

échange

HUMANITAIRE

HPN

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

juillet 2001 **18**

EN CE NUMERO

L'aide dans les crises prolongées

La réponse face aux crises durables	2
Les gouvernements donateurs et le renforcement des capacités en Afghanistan	4
Au-delà des semences et des outils : autres interventions dans les situations d'urgence durables	7
Le renforcement des capacités au Sud-Soudan	10

Notes de pratique

Le calvaire de la Tchétchénie – et l'échec de l'humanitarisme ?	14
La distinction entre évacuation et déportation	16
Les systèmes d'information dans les situations d'urgence humanitaires	18
Les enseignements du Kosovo : le Centre d'information de la communauté humanitaire	20
Les obstacles à une planification préalable aux catastrophes sur les <i>chars</i> du littoral bangladaïsi	23
L'aménagement du territoire en Amérique centrale	26
D'observatrice des droits de l'homme à coordinatrice de projet sanitaire	28
L'optique du développement dans une société au lendemain du conflit	30

Les initiatives institutionnelles

L'assistance humanitaire mondiale	33
L'aide humanitaire espagnole	35
La Facilité de redressement stratégique	37
Le rapport Brahimi	40
La SIDA : gestion et prévention du conflit	43
Lorsque les donateurs prévoient l'imprévu	45

Les processus décisionnels

Un rôle plus proactif de l'ONU dans la sécurité du personnel des ONG ?	49
Les sanctions et la Yougoslavie	52
Le Livre blanc du gouvernement britannique sur le développement	55

Page de garde

Les mines terrestres : et maintenant, que faire ?	57
---	----

EDITORIAL

Ce numéro d'*Échange humanitaire* s'intéresse tout particulièrement à l'aide dans les crises durables. Comment devrions-nous pourvoir aux besoins des populations dans les situations d'urgence prolongées à l'instar de celles que suscite le conflit au Soudan ou en Afghanistan ? Une intervention humanitaire traditionnelle est-elle adaptée dans les conflits qui perdurent pendant des décennies ? Une optique orientée davantage vers le développement serait-elle plus séante dans les situations de conflit très tendues du point de vue politique ? Telles sont les questions qui interpellent le personnel, les organisations et les institutions humanitaires du monde entier.

Le message que transmettent nos contributeurs est simple : dans les crises durables, il n'y a pas de ligne de démarcation nette entre l'humanitaire et le développement. François Grunewald remarque qu'il se pourrait que la façon dont les organisations interviennent face aux situations d'urgence durables et les instruments dont elles se servent ne soient pas adaptés alors même que les structures administratives au sein des organismes de financement sont mal équipées pour s'occuper de situations qui ne constituent pas des crises mais pour lesquelles il n'existe pas d'aide à la réhabilitation et au développement. Dans son article sur l'Afghanistan, Nicholas Leader ajoute une dimension politique à la polémique : étiqueter l'aide d'un label « humanitaire » soulage les consciences des Occidentaux, alors que refuser une assistance au « développement » aux pays dont les dirigeants sont jugés indésirables satisfait les objectifs de politique étrangère. Kate Longley décrit comment, au Sud-Soudan, des optiques orientées vers le développement peuvent être utilisées pour améliorer l'action humanitaire face à l'insécurité alimentaire. Le Groupe de travail sur le renforcement des capacités au Sud-Soudan soutient que les organisations humanitaires devraient accepter la situation politique et œuvrer dans les limites de celle-ci pour renforcer les capacités locales. Les questions de principe que pose un tel cheminement ne sauraient être aisément écartées et pour certaines organisations ces enjeux sont carrément insurmontables.

Le débat sur l'action humanitaire dans les crises prolongées est délicat tant du point de vue du principe que de la pratique. Mais l'existence de tant de conflits durables de par le monde et la souffrance et la dévastation qu'ils suscitent, exigent que nous relevions le défi en rendant notre réponse plus efficace.

Si vous souhaitez rédiger un article pour le prochain numéro d'*Échange de pratiques humanitaires* sur ces questions ou sur d'autres sujets qui vous préoccupent, n'hésitez pas à nous le faire savoir – nous attendons votre courrier.

