuvre a rendu impossible de le mettre à l'essai pendant les crises du Kosovo, d'Orissa et du Timor oriental. Les membres à part entière ne sont pas parvenus à se mettre d'accord essentiellement sur des questions d'emplacement, de mandats qui se chevauchent et d'intérêt pour le « client », c'est-à-dire qu'ils n'ont pu décider si une telle ressource serait appréciée et bien accueillie par ceux à qui elle s'adresse.

Plusieurs règles de base ont néanmoins été convenues. Le mandat et les activités du LO devraient compléter les mécanismes d'acquisition des connaissances existants sur le terrain, plutôt que se chevaucher avec ceux-ci ; son indépendance ne devrait pas être compromise malgré la nécessité de maintenir des liens critiques avec l'Onu ; et, surtout, il devait montrer son utilité à un personnel opérationnel déjà poussé au maximum de ses possibilités, au plus fort d'une intervention humanitaire.

Phase 1 : l'élaboration d'un modèle de Bureau du savoir (LO)

En janvier 2000, l'ALNAP a commencé d'étayer un modèle pour aborder ces questions en confiant à l'Institut d'atténuation des catastrophes (Disaster Mitigation Institute, ou DMI) et à Moira Reddick, consultante indépendante, le soin d'entreprendre une étude de terrain rétroactive pour savoir comment un LO aurait pu fonctionner pendant la crise d'Orissa.

Moira Reddick a aussi été mandatée de faire une étude supplémentaire pour examiner les modèles existants de « bureau de l'information », plaçant ainsi les conclusions tirées de l'étude sur Orissa dans un contexte plus vaste.

L'étude a classé la crise d'Orissa comme étant une catastrophe naturelle au déclenchement rapide et l'intervention humanitaire à cette crise comme impliquant de multiples acteurs, y compris des bénévoles et des ONG de taille modeste, dont la majorité n'avait guère d'expérience de l'aide d'urgence - pour ne pas dire aucune. Ceux qui étaient expérimentés n'ont pas été à même ou n'ont pas été disposés à partager leur connaissances avec les autres.

L'étude d'Orissa a entraîné une soixantaine d'entretiens avec des représentants du gouvernement, des donateurs, l'Onu, la Croix-rouge, les ONG internationales, les ONG, les organisations de base et les médias qui ont participé à la réponse à la crise. Ces entretiens ont révélé un fort soutien en faveur d'un LO et l'opinion systématique que, dans le contexte d'Orissa du moins, cela aurait pu contribuer à promouvoir les meilleures pratiques, tant dans les réponses combinées qu'individuelles. Tous ceux qui ont été interrogés ont souligné la nécessité de mettre les questions liées à l'apprentissage à l'ordre du jour en tant que concept opérationnel. L'idée d'un LO a reçu une réponse universellement positive de la part des décideurs consultés. Cependant, la réponse prudente et parfois sceptique de ceux qui ont directement participé à l'exécution des programmes humanitaires a souligné qu'il était nécessaire de faire la preuve de la valeur opérationnelle du LO dans des situations où les ressources et le temps consacrés aux questions liées à l'apprentissage étaient perçus comme étant aux dépens d'une action humanitaire directe.

Le rôle du LO

Plusieurs des personnes consultées ont soulevé la possibilité d'un rôle de coordination pour un LO. Bien que ce point ait fait l'objet d'une discussion approfondie, l'avis général était qu'inclure la coordination dans le mandat d'un LO compromettrait gravement sa neutralité et son indépendance et saperait son axe « apprentissage ». Établir un mandat clair contribuerait à atténuer de fausses attentes et à minimiser le danger qu'un LO soit englouti dans un rôle de coordination là où existait un vide dans ce domaine.

Quant à un rôle de soutien à l'apprentissage, les flux qu'un LO devrait encourager ont été définis comme tels :

- un « apprentissage interne » tirant les enseignements des situations d'urgence antérieures à des fins d'utilisation actuelle ;
- un « apprentissage latéral » entre organisations sur le terrain ; et
- un « apprentissage externe » saisissant les connaissances sur le terrain à des fins d'utilisation dans les situations d'urgence ultérieures.

Les mécanismes d' « apprentissage » existants

Pour traiter la question des mandats qui se chevauchent, l'étude de Moira Reddick s'est penchée sur les bureaux de l'information établis par VOICE en Albanie, sur le Centre d'information de la communauté de l'aide humanitaire (HCIC) (entreprise conjointe du HCR et du BCAH au Kosovo) et sur le Conseil australien pour l'aide extérieure (ACFOA) dans le Timor oriental.

Le bureau de l'information de VOICE a été créé en mai 1999 pour aider la coordination par le biais de la collecte, de la compilation et de la diffusion de l'information sur la situation actuelle et pour assurer la gestion des données de base, y compris des listes de points de contact, des résumés de réunions, des règlements qui régissent les importations et des exonérations fiscales. L'information était extrêmement précise et était recherchée essentiellement par le personnel des ONG. Il n'a été entreprise aucune documentation ou analyse supplémentaire.

Le HCIC opère en collaboration avec le Conseil des ONG, lui-même créé vers la fin de 1998 par quarante ONG qui souhaitaient partager leur information et leurs connaissances. Les activités principales du HCIC consistent à recueillir et à diffuser une information adaptée à une situation donnée. Il dispose d'officiers de liaison sur le terrain et de responsables de l'information, de même que d'un représentant sur place de la Force de l'Otan pour le Kosovo (la KFOR). Le HCIC sert de point de contact en mettant des structures d'accueil pour les réunions et les ateliers à la disposition des autres acteurs humanitaires. Pour lui, son groupe de clients couvre tout le secteur.

Le bureau de l'information de l'ACFOA implanté à Darwin a été créé pour desservir le secteur dans son ensemble suite au déclenchement de la crise au Timor oriental. Il offrait un lieu de rencontre, une information pratique et des lignes de communication. Bien qu'il ait facilité la communication et les flux de l'information, il ne filtrait ni n'analysait cette information et il n'a pas non plus déménagé pour s'installer à Dili lorsque la mission de l'Onu y a été déployée en septembre 1999.

L'étude en concluait que « l'apprentissage » n'entrait dans le cadre du mandat d'aucun des bureaux de l'information qu'elle avait évalués. Ceux qui étaient chargés de gérer ces bureaux de l'information estimaient qu'un LO aurait complété et éventuellement renforcé leurs activités plutôt qu'ils ne les auraient répliquées.

Les situations d'urgence et le LO

L'étude proposait aussi une typologie expérimentale de cinq modèles de LO adaptés à des situations données :

1. mené par le (secrétariat de) l'ALNAP/ indépendant : suite à une situation d'urgence au déclenchement rapide, lorsque aucune organisation

- membre à part entière de l'ALNAP n'est disponible et que ne se posent pas de questions d'ordre sécuritaire (comme par exemple pendant les crues au Mozambique).
2. mené par le (secrétariat de) l'ALNAP sous la tutelle sécuritaire d'un membre à part entière : suite à une situation d'urgence au déclenchement rapide impliquant des questions de sécurité (la Sierra Leone en 1999-2000 ; le Timor oriental en 1999).
 3. mené par un membre à part entière de l'ALNAP : lorsqu'un membre à part entière est disponible et disposé à prendre l'initiative (le DMI à Orissa).
 4. avec un soutien local : où le personnel du LO de l'ALNAP jouerait le rôle de conseillers auprès d'une organisation partenaire précédemment identifiée jouissant d'un soutien local (au Bangladesh en 1998, ou pendant l'ouragan Mitch en 1999, par exemple).
 5. mené par la communauté de l'action humanitaire : dans les situations d'urgence en cours où il faudrait mettre au point une stratégie à plus long terme que celle que l'ALNAP a envisagée.

Malgré les éléments spécifiques du cas d'Orissa et la nécessité de mettre la typologie à l'essai au moyen de visites de terrain supplémentaires, les consultants ont fait ressortir des facteurs communs qui sont essentiels à un LO couronné de succès, quel que soit le contexte :

- la neutralité et la clarté du mandat et son but, y compris une définition claire du mot « savoir / apprentissage » ;
- une appropriation de la part des groupes « clients » ;
- la préparation préalable eu égard à la documentation essentielle au personnel, aux procédures de soutien, à l'équipement et au financement ;
- la fourniture d'une documentation et d'un personnel pertinents, adaptés au contexte ;

- une arrivée opportune ;
- la priorisation des divers objectifs d'apprentissage relativement aux différents stades de la réponse ;
- la transparence des opérations ;
- un engagement minimum de six mois ; et
- une stratégie de sortie bien définie.

Phase 2 : La mise au point d'une proposition détaillée de LO

Suite à la présentation des conclusions de la Phase 1 à ses membres à part entière en avril 2000, l'ALNAP a mandaté des visites de terrain en Sierra Leone et au Timor oriental que devaient entreprendre Moira Reddick et John Telford, consultant indépendant. Ces visites visaient à vérifier la typologie, à révéler des partenaires de soutien éventuels et à élaborer une « proposition de LO » suffisamment développée pour permettre de tester le LO sur le terrain.

La mise à l'essai

Identifier, rassembler et collationner la « documentation » et les « outils » pertinents pour que le LO les mette à l'essai sur le terrain est l'étape suivante essentielle. Les ressources du LO, qu'elles soient humaines ou matérielles, se doivent d'être pointues, focalisées et accessibles. Si l'une des raisons primordiales du manque continu d'apprentissage sur l'ensemble du système est la raison bien déclarée des coûts de substitution, alors cette initiative de l'ALNAP contribuera à limiter ou à partager ces coûts, en créant un espace d'apprentissage et en soulignant les avantages à court et à long terme que présentent le partage et l'application des enseignements tirés.

D'autres renseignements sur l'ALNAP et le LO se trouvent sur le site Internet de l'ALNAP : www.odi.org.uk/alnap

La réponse des ONG à l'ouragan Mitch : Bilans de la responsabilisation et enseignements tirés

Dossier thématique n°34 du HPN

En octobre 1998, l'ouragan Mitch a provoqué la première catastrophe régionale de l'histoire de l'Amérique centrale. Il a fallu porter secours à des milliers d'habitants d'Amérique centrale et leur assurer des soins médicaux d'urgence. En outre, des millions ont eu besoin de secours d'urgence humanitaire sous forme d'eau, de nourriture, d'abris et de vêtements.

Ce Dossier thématique réunit des évaluations sur les interventions des ONG suite à l'ouragan Mitch provenant de trois sources principales : *Huit mois après Mitch : Bilan des actions et premières leçons*, un bilan de l'intervention des ONG françaises réalisé par le Groupe Urgence-Réhabilitation-Développement (Groupe URD) ; un bilan de l'intervention des ONG britanniques, commandité par le DEC (Comité britannique de secours en cas de catastrophe) et une « étude connexe » au bilan du DEC intitulée '*Scaling-up After Hurricane Mitch: A Lesson-Learning Study for the Disasters Emergency Committee*' [Elargir le champs d'action après l'ouragan Mitch : Étude visant à tirer les enseignements pour le DEC] par Sarah Lister.

Ce dossier propose :

- une synthèse des points d'attention et d'enseignement essentiels de la réponse à l'ouragan Mitch dont la plupart peuvent, en règle générale, s'appliquer à d'autres interventions en cas de catastrophe ;
- un exemple d'évaluations interagences ainsi que la valeur qu'elles pourraient revêtir à des fins d'enseignement au bénéfice des organisations ;
- un exemple du genre de questions que posent les évaluations et des idées pour les concevoir ; et
- une analyse du rôle des tribunes interagences dans les appels de fonds publics et la gestion des fonds.

La performance et la responsabilisation des administrations d'aide des donateurs : le rôle des Parlements

Le personnel du HPN

Deux rapports remarquables ont été publiés en août dernier au RU par la commission d'enquête parlementaire sur le développement international (IDC) : *The Effectiveness of EC Development Assistance* [L'efficacité de l'assistance communautaire au développement] et un Rapport spécial sur la réponse britannique aux inondations du début de l'année au Mozambique. Ces rapports sont remarquables non seulement en vertu des questions qu'ils soulèvent ; ils constituent un témoignage important du rôle qu'une instance parlementaire bien informée peut jouer dans l'examen critique de la performance des administrations des donateurs.

L'aide communautaire au développement

Le rapport sur l'aide au développement dans le cadre de la Communauté européenne (CE) est le troisième sur ce sujet publié par la commission d'enquête parlementaire au cours du même nombre d'années. Bien que le rapport reconnaisse qu'il y a eu certaines améliorations, les députés « demeurent aussi exaspérés par le manque de progrès ». L'intérêt exprimé par la commission sur le sujet provient du fait que vingt-cinq à trente pour cent du budget d'aide internationale de la Grande-Bretagne est dépensé par la CE. La commission veut voir cet argent des contribuables utilisé efficacement et en accord avec les visées et les objectifs du Livre blanc du gouvernement britannique sur le développement international.