La réponse face aux crises durables

François Grunewald : *pourquoi les distinctions entre aide humanitaire et assistance au développement doivent être repensées dans les situations de crise prolongée*

Dans tous les coins du globe, abondent des crises apparemment interminables. Certaines, comme le conflit israélo-palestinien sont présentes en permanence sur nos écrans TV et dans nos journaux. D'autres en revanche, à l'instar des conflits en Colombie, au Soudan ou en Afghanistan, semblent avoir été en grande partie oubliés, ne méritant que de rares mentions dans les médias. Ces situations gelées sont en compétition, tant pour la couverture médiatique que pour les fonds de secours, avec des événements plus sensationnels tels que conflagrations militaires, ouragans et tremblements de terre. Dans un monde de ressources financières toujours plus réduites il nous faut nous pencher de nouveau sur les pratiques des acteurs en jeu. Ainsi, face à ces urgences installées dans la durée, qui tombent dans l'oubli ou qui laissent le public indifférent, les instruments de réponse des acteurs humanitaires et leurs pratiques sont-ils encore les mieux adaptés ? Les mécanismes que nous utilisons pour gérer l'information et pour financer nos actions sont-ils encore les mieux appropriés ?

Ces questions ont été au cœur d'un colloque intitulé « Crises durables, crises oubliées : enjeux humanitaires, défis européens », qui s'est déroulé à Paris les 15 et 16 décembre 2000. Ce colloque était organisé par la Plateforme française des ONG pour l'Union Européenne, le Groupe URD et Médecins du Monde avec un soutien financier de l'Office d'aide humanitaire (ECHO) de la Commission européenne et du Ministère français des Affaires Etrangères. Parmi les participants figuraient Monsieur Charles Josselin, Ministre français à la Coopération, Madame Constanza Adinolfi, directeur d'ECHO et plus de deux cent trente délégués venant de cinq agences des Nations unies, des services de la Commission européenne, d'ONG de sept pays de l'Union européenne (UE), de représentants du CICR, de chercheurs européens, d'étudiants africains et de représentants d'États membres de l'Union européenne et de Colombie, de Tchétchénie et de Bosnie-Herzégovine.

Ce colloque permit de faire un état des lieux sur les problèmes, défis et enjeux auxquels sont confrontés les organismes d'aide humanitaire qui s'occupent de la gestion des crises durables. Les crises d'aujourd'hui sont souvent délibérément perpétuées pour des gains commerciaux tirés de trafics, de spéculations et d'une exploitation illicite des matières premières. Pourquoi certaines crises durent-elles si longtemps et quels pourraient être les moyens d'inflexion de leur dynamique ? Quand une crise s'installe dans la durée et que les pratiques d'urgence classiques deviennent inopérantes, que peut-on faire pour protéger et assister les populations civiles

prises au piège de ces désastres apparemment sans fin ? Bien que les besoins demeurent critiques, les mécanismes administratifs des donateurs se grippent tout simplement parce que la crise n'est pas une urgence, mais elle n'est pas non plus une situation qui réclame une assistance à la réhabilitation ou au développement. Alors à quel guichet faut-il s'adresser ? À quelle ligne budgétaire appartient-elle ?

Repenser « le continuum »

Pour mettre une fin à ces conflits interminables, il faudrait non seulement une volonté politique mais encore des moyens que les gouvernements n'ont souvent pas. Si, lors du colloque, Josselin a souligné avec justesse le « danger de confondre impuissance des États et indifférence des États », il a également fait remarquer que la capacité d'un gouvernement à intervenir peut être limitée, notamment, par des conflits d'influences entre différents pays et le rôle spécifique de certains acteurs au Conseil de Sécurité des Nations unies. Qui voudrait se risquer dans les brouillards du Congo, dans la forêt guinéenne ou dans la montagne afghane pour régler ces conflits lointains et, à l'évidence, interminables ? Entre temps, cependant, des pans entiers de l'humanité glissent dans l'oubli. Ne restent que quelques humanitaires pour s'en soucier.

L'aide humanitaire elle-même demande également à être repensée. Nos pratiques mélangent le facteur « temps » et les questions de « contenu » : l'approche classique de l'aide d'urgence (à savoir, il faut faire vite) n'a pas de raison d'être dans les contextes des crises qui durent depuis des années. Ainsi, par exemple, la fourniture d'une aide alimentaire dans les crises en cours entraîne une gamme d'effets négatifs : création de dépendances, paralysie des systèmes agricoles, aggravation des risques de sécurité pour les populations ciblées et création d'une économie de guerre sur la base de l'accaparement de ces approvisionnements. Que peut-on faire pour soutenir les capacités locales à survivre durant les crises ? Que peut-on faire pour mieux comprendre les stratégies individuelles et collectives de survie ? Que peut-on faire pour renforcer la résilience des populations, cette espèce d'ingéniosité qui leur permet d'encaisser les chocs répétés, de résister à l'abrasion terrifiante que représentent ces crises durables sur le tissu social ?

Le moment choisi pour ce colloque était particulièrement opportun, à l'heure où la Commission européenne préparait sa deuxième communication sur le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement. Au cours du Colloque, Madame Adinolfi, directeur d'ECHO, souligna que l'un des

enjeux dans le contexte des réformes actuelles était justement d'identifier et de mettre en place les mécanismes qui permettraient d'assurer une transition en douceur d'une aide d'urgence à une aide à la réhabilitation, à la reconstruction et au développement. Mais dans le contexte des crises durables, l'enjeu n'est pas tant de pouvoir passer au développement que de pouvoir soutenir des actions susceptibles d'accompagner les populations dans leurs stratégies de survie et de renforcer leur résilience. Ces actions ressemblent au développement mais en contexte de crise, elles restent en fait humanitaires. La confusion entre "contenu" et "contexte" rejoint celle qui existe entre "temps" et "contenu". Pour dissiper cette confusion, des partenariats forts entre la Commission européenne et la société civile seront sans doute non seulement utiles, mais aussi nécessaires.

Lier l'aide d'urgence à la réflexion sur le développement

Le colloque a identifié plusieurs thèmes sectoriels comme étant particulièrement complexes et prégnants dans le contexte de crises durables. La protection des populations civiles, souvent un sujet délicat, en était l'un des principaux. Dans ce domaine, le cadre juridique qui s'applique aux crises durables ou aux conflits gelés demande un travail de clarification. C'est là un des gros chantiers actuels du CICR. Les expériences récentes ont également montré combien il était difficile d'assurer la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence prolongées sans créer de dépendance vis-à-vis de l'aide humanitaire. Les difficultés pour assurer le passage d'aides gratuites pendant les phases d'urgence aiguës à des mécanismes plus viables dès que la crise s'installe dans la durée ont été relevées. Il s'agit là d'identifier et d'analyser des « success stories » et d'en tirer les enseignements méthodologiques. Enfin, dans un monde en turbulence, dans lequel l'ancienne division entre civils et militaires est souvent estompée, il nous faut réfléchir sur les stratégies à mettre en œuvre pour établir des partenariats efficaces et éthiques avec les acteurs des sociétés civiles locales.

À terme, la qualité des analyses est primordiale. Il nous faut améliorer nos capacités conceptuelles et mettre en place des actions adaptées et innovantes, mariant les savoir-faire des « développeurs » et des « urgenciers ». Ces initiatives pourraient englober la mise en place de systèmes d'échange entre semences locales et aide alimentaire, le contrôle des flux alimentaires pour stabiliser les prix et limiter la décapitalisation et la liquidation progressive des appareils productifs, la création de mécanismes de recouvrements des coûts, la mise en place de systèmes de micro-finance et une assistance dans le domaine de l'artisanat local pour

financer la production. Enfin il y a un formidable besoin d'imagination, de créativité, d'écoute des populations dans la détresse, mais aussi de rigueur et d'adhésion à des principes clairs fortement ancrés dans des cadres juridiques forts.

Le colloque s'est achevé sur les témoignages de deux témoins importants, le président du Comité Helsinki de Bosnie Serdjan Dzarévic, et le Ministre tchéchène de la Santé Dr Oumar Khambiev. À côté des complexes débats géopolitiques, techniques, méthodologiques, financiers et juridiques, ils ont su nous rappeler, à travers leurs vécus douloureux et leurs expériences personnelles, que l'« humanitaire » se rapporte essentiellement à ce que signifie être « humain ».

François Grunewald est président du Groupe URD et membre du Haut Conseil de la Coopération internationale.

Références

Numéro spécial de *Disasters* sur les situations d'urgence politiques complexes, vol. 24, no. 4, décembre 2000

Aid Under Fire: Redefining Relief and Development Assistance in Unstable Conditions [L'aide dans le collimateur : redéfinir l'aide d'urgence et l'assistance au développement dans les conditions instables] (Londres : ODI, avril 1995)

'Linking Relief and Development' [Lier l'aide d'urgence au développement], *IDS Bulletin*, vol. 25, no. 4, octobre 1994

Mark Adams et Mark Bradbury, *Conflict and Development* [Conflit et développement], Document de synthèse n°4 d'Oxfam (Oxford : Oxfam, 1996)

François Grunewald, 'From Prevention to Rehabilitation. Before During and After: The ICRC in Retrospect' [De la prévention à la réhabilitation. Avant, pendant et après. Le CICR après coup], *International Review of the Red Cross*, n° 36, mai-juin 1995