Or ce n'est pas ce qui se produit à l'heure actuelle : moins de la moitié des dépenses communautaires consacrées au développement atteint les pays les plus pauvres. Bien que l'IDC se félicite de la réduction, suite aux récentes réformes, du nombre des Directions générales (DG) et des Commissaires responsables des fonds pour le développement (qui sont passés de quatre à deux), elle estime encore que les priorités ne peuvent pas être mesurées sur une échelle mondiale. La séparation entre la DG DEV et la DG RELEX n'est peut-être pas une coïncidence. L'aide communautaire au développement est en fait utilisée pour poursuivre deux objectifs différents : le développement traditionnel d'abord mais aussi pour promouvoir la stabilité à la périphérie de l'Europe. Les dépenses sont de plus en plus orientées vers l'Europe centrale et orientale (par le biais du programme PHARE), vers l'ex-Union soviétique (TACIS) et vers la Méditerranée et le Moyen-Orient (MEDA). L'un des objectifs est d'aider les pays candidats à converger avec la politique communautaire et à atteindre les critères de convergence de l'Union

européenne (UE). Il n'y a toutefois pas de garantie que ces fonds soient axés sur la pauvreté. L'IDC souhaite que les résultats de ces programmes soient vérifiés par rapport aux objectifs de développement et elle trouve « inexplicable » que la responsabilité pour l'Asie, qui abrite la moitié des plus démunis du monde, ne soit pas du ressort de la DG DEV.

Pourquoi ces points sont-ils importants pour les acteurs humanitaires ? Parce que la tendance plus générale vers une sélection géographique (la concentration de l'aide vers les régions qui ont un intérêt géostratégique) et la conditionnalité politique imposée à l'aide au développement signifient que l'aide va devenir plus concentrée mais probablement pas là où elle est le plus nécessaire. En second lieu, la polémique sur « l'aide d'urgence liée au développement » prend une dimension différente si l'aide au développement « n'arrive pas ». En troisième lieu, parce qu'il y a des chances que la réaffirmation d'un cadre de sécurité politique dans les relations internationales, quoique différent de celui qui caractérisait la Guerre froide, mènera à des interprétations plus limitées de ce qu'on entend par « aide humanitaire ». Après des années où l'action humanitaire a fait l'objet de débats critiques, il semblerait que le débat prioritaire à ce jour doive porter sur les objectifs, les stratégies et les conditions de notre « aide au développement ». Devrait-elle être « en faveur des pauvres » ou simplement « en faveur de l'Europe » (ou encore en faveur des États-Unis) ?

Le rapport de l'IDC attire l'attention sur d'autres problèmes tenaces avec l'aide communautaire. L'un est les retards accusés par les décaissements des fonds engagés dont la moyenne est à présent de quatre ans et demi. Près de deux ans après l'ouragan Mitch, pas un seul Euro sur les deux cent cinquante millions assignés à la reconstruction au Nicaragua n'a été décaissé. De même, deux semaines après les inondations de la fin février au Mozambique, ECHO avait pris des décisions de financement, mais aucun décaissement n'a encore eu lieu. L'IDC fait une suggestion pratique : un code de conduite concernant le paiement pour la CE. Ceci introduirait des paiements de pénalité si le montant agréé à l'origine n'était pas décaissé dans les délais convenus.

Cette énorme sous-utilisation des fonds disponibles n'est pas entièrement due à un certain manque d'organisation au sein de la CE, mais ceci demeure l'une des causes importantes. Le manque de

personnel chronique est un problème, y compris au sein d'ECHO. Ceci a donné lieu à une sous-traitance effrénée sous la forme des Bureaux d'assistance technique (BAT), par exemple. Le problème est que ceux-ci demeurent en dehors du contrôle budgétaire et politique officiel. Comme les États membres de la CE sont en grande partie opposés à une augmentation du nombre des effectifs, il est probable que la Communauté fera ce que les organisations humanitaires font depuis des années, à savoir mettre le personnel dans les budgets des programmes.

L'IDC prend également acte de la proposition, avancée par la CE même dans sa « Communication sur la réforme de la gestion de l'aide extérieure » en mai 2000, visant à instaurer un Groupe d'appui à la qualité. Ce groupe serait chargé entre autres de s'assurer que les documents de programmation respectent les normes minimales de qualité et sont conformes aux résultats d'évaluation, d'identifier les meilleures pratiques à l'intérieur et à l'extérieur du secteur humanitaire afin de promouvoir l'excellence et l'innovation, et de diffuser les résultats. Il est intéressant de comparer la déclaration contenue dans la « Communication de la Commission à destination du Conseil et du Parlement européen (voir le Bulletin n° 16 du RRN, juillet 2000, p. 27) – selon laquelle 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 organisation internationale comparable » avec la déclaration contenue dans la « Communication sur la réforme de la gestion de l'aide extérieure » disant que « la performance de la CE sur le plan de la gestion s'est détériorée au fil du temps au point d'entamer la crédibilité de ses politiques extérieures et d'altérer l'image de l'Union européenne dans le monde ». La Commission souffre-t-elle d'un manque de communication entre ses services ?

Le Mozambique

Le rapport de l'IDC sur le Mozambique enquête sur la performance du Département britannique pour le Développement international (DFID) et du BCAH dans leur intervention lors des inondations de février et sur la capacité du ministère britannique de la Défense (MoD) à déployer promptement les biens nécessaires pour la réponse en cas de catastrophe, ainsi que sur les coûts encourus pour ce faire. Ce rapport doit être lu conjointement avec les réponses du DFID et du BCAH qui figurent dans les appendices au rapport, qui complètent et parfois redressent certaines des « conclusions » de la commission parlementaire.

L'une des questions qui se pose est de savoir quels ont été exactement le rôle et les responsabilités du BCAH par rapport au gouvernement d'accueil et à l'équipe de l'Onu dans le pays. Pour le BCAH, ses tâches principales consistent à instaurer un centre de coordination, à fournir des informations et à faciliter les appels à une assistance internationale. D'après le BCAH, prendre l'initiative dans l'évaluation globale

et la réponse aux catastrophes ne constitue pas l'une des fonctions essentielles. Sa capacité demeure entravée par la pénurie de financement essentiel et le niveau peu élevé de ses réserves de secours.

Le DFID est félicité pour sa promptitude et son efficacité. Le 26 février, un jour après les secondes inondations torrentielles, il avait exhorté le BCAH à envoyer une nouvelle équipe d'évaluation et de coordination des catastrophes de l'Onu (UNDAC), vérifié qu'il n'y avait pas de biens appartenant au MoD dans le voisinage, offert un million de dollars des États-Unis pour continuer à maintenir en service les cinq hélicoptères de l'armée sud-africaine qui opéraient déjà au Mozambique et déclenché ses propres dispositions d'appel en cas d'urgence pour mobiliser davantage d'effectifs. Quelques jours plus tard, plusieurs hélicoptères supplémentaires ainsi qu'un navire de soutien du MoD étaient affrétés et déployés, assortis de biens et d'un personnel expérimenté provenant des services de secours britanniques spécialisés. Le rapport présente les données chiffrées citées par le MoD pour le déploiement de ses biens et leur coût relatif. La réponse du DFID confirme que l'utilisation des forces et des biens militaires peut ne pas toujours être l'option la plus rentable ou la plus rapide, mais elle ne remet pas en question l'exigence du MoD d'envoyer ses propres équipes de reconnaissance et son désir de fournir un « forfait » qui est peut-être onéreux – mais qui est également « complet » et par conséquent indépendant et flexible.

Finalement, le rapport discute si le Mozambique a reçu une assistance au développement suffisante avant et après la catastrophe et si tout ou partie de sa dette extérieure devrait être annulée. Il ne tire pas d'autres conclusions d'ordre plus général, mais il ne tarit pas d'éloge envers le Mozambique et son gouvernement qui se sont attachés à poursuivre simultanément une réforme macroéconomique et des stratégies en faveur des pauvres.

Ce qui est important ici ce n'est pas seulement les sujets ou les questions abordées. Ces rapports sont le résultat d'une commission parlementaire active et bien documentée qui se penche d'un œil critique sur la performance des administrations donatrices, sans querelles entre partis politiques, et qui met ces rapports dans le domaine public. Il reste à espérer que d'autres parlements nationaux, ainsi que le Parlement européen, feront de même.

Documentation

The Effectiveness of EC Development Assistance [L'efficacité de l'assistance communautaire au développement], neuvième rapport de la Commission d'enquête parlementaire sur le développement international, le 8 août 2000.

La « Communication sur la réforme de la gestion de l'aide extérieure » se trouve sur le site Europa à : <www.europa.eu.int/comm/off/com/index_en.htm>.

La protection des populations civiles dans les conflits armés : la création d'une commission humanitaire au sein des Nations unies

Jean-Christophe Rufin, écrivain et conférencier, Sciences Po, Paris, Jacky Mamou, président, Médecins du Monde, Paris

En 1918, cinq pour cent des victimes de la première guerre mondiale étaient des civils. En 1999, quatre-vingt-quinze pour cent des victimes de conflits armés étaient des civils. Au lieu d'être protégées, les populations civiles sont assassinées, affamées et déplacées, prises entre les tirs croisés des différents camps qui s'opposent. Le prix payé par les victimes au cours de ces vingt dernières années est véritablement insupportable. La nature des conflits a connu un changement fondamental : les conflits internes ont proliféré et les crises sont devenues de plus en plus complexes. Les « guerres d'extermination », telles que le génocide perpétré au Rwanda et la purification ethnique en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, dont le but premier est d'éliminer ou de chasser une partie de la population, se multiplient. Les civils sont devenus des moyens de faire la guerre, au service des stratégies des combattants. Ils servent de boucliers humains et sont affamés pour attirer et capter l'aide humanitaire, comme en Somalie ou au Soudan.

Alors que la communauté internationale n'a cessé de se doter d'instruments juridiques de protection des civils, le droit international humanitaire n'est pas respecté. Beaucoup d'organisations humanitaires, dont Médecins du Monde, ont établi à partir de leur présence dans la plupart des conflits qui ont éclaté ces vingt dernières années qu'il y a une absence de protection pour les populations civiles, et une réduction de l'espace d'intervention des organisations humanitaires.

Les échecs de l'Onu

L'Onu reste le seul instrument international destiné à offrir un cadre de négociations ou à mettre en œuvre les instruments de la contrainte par des recommandations, des sanctions ou des interventions des casques bleus. Elle a cependant fait son mea-culpa : des rapports, commandités par Monsieur Kofi Annan, son Secrétaire Général, ont fait état d'interventions mal adaptées ou trop tardives. L'impuissance de l'Onu, assortie d'une erreur d'analyse, a mené à une réduction du nombre de casques bleus au Rwanda en plein génocide en 1994. L'année suivante, l'organisation n'a pas su empêcher le massacre de bosniaques musulmans à Srebrenica.

Dans son rapport spécial au Conseil de Sécurité du 8 septembre 1999, l'Onu a pris acte des faiblesses des dispositifs de protection effectifs en faveur des populations civiles et soulignait la responsabilité de la communauté internationale dans ce domaine. Il est désormais temps de dépasser ce constat. Nous devons trouver les moyens de permettre aux dirigeants

des États d'assumer leurs responsabilités morales et politiques vis-à-vis des populations qui se trouvent prises au milieu du conflit.

Or, il n'existe pas à ce jour d'instance impartiale et indépendante pour qualifier la vulnérabilité des populations. Les sources de renseignements sont souvent dispersées, parfois contradictoires et surtout sans reconnaissance universelle. Les chiffres des victimes sont souvent fournis par les belligérants eux-mêmes, les rapports des ONG sont suspectés de partialité et les articles des journalistes sont accusés d'alarmisme. Tout cela ne produit, comme l'a dit un ancien Premier ministre français, qu'un bruit de fond qui ne l'a jamais obligé à « prendre un risque politique pour une population lointaine ».

La création d'une commission

La proposition de création d'une Commission humanitaire a été retenue à l'issue du Forum du Millénaire des Nations unies de mai 2000, regroupant plus d'un millier d'ONG du monde entier. À l'évidence, il est nécessaire de créer une telle commission au sein des Nations unies, composée d'experts indépendants chargés de compter les victimes, d'évaluer les besoins humanitaires et de recommander des mesures efficaces de protection des populations civiles. Cette instance pourrait être créée par l'Assemblée Générale des Nations unies, en application de l'article 22 de la Charte.

Pourquoi compter ? Parce que, dans la polémique pour décider d'une intervention humanitaire de protection auprès des réfugiés hutus rwandais en 1996 dans l'Est du Zaïre, le comptage était une question cruciale.

Pourquoi évaluer les besoins humanitaires ? Parce qu'aujourd'hui, c'est la Russie, et plus particulièrement le ministère des Situations d'urgence qui décide des besoins des populations civiles en Tchétchénie.

Pourquoi faire des recommandations ? Parce que l'on sait ce qui s'est passé lors du génocide au Rwanda en 1994 suite à la décision de retirer les casques bleus, laissant sans défense les civils rwandais.

Pourquoi une instance supplémentaire ?

Une Commission humanitaire est nécessaire parce qu'aucune autre instance ne remplit aujourd'hui cette fonction de diagnostic humanitaire impartial. Cette Commission, bien entendu, n'aurait pas de mandat opérationnel. Tout au contraire, elle viendrait

compléter le dispositif des instances existantes. Elle n'entrerait en concurrence ni avec le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH), ni avec les grandes agences onusiennes ayant un rôle spécifique comme le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) ou le Programme alimentaire mondial (PAM). Quant à la Commission Internationale d'établissement des faits, dont la compétence n'est reconnue que par cinquante-cinq États, elle n'a encore reçu aucun mandat. De plus, elle ne peut agir qu'à la demande des États et avec le consentement des parties intéressées. Ses conclusions ne peuvent pas être rendues publiques, à moins que les parties au conflit n'y consentent.

Encourager les États à protéger les civils

Face aux drames que vivent les populations civiles dans d'innombrables conflits, on ne peut se contenter de demander l'application du Droit international humanitaire. Bien sur, il est légitime de continuer à le faire, et c'est le rôle du Comité international de la Croix-Rouge et des ONG. Le problème est souvent résumé à un manque de volonté politique des États de protéger les populations civiles. Mais, personne ne demande comment cela peut évoluer.

Face à un nouveau type de conflits, la réponse de la communauté internationale est très variable. Des situations de grande violence ne sont pas prises en compte ni traitées à temps comme par exemple au Timor oriental où l'on a laissé depuis vingt-cinq ans l'armée indonésienne commettre des exactions sans intervenir. Pourtant, la Communauté internationale se mobilise parfois. Mais lorsqu'une décision politique intervient, elle constitue trop souvent une réponse à des impératifs politiques, stratégiques ou économiques. Les interventions qui s'en suivent sont souvent mal préparées et relèvent de mandats inadaptés à des situations de plus en plus complexes. Il en résulte trop rarement un véritable bénéfice pour les populations. Par ailleurs la qualification « humanitaire » de ces interventions les prive de toute efficacité réelle.

L'action humanitaire n'est pas un mode de gestion ni un moyen de règlement des conflits. Elle ne peut en aucun cas se substituer à l'action politique. Nous nous souvenons tous du désarroi des casques bleus en Bosnie et de la faiblesse de la protection qu'ils ont apportée aux populations. A aucun moment, leur présence n'a interdit le pilonnage de Sarajevo et des « zones de sécurité ». Elle n'a pas empêché la chute de Srebrenica. Les frappes aériennes de l'OTAN sur la République fédérale de Yougoslavie n'ont pas évité la déportation de près d'un million de personnes. Elles n'ont pas protégé non plus les populations restées à l'intérieur du Kosovo.

La création au sein des Nations unies de la Commission humanitaire démontrerait la volonté des États

de mieux protéger les populations civiles dans les conflits armés. Ses recommandations obligerait les États à endosser leurs responsabilités d'autant plus que les rapports émis par cette Commission seraient publics, plutôt que confidentiels, comme c'est aujourd'hui si souvent le cas.

Comment assurer l'indépendance des experts ?

Les experts indépendants de la Commission pourraient être élus par l'Assemblée Générale pour un mandat non renouvelable dans le temps. Même s'ils sont proposés par les États, l'expérience montre que les experts s'autonomisent rapidement. D'ailleurs, les Tribunaux pénaux internationaux fonctionnent avec le concours de juges de différentes nationalités et leur intégrité n'a pourtant jamais été remise en question. Il est aujourd'hui très courant de faire appel à des commissions d'experts dans le système onusien, comme par exemple pour évaluer le trafic de diamants en Sierra-Leone. De plus, il est évident que le choix des experts se fera en fonction de leur grande connaissance du domaine humanitaire tout autant que de leur grande probité morale. Faut-il rappeler que les experts ne sont pas des fonctionnaires des Nations Unies et qu'ils ne sont donc pas appelés à y faire carrière. Quoi qu'il en soit, face à cette Commission, les ONG garderaient évidemment leur liberté de parole et d'action.

De toute façon, si ce mécanisme de nomination ne fait pas consensus, les experts pourraient aussi être désignés directement par le Secrétaire Général lui-même. En ce qui concerne son fonctionnement, la Commission humanitaire pourrait travailler sur demande du Secrétaire Général, ou, voire même agir de sa propre initiative en saisissant de ses recommandations le Secrétaire Général chaque fois qu'elle le juge nécessaire. Celui-ci pourrait alors, en application de l'article 99 de la Charte, attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur un point donné. Les experts de la Commission pourraient travailler à partir de rapports des différentes agences onusiennes et des ONG, voire même, si nécessaire, se rendre eux-mêmes sur le terrain. Enfin, la Commission pourrait fonctionner par des contributions volontaires des États ou par des donations privées. Néanmoins, il est important de souligner que la question du coût ne devrait pas entraver la mise en place d'une telle Commission ; améliorer la protection des populations civiles dans la guerre ne devrait pas avoir de prix.

On peut être d'accord ou pas avec cette proposition de Commission humanitaire. Elle présente néanmoins l'avantage de remettre la question de la protection des populations civiles dans les conflits armés, et plus généralement de l'Humanitaire, à l'agenda des hommes politiques. Si la solidarité est l'affaire de tous les citoyens et des organisations de citoyens, les décisions politiques essentielles appartiennent aux États. Il est bon peut-être de temps en temps de le rappeler.

Le bilan de la réponse humanitaire au Kosovo

Personnel du HPN

La guerre entre l'Otan et la République fédérale de Yougoslavie (RFY) de mars à juin 1999 a précipité une situation humanitaire majeure, impliquant le mouvement le plus vaste et le plus rapide de populations en Europe depuis la seconde guerre mondiale. A son tour, la réponse internationale a mobilisé les biens politiques, militaires et humanitaires sur une échelle sans précédent.

Le Comité britannique d'aide d'urgence en cas de catastrophes (le DEC) a lancé son appel pour le Kosovo en avril 1999. Cet appel, le plus important de l'histoire du DEC, a levé plus de cinquante millions de livres sterling (£ 50 millions). Douze agences membres du DEC y ont participé : la Société de la Croix-Rouge britannique, CAFOD, CARE International UK, Children's Aid Direct, Christian Aid, Concern Worldwide, Help the Aged/HelpAge International, Merlin, Oxfam GB, Save the Children, Tearfund et World Vision UK. Les agences du DEC se sont retrouvées dans la situation unique de travailler au beau milieu d'une crise où le gouvernement britannique jouait un rôle de premier plan dans le conflit militaire et où aussi, à l'instar des autres gouvernements membres de l'Otan, il était un des principaux donateurs (et un participant) de l'intervention humanitaire.

Le bilan

Le DEC a commandité à l'ODI un bilan indépendant sur les Phases I et II des dépenses, couvrant la période allant du 6 avril 1999 au 31 janvier 2000 et des dépenses de £ 37 millions. Le rapport en trois volumes, publié en août 2000, met en exergue les points suivants de l'intervention internationale :

- en général les agences d'aide n'étaient pas prêtes ;
- les ONG locales et les autres organisations ont joué un rôle essentiel pour aider les réfugiés en Albanie, en Macédoine et en Serbie ;
- la coordination de la réponse internationale, en particulier au cours de la phase « réfugiés » de la crise, était médiocre ; et
- l'intervention humanitaire s'est politisée, desservant des ordres du jour et des stratégies qui n'étaient pas purement humanitaires.

Malgré ces difficultés, l'assistance internationale a réellement amélioré les conditions des populations affectées. Et notamment :

- l'assistance donnée par les agences du DEC était globalement pertinente et adaptée aux besoins des populations ;
- les agences individuelles membres du DEC n'ont pas parlé ouvertement de certaines questions humanitaires clés et, notamment, de la détresse du million de personnes qui sont restées au Kosovo pendant la campagne de bombardements de l'Otan ;

- les agences du DEC ont évité tout alignement excessif sur l'Otan et sur les donateurs gouvernementaux dans leurs interventions mais elles disposaient rarement de procédures propres à guider leur personnel de terrain quant à ses relations avec l'armée.
- les agences du DEC ont résisté à une concentration excessive de l'assistance en faveur des réfugiés des camps d'Albanie et de Macédoine en répondant aussi aux besoins des réfugiés qui se trouvaient dans les familles d'accueil et aux besoins des familles d'accueil elles-mêmes.
- La majorité des fonds du DEC a été dépensée en Albanie, en Macédoine et au Kosovo. Cependant, l'une des forces de l'argent du DEC était qu'il était disponible à des fins d'utilisation dans toute la région et certaines agences du DEC ont pu accroître leur réponse en fonction des besoins grandissants en Serbie après la fin des bombardements de l'Otan.

Les enseignements tirés

Plusieurs enseignements émergent de l'intervention humanitaire à la situation d'urgence au Kosovo. Le premier est que, dans les urgences politiques complexes, l'efficacité de la préparation préalable et des plans d'intervention est tributaire de l'accès à une analyse politique informée. Ce bilan identifie un certain nombre de facteurs qui contribuent à une forte capacité de préparation préalable, comme des effectifs d'urgence en interne disponibles au pied levé, des compétences bien définies dans un secteur particulier, des procédures de recrutement efficaces et de bons systèmes de logistiques. L'établissement d'une présence dans la région et l'existence de rapports avec les partenaires locaux étaient aussi des éléments importants qui affectaient la préparation préalable et l'intervention opportune d'une agence donnée.

Le second enseignement est que le manque général d'évaluations dans la crise du Kosovo constituait une défaillance. L'analyse par sexe, par exemple, était médiocre dans les évaluations et les conceptions de programmes de pratiquement toutes les agences du DEC. Les mécanismes de suivi doivent être renforcés afin de garantir que les programmes répondent aux besoins de manière équilibrée et impartiale. Au minimum, il serait utile d'avoir un meilleur suivi des dépenses et de l'acheminement des ressources d'aide vers les divers groupes de la population.

Le troisième enseignement est que la crise du Kosovo souligne comment les questions de protection peuvent être tout aussi importantes que la fourniture d'une assistance matérielle de secours dans les situations d'urgence provoquées par la guerre. Il faut donc attacher une plus grande importance à la protection dans la conception et la mise en œuvre de l'intervention humanitaire.

Enfin, l'évaluation recommande que les agences du DEC apportent leur soutien à la charte humanitaire et aux normes minimales de Sphere (voir nos articles plus haut dans ce numéro) et qu'elles déploient davantage d'efforts pour assurer la diffusion de ces documents. La connaissance et l'application de Sphere et des principes contenus dans le code de conduite parmi la plupart des agences du DEC, leurs réseaux internationaux et leurs partenaires locaux étaient médiocres.

S'il est indubitable que l'assistance internationale a amélioré les conditions des populations sinistrées, plusieurs autres facteurs ont servi à atténuer une catastrophe majeure, dont : les bonnes conditions dans lesquelles se trouvaient les réfugiés avant la crise d'un point de vue sanitaire et nutritionnel ; la brièveté de la situation d'urgence et la rapidité du retour des réfugiés ; le fait que les deux tiers des réfugiés sont restés à l'extérieur des camps et que la population locale subvenait à leurs besoins et les biens conservés par les réfugiés (économies et envois de fonds) qui leur ont permis de payer leur nourriture et hébergement.

Un an après la crise de réfugiés, les progrès les plus importants ont été accomplis en répondant aux besoins d'urgence à l'intérieur du Kosovo, mais les besoins en reconstruction demeurent immenses. Les Serbes, Rom et autres populations qui ont fui le Kosovo n'ont guère l'espoir de revenir chez eux et constituent un problème à long terme. Une incertitude plane également sur « l'État final » du point de vue politique : aucune date butoir n'a été fixée pour la fin de la Mission des Nations unies pour le Kosovo (la MINUK) et le statut juridique de la Province du Kosovo administrée par l'Onu n'est toujours pas défini à ce jour. L'avenir du Kosovo dépendra de l'instauration d'une structure crédible en matière de gouvernance qui respecte les aspirations de la population kosovare et qui encourage un redressement durable.

Independent Evaluation of Expenditure of DEC Kosovo Appeal Funds [Bilan indépendant des dépenses des Fonds d'appel du DEC pour le Kosovo], 3 vols (Londres : Overseas Development Institute/Valid International, août 2000. Pour en savoir plus sur le DEC et sur ses agences, consulter : <www.dec.org.uk>.

Plans d'urgence dans les Balkans : des enseignements tirés à la disponibilité d'urgence

Chris Sykes, CARE International, coordinateur pour les Balkans

Suite à la crise du Kosovo, CARE International a adopté plusieurs mesures pour améliorer sa capacité de disponibilité dans les Balkans. Ceci n'a pas été une démarche facile et CARE a rencontré un certain nombre de problèmes fondamentaux. Ceux-ci étaient d'ordre interne tout autant qu'externe à CARE et il est probable que la plupart des organisations qui exécutent des exercices de planification de la préparation préalable connaissent ce genre de problèmes. Comment la communauté de l'assistance humanitaire fait face à ces difficultés pourrait bien définir comment nous serons prêts à répondre à la prochaine situation d'urgence complexe.