Sue Lautze, *Coping with Crisis, Coping with Aid: Capacity-Building, Coping Mechanisms and Dependency, Linking Relief with Aid* [Faire face à la crise, faire face à l'aide : renforcement des capacités, mécanismes de survie et dépendance et lien entre secours et aide] (Medford, MA: International Famine Center, Tufts University, 1996)

Claire Pirotte, Bernard Husson et François Grunewald (éds), *Responding to Emergencies and Fostering Development: The Dilemmas of Humanitarian Aid* [Répondre aux urgences et encourager le développement : dilemmes de l'aide humanitaire] (Londres et New York : Zed Books, 1999)

Dernières nouvelles de l'équipe du HPN

En janvier, Frances Stevenson a rejoint le HPN en qualité de nouvelle Coordinatrice. Elle a auparavant passé six ans avec Médecins sans Frontières (MSF) à gérer des programmes au Rwanda, en RDC, au Sri Lanka et en Indonésie et à des activités de promotion au RU. Avant de travailler pour MSF, Frances a géré des programmes humanitaires d'ONG en Bosnie et a participé à des programmes de développement et à la recherche en Asie du Sud.

Les gouvernements donateurs et le renforcement des capacités en Afghanistan

*La position des donateurs concernant l'Afghanistan est confuse et contradictoire, et les interventions humanitaires demeurent prises au piège de l'impasse aide d'urgence/développement. Dans cet article, **Nicholas Leader** soutient que l'heure est venue d'aborder le problème sous un nouveau jour.*

De l'assentiment général, il est impossible de pourvoir aux besoins en Afghanistan de manière satisfaisante par des interventions à court terme, localisées, adaptées à des projets spécifiques et axées sur des secours d'urgence. La durée du conflit a suscité une dégradation progressive de l'infrastructure humaine et physique ; or, plus cette situation se prolongera, plus délicate et onéreuse sera la reconstruction et plus il sera difficile d'atteindre ne serait-ce que les objectifs à court terme. La destruction généralisée du réseau de voies de communication, des communautés et de l'administration est telle que les besoins ne peuvent être correctement satisfaits qu'en travaillant méthodiquement et dans la durée. Autrement dit, il est nécessaire d'« intensifier » les interventions humanitaires – du court terme au long terme, du projet local à la politique nationale et de la communauté à l'État.¹

Ceci nécessite une autorité légitime et compétente capable de fixer et de coordonner la politique nationale et apte, par ailleurs, à commander la structure nécessaire pour mettre cette politique en œuvre et lui fournir les ressources nécessaires. En Afghanistan, une telle autorité n'existe tout simplement pas. Les *Taliban*, qui contrôlent une grande partie du pays, n'ont ni légitimité ni compétence. Au plan international, leur extrémisme islamique perçu comme tel, leur participation au commerce de la drogue et leurs politiques envers les femmes les ont mis au ban de l'humanité. À l'intérieur du pays, leur manque d'intérêt pour la protection sociale, leur interprétation personnelle du droit islamique et leurs actions répressives signifient que leur légitimité est douteuse dans le meilleur des cas. Les investissements qu'ils consacrent à la protection sociale et aux structures de développement sont minimes. Si l'objectif est d'intensifier l'intervention humanitaire, la communauté internationale et, en particulier, la communauté de l'aide humanitaire, devrait-elle accepter de travailler avec une telle autorité ? Comment les organisations peuvent-elles aider les Afghans sous des formes autres que des secours, mais sans nourrir la discrimination ? Le « renforcement des capacités » des structures étatiques constitue-t-il une stratégie adaptée ?

L'impasse du point de vue de l'action politique

Au niveau de la « haute politique », la réponse à ce problème est un Cadre stratégique. Le Cadre stratégique

fournit aux Nations unies et aux ONG un certain degré de légitimité internationale (au moyen des résolutions de l'Assemblée générale) et il précise un ensemble de principes factuels et une architecture servant à élaborer et à mettre en œuvre les lignes d'action. En pratique, en revanche, la question de savoir comment travailler avec les autorités en Afghanistan afin d'intensifier l'intervention humanitaire se caractérise par la confusion et l'indécision.² Les donateurs n'ont pas été en mesure de produire une politique cohérente et coordonnée, sauf pour communiquer aux organismes d'aide le sentiment général qu'il est en quelque sorte inacceptable d'essayer de forger des liens avec les *Taliban*. Ces organismes ont recouru à une série de solutions *ponctuelles* et à court terme selon leurs besoins et mandats particuliers. Une « programmation commune théorique » ne s'est pas traduite par des stratégies communes d'engagement. Pour les donateurs tout comme pour les organismes d'aide, cette confusion est la plus apparente dans la question épineuse des incitations, une question qui a pris une importance bien supérieure à celle qu'elle devrait avoir car c'est là que l'argent des donateurs est remis aux structures étatiques contrôlées par les *Taliban*.