La mise au point d'une stratégie régionale

L'efficacité de l'intervention humanitaire face à la crise au Kosovo a été amoindrie par le manque de préparation préalable régionale. CARE étant une fédération composée de nombreux membres divers, sa première démarche a été de créer un poste de Coordinateur pour les Balkans au bureau du Secrétariat situé à Bruxelles afin de coordonner les nombreux acteurs qui œuvraient dans le cadre de CARE aux Balkans. Le Coordinateur pour les Balkans a amélioré la communication entre les différents bureaux de la région ce qui s'est soldé par une harmonisation de plus en plus grande de l'approche. Ceci a contribué à créer une stratégie régionale plus cohérente.

Comme seconde mesure, CARE a fait appel aux services d'un analyste des Balkans afin d'obtenir une

analyse approfondie sur les événements de la région et sur leurs répercussions éventuelles au plan humanitaire. Ces mesures ont conduit à plusieurs réunions de planification des mesures d'urgence régionales pour débattre des points chauds naissants et comment CARE pourrait éventuellement intervenir. À titre d'exemple, suite à la hausse des tensions le long de la frontière orientale du Kosovo et du sud de la Serbie, les représentants de plusieurs bureaux situés dans les Balkans se sont réunis à Skopje début avril. Avec la médiation du Coordinateur pour les Balkans et l'analyse du contexte fournie par l'analyste, les divers bureaux ont avancé un plan de réponse orchestrée avec plusieurs scénarios éventuels.

Un autre résultat a été la mise en service d'un plan régional de préparation préalable qui anticipe les conséquences possibles des événements politiques les plus récents dans les Balkans. Au cours de l'élaboration de ce plan les divers bureaux des pays dans la région ont fait le bilan de leurs capacités actuelles d'intervention par rapport à des scénarios d'urgence possibles. Par suite, CARE a adopté un certain nombre de décisions stratégiques sur la façon dont elle interviendrait au cas où surviendrait une autre crise dans la région. Ces décisions sont fondées sur un certain nombre de considérations :

- le type de crise humanitaire ;
- la présence géographique de CARE ;
- la présence et la capacité d'autres agences

internationales ;

- les priorités mondiales en concurrence ;
- les ressources disponibles ;
- les capacités actuelles et futures de chaque mission ;
- la sécurité du personnel ; et
- les relations entre les donateurs, spécifiques à chaque bureau de la région.

Un cadre de réponse à une crise a été établi reposant sur ces critères. Ceci a permis aux missions dans les Balkans d'identifier les ressources humaines tout autant que matérielles susceptibles d'être partagées dans la région, renforçant par là même la disponibilité globale. Le processus de préparation préalable n'est en aucun cas achevé et il se poursuivra tant que demeurent les possibilités d'une autre crise humanitaire dans les Balkans.

Obstacles à une planification des mesures d'urgence

Malgré les progrès accomplis dans l'analyse et la planification, CARE a rencontré un certain nombre d'obstacles à la planification de la préparation préalable. CARE est loin d'être la seule à rencontrer des difficultés de cette nature et il est impératif que la communauté de l'assistance humanitaire plus large trouve une solution à ces difficultés si nous souhaitons être mieux préparés face aux situations d'urgence complexes.

Un certain nombre des bilans sur les enseignements appris identifient la sensibilité des autorités locales aux préparations d'urgence comme étant un moyen de dissuasion important pour l'accès, le partage de l'information et les préparations opérationnelles. Un certain nombre d'agences se sont montrées réticentes à divulguer la teneur de leurs plans d'urgence, ou même à reconnaître l'existence d'un processus de planification de la préparation préalable avec les autres agences, l'inquiétude étant que, dans bien des cas, les autorités locales sont sensibles à toute évocation des instabilités politiques nationales et régionales qui sont à la source de bien des problèmes concernant les agences d'aide. Cependant, il faut trouver le moyen de permettre aux agences de coordonner leur planification des mesures d'urgence sans ramifications néfastes du point de vue des autorités locales.

Les sensibilités politiques entravent également les tentatives de sondage de la population locale quant aux options qui s'offrent à elle dans l'éventualité d'une crise. Bien qu'il faille toujours se montrer prudent de ne pas sonner l'alarme dans les communautés potentiellement affectées, la collecte de l'information sur l'endroit où les familles se rendraient et sur les mécanismes dont elles disposent pour faire face à la situation est essentielle à la planification de la préparation préalable. Le climat politique dans certains coins des Balkans a empêché ce genre de collecte de l'information, rendant difficile de prédire les choix que feraient les populations en danger. Cette situation rend encore plus critique une collaboration interagences, sous la forme d'une planification coordonnée, pour assembler des scénarios d'urgence potentiels.

Une planification minutieuse des mesures d'urgence et de la préparation préalable exige des ressources financières qu'il est souvent difficile de trouver, en particulier lorsque les agences doivent faire face à un certain nombre de priorités en concurrence. Les ressources sont essentielles pour la collecte de l'information, l'analyse, la formation, la passation de marché et le positionnement préalable du matériel. Engager ces ressources est particulièrement difficile lorsqu'il s'agit du positionnement préalable des biens humains et matériels lorsqu'on anticipe une crise potentielle. Souvent les raisons qui incitent à prendre ces mesures sont spéculatives en nature et fondées sur une information imparfaite qui essaie de prédire les conséquences d'événements qu'il n'est pas facile de prévoir. Ceci à son tour rend difficile de justifier auprès des donateurs que l'on a pris ces mesures.

Une fois de plus, il est nécessaire d'intensifier le partage de l'information et la préparation préalable conjointe afin de réaliser des économies d'échelle rentables. Les ONG ont également besoin de promouvoir un engagement plus grand de la part des donateurs vis-à-vis de la planification de la préparation préalable en tant que mesure cruciale pour une intervention d'urgence opportune et efficace.

Les agences humanitaires sont habituellement confrontées à un nombre de priorités mondiales concurrentielles et elles doivent faire des choix difficiles du point de vue de l'affectation de leur temps et de leurs ressources. Lorsqu'il a été décidé de procéder à l'exercice de planification des mesures d'urgence pour les Balkans, la question suivante a été soulevée : pourquoi les Balkans et pas la Corne de l'Afrique, l'Indonésie ou la Sierra Leone ? Dans un monde idéal, nous aurions à notre disposition les moyens de mettre en place une planification globale de la préparation préalable propre à résoudre simultanément n'importe quel nombre de scénarios d'urgence. Aucune de ces régions n'a été exclue d'un niveau de planification quelconque, mais au final, CARE a dû prendre des décisions pratiques d'ordre stratégique reposant sur des facteurs tels que le soutien des donateurs, la présence et les capacités dans la région. Ces facteurs étaient tous présents dans les Balkans, ce qui offrait à CARE la possibilité de s'investir dans un exercice de planification plus global (mais heureusement sans affecter les autres régions sur un plan financier, car les ressources nécessaires ont été trouvées dans la région même).

CARE est mieux préparée qu'elle n'était avant la crise du Kosovo pour répondre à un nombre de scénarios d'urgence potentiels dans les Balkans. Il n'empêche, il reste encore des améliorations à faire. L'examen continu des capacités entrepris par CARE s'efforcera de mieux identifier certaines des entraves internes et de recommander des changements structureaux afin d'améliorer la compétence globale de CARE en matière d'intervention d'urgence. Les enseignements tirés de la crise du Kosovo contribuent positivement à l'amélioration des capacités de réponse régionales et globales de CARE.

Nouvelles lignes directrices pour sauver la vie des personnes plus âgées dans les situations d'urgence

Lesley-Anne Knight, directrice des situations d'urgence, HelpAge International, Londres

Les personnes âgées constituent une forte proportion de ceux qui sont menacés dans les crises humanitaires. Elles sont souvent laissées dans leur coin, oubliées ou isolées dans des situations dangereuses et passibles de mettre leur vie en péril. Si la majorité des organismes d'aide reconnaissent qu'elles constituent un groupe vulnérable, on leur attribue rarement la priorité qui est accordée aux enfants, par exemple. Souvent les organisations humanitaires manquent des compétences nécessaires et ne disposent pas de la capacité requise pour traiter les besoins des personnes âgées, ce qui se solde par des privations inutiles.

Les nouvelles lignes directrices publiées par HelpAge International suggèrent des moyens pratiques de répondre aux besoins des personnes âgées et de reconnaître leur potentiel dans les situations d'urgence. Ces lignes directrices couvrent des sujets fondamentaux tels que l'abri et une nourriture adaptée, l'accessibilité des services, y compris les soins médicaux et l'appui psychosocial, la protection contre les mauvais traitements et comment consulter les personnes âgées et les impliquer dans les décisions sur le genre d'assistance dont elles ont besoin.

Les lignes directrices abordent également les problèmes structurels auxquels sont confrontés les personnes âgées dans les pays en développement. Même avant que ne frappe la catastrophe, un grand nombre d'entre elles sont pauvres et marginalisées. Elles sont de plus en plus nombreuses ; le nombre de personnes âgées dans les pays en développement va au moins doubler au cours des vingt-cinq prochaines années, atteignant 850 millions d'ici 2025, soit douze pour cent de la population totale du monde en développement.

L'inquiétude devant la fragilité des personnes âgées peut occulter le fait qu'elles sont loin d'être toutes passives et incapables de s'occuper d'elles-mêmes. Les lignes directrices d'HelpAge International recommandent donc que leurs responsabilités ainsi que les connaissances et les compétences qui vont de pair avec ces responsabilités soient reconnues et exploitées. Les lignes directrices encouragent les employés humanitaires à faire bon usage de la connaissance de la communauté et des conditions locales des personnes âgées pour décider de la distribution de l'assistance. Le talent des anciens à recoller les morceaux après une situation d'urgence provient de leur expérience passée et ils peuvent enseigner de précieuses leçons aux organisations humanitaires.

Les priorités des personnes âgées

Les lignes directrices élaborées par HelpAge International sont fondées sur une recherche menée au cours de 1999 à la suite de situations d'urgence au

Bangladesh, en Bosnie-Herzégovine (B.-H.), en République dominicaine et au Rwanda. Elles concluaient que « dès lors que l'invisibilité, l'exclusion et l'impuissance sont les thèmes communs émergeant de l'expérience des personnes âgées, la consultation, la prise en compte et le retour de certains pouvoirs dans un contexte de partenariat sont apparus comme étant les principaux indicateurs d'une bonne pratique. Les personnes âgées ont constamment demandé :

- d'être prises en considération, entendues et comprises
- d'avoir le même accès que les autres aux services essentiels de soutien
- que leur potentiel et leurs contributions soient reconnus, estimés et soutenus ».

Cette recherche a révélé des différences de perception remarquables entre l'expérience (des situations d'urgence) des personnes âgées interrogées et celle des organismes humanitaires. Selon les personnes âgées, leur problème le plus important dans les situations d'urgence était le manque de revenus, suivi d'un accès médiocre aux services de santé. Les organismes humanitaires considéraient la nourriture, la nutrition et l'isolement comme primordiaux, le manque de revenus n'étant pas inclus dans les six problèmes les plus importants qu'ils ont identifiés. Cette différence de priorités semble refléter l'inquiétude des personnes âgées pour rétablir des mécanismes leur permettant de faire face à la situation, tandis que les employés des organismes humanitaires se concentraient sur les problèmes plus immédiats des secours.

Les besoins des personnes âgées

Les lignes directrices insistent que les personnes âgées doivent avoir les mêmes droits au soutien et à la protection dans les situations d'urgence que les autres groupes vulnérables. Elles ne réclament pas de services ou de structures distincts, mais plutôt elles visent à assurer que tous ont accès aux services, tout en tenant compte des besoins particuliers des personnes âgées.

Lorsque les structures d'accueil médicales habituelles sont perturbées, les personnes âgées doivent souvent se rendre à des cliniques situées dans un point central du camp ou à un endroit où les services sont centralisés, qu'il est par conséquent difficile d'atteindre de la périphérie du camp. Les lignes directrices suggèrent des programmes de visites à domicile pour atteindre ceux qui ne peuvent se rendre aux structures d'accueil médicales.

Dans les cliniques mêmes, des systèmes peuvent être développés pour soigner en priorité les plus vulnérables, y compris les personnes âgées. Le personnel a tendance à se concentrer sur les très jeunes

et sur les cas très graves et les cliniques destinées aux urgences n'ont pas forcément en stock les médicaments nécessaires pour les troubles chroniques courants chez les personnes âgées, ou encore les troubles qui deviendront sévères sans traitement régulier. Les lignes directrices préconisent que, lorsque cela est possible, de simples cliniques, opérant en fonction de l'âge des patients, soient mises en place pour répondre aux problèmes tels que les douleurs des articulations et que des médicaments adaptés soient disponibles pour le traitement des troubles chroniques. Traiter les personnes âgées en tant que groupe de cette manière pourrait réduire la pression exercée sur les ressources limitées des organismes d'aide.

La mobilité limitée des personnes âgées est une considération essentielle dans la planification de l'acheminement des services. Les services de proximité jouent un rôle particulièrement important pour venir en aide à ceux qui se retrouvent isolés et vulnérables dans des habitations endommagées et sans services de base, lorsque les générations plus jeunes ont pris la fuite. En Slovanie orientale, région qui a été remise à la Croatie après les Accords de paix de Dayton en 1995, les familles serbes sont parties pour la République fédérale de Yougoslavie, dans certains cas en laissant les personnes âgées de la famille s'occuper de leurs biens. Un grand nombre d'entre elles avaient des problèmes de santé qui n'ont pu être traités en raison de leur isolement et de la peur et en raison d'une certaine discrimination de la part des prestataires de services.

Là où il y a compétition pour la nourriture, l'approvisionnement en combustible et en eau aux points de distribution, les plus jeunes et plus forts ont tendance à se tailler la part du lion. Les employés de l'humanitaire doivent veiller à ce que les queues organisées pour distribuer les marchandises de base ne permettent pas que les personnes âgées soient écartées. Un autre problème dont souvent les organismes humanitaires ne tiennent pas compte est le type de nourriture fournie au titre de rations de base, qui est souvent inappropriée aux dents et aux systèmes digestifs détériorés par le vieillissement. Dans les inondations de février 2000 au Mozambique, par exemple, quelques personnes âgées ont signalé que la nourriture fournie aggravait les problèmes de diarrhée dont elles souffraient.

Ni l'âge ni la fragilité n'offre aucune protection contre les mauvais traitements et il est impératif de protéger les personnes âgées contre le vol, l'intimidation, le viol et la violence. Dans l'organisation des abris pour les réfugiés et les personnes déplacées, les lignes directrices suggèrent d'éviter de rassembler les femmes et les hommes âgés afin d'atteindre le nombre de personnes requises pour obtenir un abri, sans la permission préalable et éclairée des femmes âgées. Vers la fin de 1999, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a fait état d'un « schéma déplorable de violence et de harcèlement » à l'encontre des personnes âgées au Kosovo, tant pendant les attaques serbes sur la majorité albanaise



Un couple croate rentre chez lui

qu'après le retour des réfugiés. Les serbes plus âgés et vulnérables sont menacés de représailles et harcelés dans les rues, aux points de distribution du Programme alimentaire mondial (PAM) et aux centres de soins médicaux. En coordination avec d'autres agences, HelpAge International a mis en place un programme de visites à domicile à Pristina pour garantir que les personnes âgées vulnérables des minorités ethniques reçoivent des vêtements chauds, des repas et des soins médicaux chez eux.

Les personnes âgées et la famille

L'on croit souvent à tort que les personnes âgées dans les pays en développement ont leur famille pour s'occuper d'eux. Dans certaines circonstances ceci est toujours le cas, mais les sociétés sont en évolution. Même lorsque les personnes âgées jouissent encore de respect et d'attention, il y a maintes pressions qui séparent les familles. En Inde, par exemple, plus de soixante-quinze pour cent des personnes âgées restent à la campagne tandis qu'un grand nombre de leurs proches plus jeunes habitent dans les villes. Des problèmes de santé chroniques, des troubles fonctionnels et un taux d'analphabétisme de soixante-treize pour cent désavantagent déjà les personnes âgées. Les personnes âgées, et particulièrement les veuves, sont parmi les plus touchées car, pour survivre, elles dépendent d'un secteur économique officieux et d'une agriculture de subsistance à petite échelle. Selon les estimations, en Inde, cinquante-cinq pour cent des femmes de plus de soixante ans qui vivent à la campagne sont veuves et, par tradition, elles sont déjà victimes de discrimination.

Dans les situations d'urgence, les personnes âgées sont souvent séparées de leur famille. Dans les inondations du Mozambique, le personnel d'HelpAge International a fait état que les jeunes et les personnes âgées étaient très fréquemment séparés des adultes plus capables ou qu'ils avaient été abandonnés lors de la ruée pour survivre. Certaines personnes âgées ne savent toujours pas où se trouvent les membres de leur famille. Ce sont elles qui sont arrivées les dernières dans les camps de secours et les dernières à entendre parler du retrait des eaux et de la réinstallation. Les lignes directrices soulignent combien il est important de fournir un soutien psychosocial aux personnes âgées et d'étendre les services de recherche familiale pour les y inclure.

Une fois les urgences passées, les personnes âgées ont besoin de restaurer leurs moyens d'existence. Dans la plupart des pays en développement, seule une faible minorité jouit de pensions quelconques. Par conséquent il leur est indispensable de travailler pour survivre si leur famille ne peut s'occuper d'elles. Dans certains cas, elles doivent même subvenir aux besoins d'autres membres de leur famille. Suite au génocide au Rwanda, par exemple, Joyce Mukankundiye, une veuve de 70 ans, s'occupe de ses trois petits-enfants car depuis la guerre sa fille souffre de traumatismes psychologiques. Les lignes directrices soulignent la nécessité d'épauler les personnes âgées en les incluant dans les programmes de formation, en leur offrant un accès

aux crédits et en les aidant à produire des revenus. Les personnes âgées qui s'occupent d'enfants ont également besoin d'une aide à plus long terme avec des coûts tels que les frais scolaires et des contacts avec d'autres dans la même situation pour qu'ils puissent s'entraider.

« Les personnes âgées face aux catastrophes et aux crises humanitaires : Lignes directrices pour un meilleure pratique » est disponible gratuitement en anglais, français, portugais et espagnol. Il est aussi publié en anglais sur Internet : <www.helpage.org>. Pour en savoir plus, contacter Sarah Graham-Brown, Communications Department, HelpAge International, 67-74 Saffron Hill, Londres EC1N 8QX, GB. Tél. : +44 (0)20 7404 7201 ; Fax : +44 (0)20 7404 7203 ; email : <press@helpage.org>.

La professionnalisation du personnel des organismes de secours

Bobby Lambert, Directeur, RedR, Londres

Le troisième Séminaire à l'adresse du personnel d'urgence (EPS) de ce qui est maintenant devenu une série de séminaires s'est déroulé en avril à New York. Le HPN a fait rapport sur ces séminaires par le passé et continue à soutenir cette démarche. Le but de ces séminaires est d'améliorer la capacité des organisations qui y participent, tant à titre individuel qu'en tant que communauté, à trouver, sélectionner, préparer et conserver leur personnel pour les opérations d'urgence.

Parmi les objectifs spécifiques de cette démarche citons :

- le partage et la mise au point de la meilleure pratique ;
- la promotion du perfectionnement professionnel ;
- l'encouragement des possibilités de collaboration individuelle ;
- l'amélioration des systèmes de recrutement et de déploiement rapides des employés des organismes de secours

La démarche de l'EPS complète d'autres initiatives, notamment celles de People-in-Aid au RU et en Irlande et le protocole d'InterAction sur la gestion du personnel aux Etats-Unis. Elle fournit à ceux qui s'occupent spécialement de la mobilisation rapide du personnel pour une intervention d'urgence de grande envergure l'occasion unique de former des réseaux entre eux et, lors des réunions de l'EPS, de se rencontrer pour échanger leurs expériences et mettre en place des solutions à ce qui constitue un défi stratégique important pour répondre aux situations d'urgence.

Au cours des séminaires, des progrès ont été accomplis sur des questions concrètes : on s'est notamment mis d'accord sur le fait qu'il était nécessaire de mettre en place une formation préalable au déploiement et sur ce que cette formation devrait couvrir. Lors de la dernière réunion de New York, cependant, une certaine frustration s'est fait sentir relativement à la lenteur de l'évolution de certains

autres points. Et pourtant, le message qui a clairement été entendu était que ceux qui s'occupent de ces questions difficiles se félicitent que l'occasion leur soit donnée de se retrouver pour partager leurs idées et leurs expériences et mettre au point ou découvrir des solutions aux problèmes qui sont les leurs.

Un volet important de la discussion portait sur la façon dont les agences pourraient améliorer leur capacité à faire face à l'augmentation énorme de la demande en personnel qui surgit en temps d'urgence. Malgré les progrès accomplis pour établir des registres du personnel et pour accroître les liens entre ces registres, il reste encore beaucoup à faire. À un niveau technique de base, il serait utile d'appliquer un classement commun quant aux compétences requises de la part du personnel ; ce point est en cours de développement à l'heure actuelle.

L'on a pris acte des progrès réalisés grâce à l'initiative de People-in-Aid et plusieurs agences pilotes ont fait des exposés. La mise en œuvre du code prend du temps et peut entraîner des changements importants du point de vue de la façon dont opère une organisation. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact sur l'efficacité des programmes de secours et de développement.

Reconnaissant les limites d'une série de séminaires ponctuels et la nécessité de maintenir une certaine continuité entre chaque séminaire, il a été proposé de mettre en place un réseau – le Réseau pour le Personnel d'urgence – qui serait géré par les représentants de plusieurs des agences participantes. La nature et la base institutionnelle de ce réseau dépendrait de l'évaluation de l'impact de la série de séminaires qui ont eu lieu à ce jour.

Pour joindre Bobby Lambert s'adresser à RedR en composant : Tél. : +44 (0)20 7233 3116 ; fax : +44 (0)20 7222 0564. Adresse : 1 Great George St. Londres SW1P 3AA, GB. Site Internet : <www.redr.org>

Stratégie 2010 : Un bouleversement complet à la Fédération ?

Stephen Davey, Sous-secrétaire général, FICR, Genève

L'Assemblée générale de 1999 de la Fédération – qui a rassemblé les cent soixante-seize Sociétés nationales membres de la Fédération – a adopté des décisions de taille : une nouvelle constitution qui octroie une autorité plus grande au conseil de direction, une nouvelle stratégie fixant de nouvelles instructions pour les Sociétés nationales qui collaborent, dans le cadre de la Fédération, et un nouveau secrétaire général chargé de mener à bien l'exécution de ces changements. En outre, les gouvernements lors de la vingt-septième conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en octobre-novembre 1999 ont arrêté un plan d'action qui complétait bien des idées de Stratégie 2010.

Lors de l'élaboration de Stratégie 2010, un effort considérable a été déployé pour analyser le passé, consulter les groupes d'intérêt et convenir d'une vision pour l'avenir. Les premiers mois de l'an 2000 ont vu les commencements d'un bouleversement majeur au sein de la Fédération, lorsque le nouveau secrétaire général, Didier Cherpitel, un ancien banquier, s'est mis à appliquer Stratégie 2010 avec l'appui du conseil de direction.

Stratégie 2010 en un mot

Stratégie 2010 définit une nouvelle mission pour la Fédération, à savoir « améliorer la vie des populations vulnérables en mobilisant le pouvoir d'humanité ». Elle décrit trois directions stratégiques pour guider la Fédération : des programmes des Sociétés nationales à la demande des besoins locaux ; des Sociétés nationales qui fonctionnent bien, dotées d'une gestion efficace et de bonnes capacités de mise en œuvre ; et une collaboration efficace par le biais d'une coopération dans les programmes, du partage des connaissances et des ressources et d'une plus grande implication dans les activités de promotion.

Pour répondre aux services de plus en plus divers que fournissent la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, Stratégie 2010 appelle de ses vœux une focalisation de toutes les Sociétés nationales sur quatre domaines essentiels : la promotion des valeurs humanitaires, la préparation préalable en cas de catastrophes, l'intervention en cas de catastrophes, et la santé et les soins dans la communauté.

Changements tous azimuts

Pour le nouveau secrétaire général et pour l'organisation dans son ensemble, l'an 2000 a consisté en changements pour parvenir à la mise en œuvre. Cette démarche a commencé par un regard sur l'environnement opérationnel. Les gouvernements attendent davantage de la filière du bénévolat mais,

en même temps, ils consacrent moins d'argent à l'aide au développement et il y a de plus en plus d'intervenants. Les possibilités pour les donateurs de demander davantage – du point de vue de l'efficacité, de la responsabilisation et de la visibilité – sont donc grandes. Du point de vue commercial, on parle de marché motivé par les donateurs.

Pour la Fédération, ceci signifiait que ses Sociétés nationales majeures ne souhaitaient plus fournir simplement des ressources à des opérations multilatérales en cas de catastrophes majeures. Elles avaient besoin d'être directement impliquées dans l'acheminement des services afin d'être à même de fournir des informations en retour directes à leurs propres publics. Ce qu'elles attendaient de la Fédération avait changé plus que ne l'avait compris le secrétariat. Pour les catastrophes de grande envergure qui se déclenchent soudainement, le besoin pour le secrétariat est devenu la coordination stratégique des programmes gérés par les Sociétés nationales des divers donateurs, plutôt que la gestion opérationnelle d'un type multilatéral traditionnel.