Pour expliquer cette impasse du point de vue de l'action politique, il est nécessaire de la replacer dans un contexte historique et politique plus vaste. La situation en Afghanistan n'est qu'un exemple de l'enjeu beaucoup plus général qui consiste à savoir comment la communauté internationale doit traiter les États où la gouvernance n'existe plus ou a perdu toute légitimité.³ Cette question se pose en raison des phénomènes connexes de ce que l'on appelle les « États qui ont échoué » et d'un respect moins grand de la souveraineté absolue qui a permis toute une série d'interventions sans précédent dans les affaires de ces États par la communauté internationale afin de promouvoir la paix et la sécurité. Si le respect de la souveraineté n'est pas le principe directeur des relations internationales qu'il fut un temps, il n'empêche qu'il n'existe pas à ce jour de principe agréé pour le remplacer, du moins lorsque l'État a échoué. Le Cadre stratégique fait donc partie de ce nombre de mécanismes expérimentaux qui ont vocation

¹ Joanna Macrae, *Aiding Peace ... and War: UNHCR, Returnee Reintegration and the Relief-Development Debate* [Aider la paix et la guerre : la réinsertion des réfugiés rapatriés et le débat aide d'urgence-développement], Nouveaux enjeux de la recherche sur les réfugiés, Document de travail N° 14 (Genève : HCR, 1999).

² Nicholas Leader, *Negotiating the 'Governance-Gap': The UN and Capacity-Building in Afghanistan* [Négocier le « fossé de la gouvernance » : Les Nations unies et le renforcement des capacités en Afghanistan], Rapport de l'équipe spéciale de l'ONU pour l'Afghanistan sur le renforcement des capacités, 2000.

³ Macrae, *Aiding Peace* [Aider la paix].

à faire face à une situation où la gouvernance, et donc la souveraineté, a été remise en question. Il convient de noter, cependant, que ceux-ci diffèrent des dispositifs qui ont été mis en place au Kosovo, en Sierra Leone et au Timor oriental, par exemple, en ce sens que la communauté internationale n'a pas autorisé de mesures coercitives à l'encontre de l'autorité récalcitrante.

La distinction entre aide d'urgence et développement

Les interventions humanitaires ont été dépassées par ces mécanismes expérimentaux en matière de souveraineté et de relations internationales. En règle générale, elles ne connaissent que deux modes d'opération : l'aide d'urgence ou le développement. Or aucun de ces deux modes n'apporte de solution au problème de savoir comment intensifier l'intervention humanitaire dans un État qui a échoué.⁴ L'étrange caractère ténace de la distinction entre aide d'urgence et développement dans le contexte afghan n'est pas le résultat de l'utilité d'une telle distinction : en effet, en tant que conceptualisation de la vulnérabilité, elle est généralement considérée comme n'apportant rien d'utile. Au contraire, cette persistance s'explique par le rôle politique que cette distinction assume pour les gouvernements donateurs. Comme le concept d'« aide d'urgence » est encore considéré sous un jour favorable par les publics occidentaux, cette distinction permet aux donateurs de se convaincre et de convaincre leurs populations qu'ils font quelque chose en Afghanistan (« nous répondons au besoin humanitaire »), tout en envoyant simultanément un signal politique de désapprobation aux *Taliban* (« nous n'autoriserons pas

d'aide au développement tant que vous n'aurez pas modifié vos agissements, ou, encore mieux, tant que vous ne serez pas partis »). Ceci est conforme à d'autres mesures telles que les sanctions imposées par le Conseil de sécurité. Cette distinction permet également aux donateurs de croire qu'en assurant une assistance humanitaire et non une aide au développement, ils aident en quelque sorte les Afghans sans toutefois soutenir les *Taliban*. Pour les donateurs, donc, la distinction entre aide d'urgence et développement est fonctionnelle même si elle ne fait pas ce qu'elle est censée faire, à savoir conceptualiser la vulnérabilité.