En sus des impératifs de l'intervention en cas de catastrophe, la Fédération a des possibilités qu'elle n'a pas entièrement exploitées, à savoir capitaliser sur le fait qu'elle jouit d'une position spéciale en tant que réseau d'organisations implantées et intégrées au plan national. Dès lors que les gouvernements se retirent de l'acheminement direct des services, les possibilités de prestations de services par le réseau de Sociétés nationales augmentent. Il est donc essentiel de renforcer les capacités locales dans ce réseau. Mais pour ce faire, la Fédération doit se remodeler afin de devenir plus efficace en ce qui concerne le partage des connaissances et des ressources des Sociétés nationales dans la réponse apportée aux besoins au quotidien.

Le remodelage du secrétariat de la Fédération

Le défi critique qui se présente au secrétariat de la Fédération a toujours été de définir clairement son propre rôle. Les cent soixante-seize Sociétés nationales, dont chacune a des priorités différentes, engendreront toujours bien plus de demandes que le secrétariat ne peut gérer. Au fil des années, le secrétariat a navigué en dents de scie entre être une entité puissante « de premier rang et opérationnelle » et servir davantage de « boîte à lettres », c'est-à-dire en facilitant les communications entre les Sociétés nationales. Pour essayer de concilier ces dilemmes, la nouvelle mission du secrétariat est d'être le dirigeant en exercice de la Fédération ». Ces termes seraient-ils quasi contradictoires ? Certainement pas, déclare Didier Cherpitel. Le

secrétariat doit toujours se rappeler qu'il est là pour servir ses membres, les Sociétés nationales. Mais s'il ne sert que les Sociétés nationales individuelles, il n'ajoute qu'un peu de ce qu'il peut à la Fédération. Le secrétariat doit aussi œuvrer avec la gouvernance de la Fédération pour diriger et inspirer la Fédération, en fixant des directions à l'ensemble de la Fédération, en établissant et en surveillant la mise en œuvre des politiques et des normes et en représentant les Sociétés nationales au plan international. La nouvelle structure est bâtie autour de ces idées et, au-delà de la structure, il y a de nouvelles idées sur la façon dont le secrétariat devrait opérer. Parmi celles-ci citons développer une organisation mère, insister sur le travail d'équipe, identifier la meilleure pratique et forger une culture d'obligation de résultats.

difficiles à la Fédération dans son ensemble. Comment peut-elle résoudre les problèmes d'obligation de résultats pour ses membres individuels si ceux-ci sont en dehors des politiques convenues ou en dessous des normes ? Peut-elle faire des progrès en ce qui concerne la saisie et le partage de l'information sur la meilleure pratique dans différents domaines ? et peut-elle faire une promotion plus active dans les domaines de la santé et des catastrophes où elle jouit d'une expertise planétaire ? Seul le temps nous le dira. Il s'agit d'un processus de changement qui vise à canaliser les capacités des Sociétés nationales qui collaborent de manières différentes au sein d'une Fédération en évolution.

Mais le processus de bouleversement ne concerne pas seulement le secrétariat. Il présente aussi des défis

Pour en savoir plus sur Stratégie 2010, voir le site Internet du FICR : <www.ifrc.org/who/strategy.asp>

L'économie politique de la guerre : ce que les agences humanitaires doivent savoir

Dossier thématique n°33 du HPN par Philippe le Billon

La guerre crée à la fois des « gagnants » et des « perdants » et la vulnérabilité des perdants doit être comprise en tant que le résultat d'une impuissance. Ces deux arguments fort simples sont avancés par une « économie politique de la guerre » qui étudie la production et la répartition du pouvoir, de la richesse et de l'indigence pendant les conflits armés.

Ce dossier soutient qu'une approche à la guerre du point de vue de l'économie politique entraîne des répercussions d'une portée considérable pour les interventions de secours. Tout d'abord, la protection globale des victimes implique la protection des droits politiques et économiques contre la violence et la coercition. Si elles comprennent l'économie politique de la guerre, les agences de secours sont mieux à même d'évaluer les formes de violence économique qui menacent les moyens d'existence pendant les guerres – que ce soit sous la forme de mauvais traitements physiques, de pillage, de destruction des infrastructures productives, d'une exclusion d'un emploi ou encore d'un effondrement économique. En second lieu, analyser le contexte et les répercussions des interventions humanitaires est essentiel pour minimiser ses conséquences néfastes, étant donné la manipulation de la présence et des ressources humanitaires par les belligérants et les États étrangers, et ainsi pour garantir la responsabilisation par rapport aux populations locales, aux donateurs et au public. Enfin, la compréhension du point de vue de l'économie politique de l'évolution d'un conflit peut permettre d'identifier les intérêts politiques et économiques qui entravent une transition vers la paix et d'éviter la reconstruction d'une économie d'avant guerre qui pourrait bien avoir beaucoup à faire avec l'origine du conflit.

Le Dossier thématique n°33 du HPN coûte £ 5/pièce (£ 3,50 tarif étudiants). Pour passer commande, envoyer un email à <hpnpubs@odi.uk>, consulter le site Internet du HPN : <www.odihpn.org.uk> ou envoyer une télécopie au : +44 (0)20 7922 0399.

Coexistence Resource Centre à <www.coexistence.net/resource_centre>

Le Coexistence Resource Centre (CRC) est un centre de ressources en ligne mis au point par la Coexistence Initiative pour appuyer les divers champs de coexistence. Il a vocation à aider spécialistes, universitaires, décideurs ou activistes à identifier les ressources, informations ou compétences pertinentes à la coexistence. Conçu de façon directe et facile à chercher, il sert à la fois de passerelle et de collection de ressources pratiques sur la coexistence.

Pour en savoir plus, consulter le site Internet de la Coexistence Initiative : <www.coexistence.net> ou envoyer un courrier électronique à : <info@coexistence.net>.

La réforme du secteur de la sécurité : travaux en cours

Dylan Hendrickson, chercheur, Centre for Defence Studies, King's College, Londres

Un nombre de plus en plus important d'agences qui s'occupent du développement participent sur un plan opérationnel à la réforme du secteur de la sécurité (SSR). Le Département britannique pour le Développement international (DFID) mène ce nouveau « secteur » d'assistance. Sa déclaration de principes intitulée 'Poverty and the Security Sector' [La pauvreté et le secteur de la sécurité], publiée en mars 1999, reflète un consensus dans l'ensemble du gouvernement sur la raison d'une réforme du secteur de la sécurité en tant que question liée au développement et une coordination dans tout Whitehall pour la mise en œuvre de cette politique.

Les expériences récentes des donateurs au Cambodge et en Sierra Leone suggèrent que fournir une assistance dans le secteur de la sécurité présente des défis uniques et difficiles. En particulier, la hâte avec laquelle le nouvel ordre du jour a été rendu opérationnel n'a pas permis d'étudier suffisamment ses nombreux dilemmes complexes en matière de politique. À moins que l'assistance des donateurs ne soit fournie au sein d'un cadre d'action cohérent, il y a un risque que le nouvel ordre du jour finisse par n'être guère plus qu'une réponse de « gestion de crise » face à des problèmes de sécurité profondément enracinés.

Que les acteurs du développement se soient gardés en grande partie jusqu'à une date récente de s'impliquer directement au secteur de la sécurité est une indication des obstacles politiques (et juridiques) immenses auxquels ils doivent faire face, de la conviction exprimée par beaucoup qu'il ne s'agit pas d'un domaine légitime d'assistance au développement, et d'une réticence équivalente à mettre en place la capacité requise. Cependant, ce sont précisément ces facteurs s'ajoutant à l'urgence d'une réforme du secteur de la sécurité en tant que question liée au développement qui suggèrent qu'un débat plus constructif et plus ouvert est nécessaire.

Les débats et dilemmes de politique

Le secteur de la sécurité englobe les instances – tant civiles que militaires – responsables de la protection de l'État et des communautés en son sein. La réforme du secteur de la sécurité (SSR) cherche à aborder comment ce secteur est structuré, géré et financé et quels sont les obstacles auxquels les gouvernements se trouvent confrontés pour demander des comptes aux institutions de sécurité. À la base de l'ordre du jour de la SSR (et fournissant aussi les raisons pour que les agences d'aide œuvrent dans ce domaine) est le principe qu'aboutir à une bonne supervision du secteur de la sécurité est une responsabilité tant civile que militaire.

L'ordre du jour de la SSR s'éloigne du thème plutôt simpliste et mécaniste axé sur les dépenses militaires

qui a caractérisé les interventions antérieures dans le secteur de la sécurité de la part des institutions financières internationales (IFI) et de certains donateurs bilatéraux. Une focalisation étroite sur la réduction des dépenses de sécurité ne cadre pas toujours avec la nécessité de renforcer la sécurité ou de créer des conditions favorables à une réduction de la pauvreté. Concilier les demandes concurrentielles sur les ressources publiques entre les secteurs sociaux et le secteur de la sécurité est par conséquent un dilemme de politique gouvernementale.

Alors que les milieux officiels dans les pays en développement se sont en général félicités de l'intérêt exprimé par les donateurs pour la SSR, les points de vue exprimés lors de conférences internationales récentes soulignent certaines inquiétudes quant au manque de clarté s'agissant des motifs des donateurs et des idées de politique étayant le nouvel ordre du jour. Tel était, par exemple, le constat général tiré du symposium parrainé par le DFID en février 2000 sur la réforme du secteur de la sécurité et les dépenses militaires. Quelques inquiétudes ont été exprimées selon lesquelles la SSR pourrait être une façon dérobée d'imposer une certaine conditionnalité de la part des donateurs visant à réduire les effectifs du secteur de la sécurité, plutôt qu'à avoir le bon nombre d'effectifs.

La réforme du secteur de la sécurité soulève également des questions fondamentales quant au rôle de l'État pour assurer la sécurité. Si l'ordre du jour de la SSR implique que l'on considère les États comme étant les principaux acteurs responsables de la sécurité, ceci est à l'évidence en contradiction avec la situation actuelle dans certains pays en développement et il y a le risque que la question de savoir qui assurera la sécurité et protégera les droits de l'homme lorsque l'État n'en a pas la capacité soit ignorée. La privatisation des services de sécurité dans de nombreux pays est de mauvais augure pour le bien-être des segments les plus pauvres de leurs populations.

En Afrique, notamment, cela fait longtemps que les citoyens cherchent des solutions au problème de la sécurité personnelle en dehors de l'arène de l'État. Ce phénomène n'est pas tout simplement dû au fait que la capacité de l'État a été ébranlée, mais c'est aussi parce que la politique est organisée très différemment de l'Occident. Ceci a des répercussions importantes, quoique mal comprises, pour la réforme du secteur de la sécurité. Même si une société décide d'imiter un modèle de sécurité occidental, il existe un décalage énorme entre les sortes de réformes proposées par les donateurs, la capacité des administrations à les entreprendre et à les maintenir et les niveaux et la qualité d'assistance internationale fournis pour

redresser ce décalage. Sans ressources pour payer les salaires du personnel de sécurité et financer les réformes institutionnelles, il est improbable qu'une formation sur les droits de l'homme, pour citer un exemple, augmentera le professionnalisme.

Les défis opérationnels

En Sierra Leone, le programme de SSR appuyé par le RU, qui a été provisoirement interrompu lors de la reprise des combats en mai 2000, a essayé d'aborder certaines de ces questions en complétant une assistance à l'entraînement militaire par une aide pour réformer la police, restructurer le ministère de la Défense, renforcer les mécanismes de surveillance civile et élaborer une nouvelle politique de sécurité nationale.

S'il est vrai qu'il est très rare que les « conditions préalables » idéales pour les réformes existent quel que soit le pays, le cas de la Sierra Leone suggère que consolider les accords de paix et restaurer la stabilité politique sont des pré-requis à la réforme structurelle du secteur de la sécurité. D'autres inquiétudes se rapportent à l'équilibre approprié entre les visions externes et locales de réforme, le rôle de la société civile et le rythme des réformes dans le contexte de la fragilité institutionnelle globale de l'État. Un rapport récent suggère que, dans la hâte de lancer le processus de réforme, il se peut que certains de ces dilemmes n'aient pas reçu une attention suffisante.

En Sierra Leone, la menace actuelle en matière de sécurité justifiait en soi un soutien britannique direct pour renforcer la capacité militaire. Au Cambodge, cependant, la majorité des donateurs ont adopté une approche de « réduction du déficit » afin d'éviter un engagement direct avec l'armée. C'est la première fois depuis les années 1960, que le gouvernement cambodgien n'est pas confronté à une menace militaire interne ou externe importante. Ceci, s'ajoutant à la hausse de la criminalité depuis les accords de paix de 1991, suggère qu'il est nécessaire et séant de modifier le cours des dépenses militaires (qui atteignent actuellement 30 à 40 pour cent du budget national) pour l'orienter vers des fonctions de sécurité interne et vers les secteurs sociaux.