Bien que plaçant l'accent sur l'aide d'urgence, cette distinction qui est motivée d'un point de vue politique, exclut tout ce qui pourrait apparaître comme un « renforcement des capacités » avec les autorités. Ceci devient inacceptable car le renforcement des capacités est considéré comme apportant un soutien aux *Taliban* et comme leur conférant une certaine légitimité. L'ironie est que les activités d'assistance qui aident probablement le plus les *Taliban*, à savoir la distribution de vivres et le retour des réfugiés au pays, sont toutes deux classées comme aide d'urgence. Et, en conséquence, elles sont moins sujettes à controverse. Par contre, régler les salaires du personnel du ministère de la Santé ou équiper les municipalités pour ramasser les déchets ménagers, choses qui contribuent à intensifier l'intervention humanitaire sans effets politiques néfastes, sont considérées comme des activités de « renforcement des capacités » et, par suite, elles sont en quelque sorte suspectes. Étant donné qu'il n'existe aucune preuve que les *Taliban* interviennent en utilisant leurs propres fonds

⁴ Macrae, *Aiding Peace* [Aider la paix].

Références

Peter Marsden et Jerrold E. Marsden, *The Taliban: War, Religion and the New Order in Afghanistan* [Les Taliban : Guerre, religion et le nouvel ordre en Afghanistan] (Londres : Zed Books, 1998)

Larry P. Goodson, *Afghanistan's Endless War: State Failure, Regional Politics, and the Rise of the Taliban* [L'interminable guerre en Afghanistan : Échec de l'État, politique régionale et la montée des Taliban] (Seattle, WA: University of Washington Press, 2001)

Barnett Rubin, *The Search for Peace in Afghanistan: From Buffer State to Failed State* [La recherche de la paix en Afghanistan : d'un État tampon à un État manqué] (New Haven, CT: Yale University Press, 1995)

Barnett Rubin, 'The Political Economy of War and Peace in Afghanistan' [L'économie politique de guerre et paix en Afghanistan] <www.soros.org/cen_eurasia/rubin_on_afgistan.html>

British Agencies Afghanistan Group (BAAG), *Return and Reconstruction* [Retour et reconstruction] (Londres, Conseil pour les Réfugiés, 1997)

Afghan News (Afghan Online Press), <www.afghanweb.com/aop/today.html>

Afghanistan Voice (Association pour la paix et la démocratie pour l'Afghanistan), <www.afghanistanvoice.org>

The Central Eurasia Project [Projet Eurasie centrale] de l'Open Society Institute <www.soros.org/cen_eurasia/analysis.html>

Afghanistan Today <<http://frankenstein.worldweb.net/afghan>>

Afghanistan Online <www.afghan-web.com>

là où ne travaille pas la communauté humanitaire, il est difficile de soutenir que régler les salaires du personnel de santé équivaut à appuyer indirectement l'effort de guerre.

En bref, les donateurs ne peuvent pas faire les deux à la fois. Il est contradictoire d'autoriser un instrument non-coercitif tel que le Cadre stratégique, qui dépend nécessairement de négociations avec les autorités *de facto*, tout en insistant en même temps que l'engagement, et donc l'intensification de l'intervention humanitaire, soit réduit au plus strict minimum. Les gouvernements donateurs ne peuvent légitimement pas dire à leurs publics qu'ils font tout ce qui est en leur pouvoir pour aider les Afghans, tout en insistant parallèlement que les organismes d'aide ne négocient pas sur la question de l'intensification de l'intervention humanitaire avec ceux qui contrôlent la majeure partie de l'Afghanistan. Bien au contraire, il devrait être reconnu qu'il est possible d'intensifier l'intervention humanitaire de façon éthique en Afghanistan : les travaux accomplis par nombre d'organismes qui s'occupent de santé publique en est la preuve. Que cette admission soit inopportune d'un point de vue politique pour certains gouvernements donateurs ne la rend pas pour autant fausse. En fait, le concept et l'histoire de l'humanitarisme portent témoignage du fait qu'il est possible de négocier à des fins éthiques avec des personnes dénuées de tout principe.

Des solutions pour l'avenir

Comment, alors, ce processus d'intensification de l'intervention humanitaire devrait-il progresser ? L'une des possibilités serait de mener à terme la logique des mécanismes expérimentaux en matière de souveraineté que représente le Cadre stratégique ; le cadre est en place, il faut à présent une stratégie. Le Cadre stratégique peut être interprété comme donnant aux acteurs humanitaires un rôle légitimé au plan international dans la gouvernance de l'Afghanistan. Suite à ce qui pourrait être perçu comme la « souveraineté partagée » implicite dans ces mécanismes expérimentaux, les acteurs humanitaires pourraient légitimement définir un nombre limité d'objectifs spécifiques et quantifiables

sur l'ensemble du territoire pour tout le système humanitaire – une espèce de « plan provisoire national de réduction de la pauvreté » que tous les acteurs humanitaires s'efforceraient d'adopter.