Les IFI exercent à l'heure actuelle de fortes pressions sur le Cambodge pour qu'il revoie rapidement à la baisse ses dépenses militaires. La réduction de la taille de l'armée a été identifiée comme étant le meilleur moyen d'y parvenir, mais le programme de démobilisation a été retardé par le manque de capacité et d'engagement du gouvernement et par la réticence générale des donateurs à financer sa composante réintégration. La démobilisation n'a pas été étroitement liée à l'examen de la défense financé par l'Australie et les donateurs n'ont exprimé aucune promesse réelle d'assistance pour réformer l'armée. De telles promesses de dons auraient fourni la meilleure incitation à l'armée – qui jouit d'une autonomie importante – pour étayer le processus de réduction des effectifs.

L'intégration de la réforme du secteur de la sécurité dans la politique du développement

Il n'existe pas de réponse facile aux dilemmes soulevés par la réforme du secteur de la sécurité, en particulier lorsqu'elle implique les forces de sécurité dans des pays où existe une culture de l'impunité. Néanmoins, les agences qui s'occupent du développement ne peuvent éviter de s'intéresser à ces questions. Ce point de vue cadre avec la vision de réforme du secteur de la sécurité exposée par Claire Short, ministre britannique chargé du Développement international, lorsqu'elle a lancé la déclaration de principe du DFID en mars 1999. Toutefois si l'on veut que la promesse soit honorée, la SSR doit non seulement être intégrée à la politique du développement mais encore incorporée à la politique étrangère globale des pays donateurs. Tel était le constat essentiel tiré d'un rapport préparé en juillet pour le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, dont les membres se livrent à un processus de consultation destiné à culminer sur une nouvelle note de politique sur la réforme du secteur de la sécurité.

En raison des obstacles institutionnels et politiques immenses qui entravent l'intégration de la SSR dans la politique du développement, il incombe à ceux qui promeuvent l'ordre du jour de montrer comment cette réforme peut avantager les activités normales de développement. Le DFID a demandé au Centre d'Études de défense de King's College (Université de Londres) de produire un ensemble de « lignes directrices pour une assistance relative au secteur de la sécurité » identifiant des moyens pratiques grâce auxquels l'assistance au développement peut aider les pays à renforcer la gestion du secteur de la sécurité. Ces lignes directrices devraient également aider à trouver comment le DFID, le Foreign and Commonwealth Office (ministère britannique des Affaires étrangères) et le ministère britannique de la Défense peuvent collaborer plus efficacement sur le terrain pour appuyer la SSR, de même que contribuer à un débat mieux éclairé.

Il est possible que le défi le plus grand que doivent relever les agences qui s'occupent du développement soit d'atteindre un bon équilibre entre la réflexion et l'action. Une tension se fait sentir entre la nécessité d'investir dans la capacité interne requise pour analyser et mettre en place la politique adaptée en vue de résoudre les problèmes du secteur de la sécurité et la nécessité de devenir opérationnel le plus rapidement possible. La SSR est un nouveau domaine pour les agences qui s'occupent du développement et c'est à travers leurs expériences de terrain qu'elles apprendront le plus. Mais la SSR est aussi un ordre du jour extrêmement ambitieux et sensible du point de vue politique. Ceci souligne combien il est important que les agences qui s'occupent du développement tirent la leçon de leurs erreurs – car il est inéluctable qu'il y aura des erreurs – et qu'elles consultent étroitement les pays récipiendaires d'aide.

Documentation

Nicole Ball, *Spreading Good Practices in Security Sector Reform: Policy Options for the British Government* [La propagation des bonnes pratiques dans la réforme du secteur de la sécurité : options du gouvernement britannique] (Londres : Saferworld, 1998), <www.saferworld.co.uk>.

Malcolm Chalmers, *Security Sector Reform in Developing Countries: An EU Perspective* [La réforme du secteur de la sécurité dans les pays en développement : perspective communautaire] (Londres et Ebenhausen : Saferworld/Stiftung Wissenschaft und Politik, 2000).

Security Sector Reform and the Management of Defence Expenditure [La réforme du secteur de la sécurité et la gestion des dépenses de défense], document de synthèse n° 1 du DFID, <www.dfid.gov.uk>, 2000.

'Poverty and the Security Sector' [La pauvreté et le secteur de la sécurité], DFID <www.dfid.gov.uk>, 1999.

Supporting Security Sector Reform : Review of the Role of External Actors [En faveur de la réforme du secteur de la sécurité : bilan du rôle des acteurs externes], document de synthèse n° 2 du DFID, <www.dfid.gov.uk>, 2000.

Les arriérés américains dus aux Nations unies

Sue Lautze, Feinstein International Famine Center, Tufts University, Medford, Massachusetts, USA

Vers la fin de 1999, le Congrès américain a adopté une législation visant à régler près d'un milliard de dollars des Etats-Unis (US\$ 1 milliard) d'arriérés dus aux Nations unies. Les artisans de ce marché était un trio inattendu : Jessie Helms, sénateur républicain conservateur, Joseph Biden sénateur démocrate modéré et Richard Holbrooke, diplomate chevronné, ambassadeur américain auprès des Nations unies.

La législation suivait de très près un rapport de la Direction de l'audit du congrès américain (GAO) avertissant que les États-Unis risquaient de perdre leur droit de vote au sein de l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU). Au 1^{er} janvier 2000, selon les estimations, les arriérés américains se seraient chiffrés à environ \$ 1,43 milliard, avec les contributions des deux années précédentes évaluées à près de \$ 1,28 milliard. Le déficit – soit \$ 153 millions – aurait eu pour résultat que l'Onu aurait invoqué l'article 19 de sa Charte en vertu duquel tout pays qui a plus de deux années d'arriérés perd son vote à l'AGNU.

En 1998, Monsieur Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, avait mis en garde contre les dangers de l'intransigeance des États-Unis, déclarant dans *The New York Times* que les seuls gagnants étaient « les agresseurs du monde dont nous cherchons à déjouer les desseins [et] les violateurs des droits de la personne humaine dont nous nous efforçons d'entraver les abus ». Annan a défendu les progrès de ses réformes en faisant remarquer que dès 1998, un millier de postes avaient été supprimés, que le budget de l'Onu était tombé à \$ 2,53 milliards et que les dépenses administratives étaient passées de trente-huit pour cent du budget à vingt-cinq pour cent – mesures que Helms en particulier avait toutes réclamées¹.

Facteurs nationaux

Au sein du Congrès, cependant, les inquiétudes sur la capacité éventuellement compromise de l'Onu à répondre à des conflits déstabilisateurs ou à répondre à des besoins humanitaires urgents ne faisaient pas partie du débat. Par contre, la question clé était la possibilité que les États-Unis risquaient de perdre leur influence. L'argumentation du congrès était

formulée dans la langue des intérêts américains et les délibérations se rapportaient aux groupes d'intérêts nationaux ou aux inquiétudes des législateurs à titre individuel.

Parmi ces inquiétudes figuraient les activités en faveur du libre choix en matière d'avortement des ONG américaines à l'étranger, la réforme fiscale de l'Onu, la sécurité du personnel militaire américain travaillant dans des missions de maintien de la paix dans le cadre des Nations unies, le statut d'Israël au sein du Conseil de sécurité, et l'impact sur l'excédent budgétaire américain. Le financement des opérations de maintien de la paix était un sujet sensible parmi les membres conservateurs du Congrès américain qui estimaient que l'Onu n'avait pas suffisamment reconnu le rôle des États-Unis pour les biens militaires qui avaient été abondamment utilisés lors d'opérations de maintien de la paix antérieures. Pour certains membres du Congrès, les États-Unis avaient déjà versé leur dû.²

Les inquiétudes exprimées par le Congrès contrastaient profondément avec les sondages d'opinion publique américaine qui, vers la fin de 1999, accordaient à l'Onu la cote d'approbation la plus haute depuis 1959. Parmi les personnes interrogées, il y en avait trois fois plus qui étaient favorables au paiement des contributions dues par les États-Unis, et elles ont rejeté à une écrasante majorité de lier la question des sommes dues à l'Onu au débat national sur le droit à l'avortement.³

Il n'en demeure pas moins que le vote de la législation autorisant le paiement des arriérés avait pour condition la réforme de l'Onu, pendant que l'administration Clinton était contrainte d'accepter un texte interdisant aux groupes de planning familial d'utiliser des fonds américains pour faire pression en vue d'obtenir des changements dans les lois sur l'avortement à l'étranger. Cette législation de compromis autorisait le paiement des arriérés sur trois ans, en commençant par £ 100 millions en 1999. Les second et troisième versements (de \$ 475 millions et \$ 244 millions respectivement) ont pour condition que l'AGNU vote une réduction de vingt-cinq à vingt-

deux pour cent du budget fixé régulier américain (en comparaison, le total des contributions fixées régulières des pays de l'Union européenne est de trente-six pour cent et celle du Japon de vingt pour cent), et que les contributions destinées au maintien de la paix soient réduites de trente à vingt-cinq pour cent.

Parmi les autres conditions figuraient une demande d'augmentation des fonctions d'audit pour l'Organisation internationale du travail, l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture ; l'interdiction d'utiliser les fonds américains pour les conférences mondiales de l'Onu et des obligations de supervision et de comptabilité détaillées, y compris le remboursement pour l'emploi des biens militaires américains dans les futures opérations de maintien de la paix.⁴

Les implications pour les Nations unies

Les contributions fixées qui sont au cœur de la controverse diffèrent des contributions volontaires qui constituent le mécanisme à travers lequel la majorité des opérations d'urgence des organes onusiens est financée. Néanmoins, le remboursement de la dette, et les conditions qui lui sont imposées, ont des implications pour les activités humanitaires de l'Onu et, notamment, les opérations de maintien de la paix. Le plus gros des arriérés américains s'est accumulé non pas du budget fixé régulier, mais bien de la facture du maintien de la paix. Au début des années 1990, ces factures se sont rapidement accrues, incitant le Congrès à adopter unilatéralement en 1994 une législation plafonnant la contribution américaine à vingt-cinq pour cent. C'est ce décalage entre ce que l'Onu facture et ce que paient les États-Unis qui a contribué à l'escalade de ces arriérés depuis lors.

En conséquence, l'Onu n'a pas été à même de rembourser les nations contributrices de troupes dans les récentes opérations de maintien de la paix et, en particulier, la Force de Protection des Nations unies dans l'ex-Yougoslavie. Bien qu'il ait accepté de payer ces arriérés, le Congrès américain continue à réduire les demandes de Clinton sur le financement du maintien de la paix. En ce moment, il y a une tentative

au Congrès de résilier jusqu'à \$ 212 millions des \$ 498 millions approuvés pour les opérations de maintien de la paix dans l'exercice financier de 2000. En outre, le Sénat et la chambre des Représentants ont réduit la requête de Clinton d'environ \$239 millions pour les opérations de maintien de la paix de l'Onu dans l'exercice financier de 2001 (Clinton avait demandé \$ 739 millions et le Congrès ne lui a accordé que \$ 500 millions).

Une solution – en quelque sorte

Le Congrès a concocté une solution – en quelque sorte – à la crise budgétaire de l'Onu provoquée par les États-Unis. Ce faisant, cependant, il a manqué l'occasion de se focaliser sur les questions importantes de la réforme de l'Onu. Les conditions imposées sont de caractère provincial et elles reflètent l'intérêt de l'Amérique à obliger l'Onu à prendre en compte les inquiétudes américaines. Une fois de plus, l'occasion n'a pas été saisie d'aborder les problèmes omniprésents de la coordination inter-agences, de clarifier les mandats pour les populations déplacées internes et de renforcer les engagements et obligations des institutions spécialisées de l'Onu pour les rôles qu'elles jouent dans les situations d'urgence.

Le site Internet du Feinstein International Famine Center se trouve à : <famine.tufts.edu>.

¹ Kofi Annan, 'The Unpaid Bill That's Crippling the UN' [La facture non réglée qui paralyse les Nations unies], *New York Times*, le 9 mars 1998.

² Cliff Kincaid, *The United Nations Debt: Who Owes Whom ?* [La dette des Nations unies : qui doit à qui ?], *Cato Policy Analysis* n° 304, le 23 avril 1998. <www.cato.org/pubs/pas/pa-304.html>.

³ *Americans Give UN Highest Approval Ratings since 1959 : Say Issue Affects Their Vote* [Les Américains donnent aux Nations unies la cote d'approbation la plus élevée depuis 1959], Communiqué de presse UNA-USA, le 17 septembre 1999.