Autant que faire se peut, ce plan devrait être entrepris avec la coopération et la participation des autorités *de facto*. Il devrait également faire l'objet d'une discussion avec les structures civiles lorsque cela s'avère possible. Il est impératif que la légitimité internationale du Cadre stratégique corresponde à une légitimité nationale pour les Afghans. Ces objectifs nationaux deviendraient alors le point de convergence de toute planification et de tout engagement avec les autorités jusqu'à ce que l'on puisse se mettre d'accord sur la paix. Verser des incitations et fournir une formation et un équipement aux autorités serait alors légitime, *dans la mesure où ces transferts contribuent à atteindre les objectifs nationaux*. Une Unité de suivi stratégique serait chargée d'observer les progrès accomplis pour se rapprocher des objectifs souhaités. Pour que la négociation avec les autorités soit éthique, ce plan doit reposer sur une analyse approfondie des conséquences politiques de l'assistance, fondée sur une compréhension de l'économie politique du conflit en Afghanistan et de la façon dont l'aide y est incorporée. Enfin, il faut convenir en commun d'un « seuil minimum » pour chaque secteur (comme un accès égal des femmes et des hommes aux ressources sanitaires), faute de quoi rien ne sera entrepris avec les structures étatiques dans ce secteur particulier.

Une approche qui est centrée sur des objectifs nationaux et soutenue par une analyse politique et des « seuils minimum » pourrait permettre d'intensifier l'intervention humanitaire par le biais des structures étatiques lorsque cela s'avère possible, mais elle réduirait la probabilité de renforcer les pratiques oppressives ou discriminatoires.

Nicholas Leader, consultant indépendant a récemment achevé un rapport, financé par le PNUD dans le cadre du PNUD/CNUEH pour l'équipe spéciale des Nations unies en Afghanistan sur le renforcement des capacités.

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

Le 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.

Au-delà des semences et des outils : possibilités et défis pour des interventions autres dans les situations d'urgence durables

*Les projets concernant les semences et les outils sont souvent considérés comme un moyen bon marché et efficace de faire face aux besoins alimentaires dans les situations d'urgence durables. Mais, selon **Kate Longley**, d'autres façons d'envisager le problème pourraient être à la fois plus faciles et plus efficaces*

La distribution de semences et d'outils est généralement considérée comme étant un moyen de renforcer la sécurité alimentaire à plus long terme et elle est largement entreprise par les organisations qui opèrent dans les situations de sortie de catastrophes et dans les urgences en cours. Dans de nombreuses situations d'urgence durables, les semences s'obtiennent habituellement sur place, souvent auprès des communautés mêmes où elles sont par la suite distribuées. Mais ceci ne traite pas du problème de fond qui est de savoir s'il est vraiment nécessaire que les organisations d'aide d'urgence et de développement fournissent des semences. Les semences constituent-elles la forme de soutien la mieux adaptée envers les fermiers dans les situations d'urgence durables ?

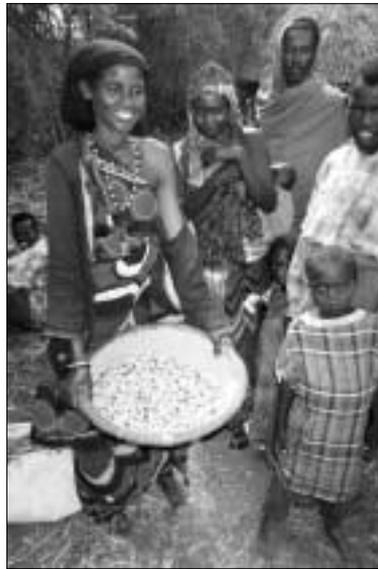
Pour bien des organisations opérationnelles, mettre en œuvre des projets conventionnels de semences et d'outils demeure délicate : cibler les bénéficiaires, trouver assez de semences « homologuées » ou de bonne qualité, garantir un stockage et des structures de transport satisfaisants, plus les coûts élevés de tous ces projets, tout ceci pose problème, sans parler des enjeux liés à la dépendance ! En outre, au macro niveau, les semences sont devenues une denrée lucrative et disputée dans l'économie de l'aide d'urgence.

Cet article soutient que, dans certains cas, d'autres formes d'interventions destinées à assurer une sécurité alimentaire peuvent offrir un meilleur soutien aux moyens d'existence en milieu rural dans les urgences et dans les situations de sortie de catastrophes. Il n'empêche, le manque de techniques adaptées pour évaluer les besoins en semences, associé à la pénurie d'études de suivi et d'évaluation qui dépassent la logistique de l'acheminement des semences, n'ont pas fait grand-chose pour aider les organisations à développer ces solutions alternatives.