⁴ *Senate Committee Report Details Requirements for the UN* [Détails d'un rapport de la Commission du Sénat], UNA-USA Washington Report, le 6 mai 1999. <www.unausa.org/dc/info/sreport10643.html>

Le sommet et l'Assemblée du Millénaire des Nations unies

Personnel du HPN

Dans ce qui était annoncé comme étant le rassemblement le plus important à ce jour de Chefs d'État et de Gouvernement, plus de cent quatre-vingt membres des Nations unies se sont réunis à New York pour le sommet du Millénaire du 6 au 8 septembre 2000. Le vaste ordre du jour du Sommet a couvert des questions aussi diverses que la mondialisation et la gouvernance, les questions de pauvreté et d'inégalité des revenus (tant à l'intérieur qu'entre les nations), les conflits internes, le

développement durable, et l'Onu – réformée et renforcée. Mais que les grandes puissances trouvent la volonté collective de transformer la rhétorique en action est évidemment une autre histoire !

Le sommet s'est clos avec l'adoption d'une « Déclaration du Millénaire » couvrant un grand nombre de sujets et qui énonce les défis que l'Onu doit relever au vingt-et-unième siècle. La déclaration a présenté toute une série d'engagements détaillés.

Parmi les mesures destinées au développement et à l'élimination de la pauvreté, la déclaration promet d'ici à 2015 :

- de réduire de moitié la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ;
- que les filles et les garçons auront à égalité accès à tous les niveaux d'éducation ;
- que les enfants partout dans le monde seront en mesure d'achever un cycle complet d'études primaires ;
- que la mortalité maternelle sera réduite de trois-quarts ; et
- que la propagation du VIH/sida, du paludisme et des autres grandes maladies sera arrêtée, voire inversée.

D'ici à 2020, la déclaration engageait les membres des Nations unies à « améliorer sensiblement » la vie d'au moins cent millions d'habitants de taudis.

Sur le plan de la paix et de la sécurité – objet d'un sommet spécial du Conseil de sécurité – la déclaration a résolu de mieux faire respecter la primauté du droit et de veiller à ce que les États Membres appliquent les règles et les décisions de la Cour internationale de Justice ; de donner à l'Organisation des Nations unies les moyens et les outils dont elle a besoin pour mieux assurer la prévention des conflits et le règlement pacifique des différends ; et de prendre des mesures concertées contre le trafic de drogue et le terrorisme international. Les membres des Nations unies ont aussi promis de réduire autant que possible les effets néfastes des sanctions économiques et de soumettre les régimes de sanctions à des examens périodiques.

L'Afrique a fait l'objet d'une attention particulière ; à ce sujet, les membres des Nations unies se sont engagés à soutenir la consolidation de la démocratie et ont promis d'aider les États africains dans la lutte qu'ils mènent pour éliminer la pauvreté, instaurer un développement durable et « intégrer le continent africain dans l'économie mondiale ». Parmi les mesures spécifiques figuraient la réaffirmation de la promesse d'annuler la dette, de même que l'accroissement de l'aide publique au développement et des investissements.

À côté de ces objectifs ambitieux, la déclaration a également demandé le renforcement de l'Organisation des Nations unies et que celle-ci soit mieux financée, plus efficace et mieux équipée. Le document promettait une réforme des procédures du Conseil de Sécurité « sous tous leurs aspects » (c'est-à-dire une expansion) – objectif avancé avec particulièrement de force par le Président sud-africain Thabo Mbeki – et le renforcement de la Cour internationale de Justice. Elle invitait aussi les membres à mettre leurs contributions à la disposition de l'Organisation en temps voulu et de façon pré-visible et reconnaissait qu'il était impératif que les ressources soient utilisées au mieux par l'Onu même.

La déclaration se termine sur la réaffirmation « solennelle » de la position de l'Onu en tant que « lieu de rassemblement indispensable de l'humanité tout entière ». Mais à quel point la rhétorique devient réalité continue à dépendre de la volonté politique des membres de l'Organisation.

Pour de plus amples renseignements sur le Sommet et l'Assemblée du Millénaire, consulter : <www.un.org/millennium/index.html>

L'Assemblée générale des Nations unies adopte le Protocole relatif aux enfants soldats

Personnel du HPN

L'adoption le 25 mai 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies du « Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés », six ans après le début des négociations, reflète l'inquiétude internationale grandissante devant l'emploi de mineurs dans les conflits de par le monde. Dès la fin juin, sept États avaient signé le protocole : l'Argentine, le Canada, le Cambodge, Monaco, la Norvège, Saint-Marin et la Suède. L'adoption du protocole est un pas dans la bonne direction mais des travaux importants restent à faire.

Au titre du protocole, les États signataires sont tenus de :

- prendre « toutes les mesures possibles dans la pratique » pour veiller à ce que les membres de leurs forces armées qui n'ont pas atteint l'âge de 18 ans ne participent pas directement aux hostilités ;
- veiller à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'âge de 18 ans ne fasse pas l'objet d'un enrôlement obligatoire et que les conscrits actuels qui n'ont pas atteint cet âge soient démobilisés ; et
- relever l'âge minimum de l'engagement volontaire, fixé actuellement à 15 ans par la Convention relative aux droits de l'enfant à laquelle le protocole se rattache.

Pour les groupes armés qui sont distincts des forces armées d'un État, l'âge minimum d'engagement – volontaire ou forcé – est fixé à 18 ans.

Les groupes qui s'occupent des droits de l'enfant ont salué l'adoption du protocole comme constituant une avancée importante après six années d'impasse. Cependant, que le seuil de l'engagement volontaire dans les forces armées des États parties ne soit pas fixé à 18 ans a suscité une certaine déception. Le non-alignement de l'engagement volontaire et de l'engagement obligatoire (l'interdiction dite « totale » pour les moins de 18 ans) provient en grande partie d'un lobbying vigoureux, principalement de la part des États-Unis, du RU et de l'Australie. Au Canada, le premier pays qui a ratifié le protocole, l'engagement volontaire est autorisé à partir de 17 ans, c'est le cas également aux États-Unis. L'Amérique est le seul membre des Nations unies mis à part la Somalie qui n'a pas ratifié la Convention relative aux droits de l'enfant. Malgré cela, les États-Unis seront autorisés à signer le protocole facultatif.

L'étendue du problème des enfants soldats ne fait aucun doute. Selon Save the Children, entre 1985 et 1995, deux millions d'enfants sont morts dans des conflits divers ; un million d'enfants ont été séparés de leur famille et quatre à cinq millions ont été handicapés ou mutilés. On estime à dix millions dans le monde entier le nombre d'enfants qui souffrent de graves problèmes psychologiques provenant de leur exposition au combat. Il y a au moins trois cent mille enfants soldats de par le monde à ce jour, qui se battent dans des forces nationales et des groupes armés répartis dans plus d'une trentaine de conflits. Le manque d'information rend ces chiffres forcément provisoires et il est probable que l'implication réelle des enfants dans le combat est encore plus élevée.

Parmi les gouvernements qui utilisent des enfants dans leurs forces armées se trouvent Myanmar, la Colombie et le Pérou. Quant aux groupes armés distincts des forces armées d'un État qui font de même citons le PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan) en Turquie, le Front révolutionnaire uni en Sierra Leone (FRU) et les Tigres libérateurs de l'Eelam tamoul (TLET) au Sri Lanka. Les niveaux d'engagement et d'exposition au combat varient mais des enfants seraient impliqués dans une guerre acharnée dans des pays tels que l'Afghanistan et le Sri Lanka, de même qu'en Tchétchénie. Le problème est particulièrement sérieux en Afrique où plus de cent mille enfants se battent dans tout le continent. Les pays les plus touchés sont l'Angola, la RDC, le Soudan et la Sierra Leone entre autres. En Angola, dans les années 1980, un enfant sur trois avait été impliqué militairement dans la guerre civile.

Rädda Barnen – de Save the Children Suède – est un défenseur acharné des droits des enfants dans les conflits et a joué un rôle important dans les longues négociations qui ont abouti au protocole. À l'instar d'autres ONG, elle a accueilli le protocole avec prudence, mais a déjà demandé instamment des mesures plus fermes. En particulier, l'agence a invité les gouvernements à :

- ratifier le protocole et surveiller son respect ;
- déposer la déclaration la plus forte possible à la date de la ratification indiquant l'âge minimum auquel l'engagement volontaire aura lieu ;
- le cas échéant, transposer le protocole dans la législation nationale ;
- ratifier la Convention 182 de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui demande une interdiction totale du travail « dangereux et qui exploite les enfants » ;
- devenir partie au Statut de la Cour pénale internationale (CPI) ; et
- veiller à ne pas déployer dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies des troupes qui aient moins de 18 ans et, de préférence, pas moins de 21 ans.

Nonobstant ses lacunes, les engagements du protocole visant à empêcher la conscription des moins de 18 ans et à mettre un terme à leur utilisation dans le combat constituent une avancée importante dans l'instauration de principes juridiques normatifs régissant l'emploi des mineurs dans les forces armées. Mais la question reste posée de savoir si les gouvernements ont la volonté politique d'aller de l'avant en adoptant d'autres mesures pour s'attaquer au problème. En outre, il est douteux que des documents rédigés à New York puissent sérieusement affecter le comportement de groupes armés non nationaux pour qui les enfants sont une source importante de main d'œuvre et continueront à l'être. Si l'on peut se féliciter des mesures institutionnelles visant à limiter l'exposition des enfants au combat, leur participation à quelques-uns des conflits les plus brutaux du monde ne sera pas facilement réduite.

Documentation

Le site Internet de Rädda Barnen se trouve à : <www.rb.se>. Le texte du protocole facultatif à : www.un.org/special-rep/children-armed-conflict/fUnDocs.htm>. La documentation tirée de la Conférence internationale sur les enfants affectés par la guerre, qui s'est déroulée du 10 au 13 septembre 2000 à Winnipeg, au Canada, se trouve sur le Child Rights Information Network (Réseau d'information sur les droits de l'enfant), <www.crin.org/news/winnipeg.htm>.

Réseau des pratiques et politiques humanitaires

Anciennement Réseau d'aide d'urgence et de réhabilitation

Le Réseau des pratiques et politiques humanitaires (HPN) est le nouveau nom du Réseau d'Aide d'urgence et de Réhabilitation (RRN). Il a été lancé en 1994 en réponse à une recherche indiquant qu'il existait des fossés immenses entre les spécialistes et les décideurs dans le domaine de l'humanitaire de même que des défaillances graves dans la capacité du secteur à apprendre et à mieux « se fonder sur la recherche ».

But

Encourager l'analyse critique, faire progresser l'acquisition des connaissances et le perfectionnement professionnels de ceux qui s'occupent de l'action humanitaire ou qui exercent des activités connexes et améliorer les pratiques.

Objectif

Fournir une analyse et des conseils pertinents et faciles à utiliser pour la pratique humanitaire, de même qu'une information concise sur les mesures et les développements institutionnels pertinents dans le secteur humanitaire.

Activités

- Publications en trois formats : Revues sur l'état des connaissances (une par an), Dossiers thématiques (de quatre à six par an) et le magazine du HPN (deux par an). Tous ces documents sont publiés en anglais et en français.
- Opération d'un site de ressources sur le web : ce site constitue l'un des premiers sites de référence pour les acteurs humanitaires.
- Collaboration avec les réseaux « partenaires » internationaux : ceci augmente la portée du HPN et apporte un bénéfice mutuel aux réseaux partenaires.
- Organisation de séminaires occasionnels sur des thèmes d'actualité : ces séminaires réunissent praticiens, décideurs et analystes.

Public ciblé du HPN

Les particuliers et les organisations qui œuvrent activement dans l'action humanitaire. Ainsi que ceux qui sont impliqués dans l'amélioration des performances au niveau international, national et local – en particulier les cadres opérationnels moyens, le personnel des services politiques et les formateurs.

Tout en étant un projet et un Réseau doté de sa propre identité, le HPN est intégré au Groupe de travail sur les politiques humanitaires (HPG), dans le cadre de l'Overseas Development Institute. Grâce à cela le HPN bénéficie de possibilités importantes de constitution de réseaux et de diffusion et, en outre, se positionne dans un « centre d'excellence » plus vaste qui renforce l'impact de ses travaux.

Le financement

Le HPN reçoit le soutien du DFID, de DANIDA, de SIDA et de USAID/OFDA.

échange
HUMANITAIRE

Échange humanitaire est publié par le Réseau des pratiques et politiques humanitaires, dans le cadre du Groupe de travail sur les politiques humanitaires, à l'Overseas Development Institute

Coordinatrice

Frances Stevenson

Coordinateur adjoint

Matthew Foley

Administratrice

Rebecca Lovelace

Administratrice adjointe

Victoria Siddiqui

Édité par Matthew Foley
et Rachel Houghton
avec Koenraad Van Brabant

Mise en page
par Rebecca Lovelace

Imprimé par DS Print & ReDesign,
Enfield, Londres

Réseau des pratiques et politiques
humanitaires

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road,
London, SE1 7JD
R-U

Tél : +44 (0)20 7922 0331/74
Fax : +44 (0)20 7922 0399

Email : <hpn@odi.org.uk>
Site web : <www.odihpn.org.uk>

ISSN: 1472-4847

© Overseas Development Institute 2001