L'évaluation des besoins

Il faut que les organisations humanitaires parviennent à mieux comprendre comment les fermiers gèrent les semences et comment ils s'en procurent dans les urgences. Les lignes directrices en vigueur ne

contiennent guère de conseils sur la façon d'entreprendre une évaluation des besoins dans les situations d'urgence. Par suite, bien des interventions pour des semences et des outils sont fondées sur un besoin *préssumé* plutôt que sur un besoin *réel*. Il est en général présumé que si la moisson est bonne, le besoin de distribution de semences est faible ; si la moisson est mauvaise, le besoin augmente. Par conséquent, la disponibilité des semences est déterminée par la disponibilité des vivres. S'il est vrai que ce raisonnement est exact au macro niveau, il ne prend pas en compte comment les petits fermiers conservent et se procurent des semences.



Fermiers près de Baidoa, dans le sud de la Somalie

Après la moisson, la quantité de semences qu'un fermier conserve est habituellement déterminée par la taille de la parcelle de terre à planter la saison suivante plutôt qu'en tant que proportion de la quantité totale récoltée. En cas de mauvaise moisson, le fermier essaiera habituellement de conserver les semences nécessaires pour la saison suivante, même si cela signifie qu'il tirera moins de nourriture de l'ensemble de sa

moisson. Dans les cas extrêmes, la totalité de la moisson peut être gardée comme semences, plutôt que mangée comme nourriture. Les fermiers du Sud-Soudan, par exemple, s'efforceront à tout prix de maintenir leurs réserves de semences, même si cela signifie se nourrir seulement des produits de la cueillette et des feuilles de végétaux. Les quantités de semences requises par un ménage fermier pour planter sont relativement modestes ; le volume de semences plantées en vue de produire une récolte de céréales de base pour toute une année pourrait nourrir un ménage pendant moins d'une semaine.

Le second malentendu a trait à la façon dont les fermiers compensent les déficits en semences. Contrairement à toutes les hypothèses, les systèmes de semences se récupèrent remarquablement bien, même face à une catastrophe ou à la guerre. En période de crise, il est possible de se procurer des semences auprès d'amis, de proches ou de petits négociants, ou encore sous forme de don à titre gratuit, d'échange, d'achat en espèces ou

sous forme de prêt à rembourser après la moisson. Les fermiers savent en général beaucoup mieux que n'importe quelle organisation humanitaire où trouver les meilleures sources de semences. Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'il est absolument impossible de se procurer des semences : lorsque la perte généralisée des récoltes se conjugue avec un affaiblissement des mécanismes de survie et un manque de marchés ou de mobilité, ou encore lorsque le déplacement des populations rend impossible de cultiver la terre pendant plusieurs saisons. Et pourtant, une fois que la culture est reprise même à la suite de circonstances exceptionnelles telles que celles-ci, les systèmes locaux de semences et de production de récolte se rétablissent et/ou s'adaptent remarquablement rapidement.

S'il y a souvent des semences, s'en procurer peut être tout autre chose. En période de crise, il n'est pas rare que seuls les fermiers les mieux nantis puissent s'en procurer et que, parfois, ils jouent le rôle de « banque de semences » pour tout le village en aidant les autres. L'incapacité de certains fermiers à conserver ou à acquérir des semences d'une année à l'autre est davantage liée à la pauvreté qu'à des moissons médiocres, ou à un manque de connaissance ou de compétences techniques. Dépourvus du moyen d'obtenir des semences par l'achat ou l'échange, les fermiers mal lotis risquent de se trouver contraints à emprunter à des marchands ou à mendier auprès de leurs proches et de leurs voisins. À court terme, la distribution de semences peut s'avérer nécessaire, mais à plus long terme d'autres formes d'aide – notamment celles qui s'intéressent aux questions plus générales de pauvreté – pourraient être mieux adaptées qu'une distribution répétée d'une saison à l'autre. En bref, les organisations doivent passer d'une distribution gratuite de semences à des contributions qui encouragent la réhabilitation et l'amélioration des approvisionnements locaux en semences.

Au-delà des « semences et des outils » : autres méthodes

Un certain nombre d'organisations qui travaillent dans l'urgence ou dans les situations de sortie de catastrophes mettent en œuvre des projets visant à favoriser la production, l'accès et l'échange des semences au niveau local, sans pour autant fournir les semences en soi. Ces solutions alternatives se répartissent en gros en trois catégories : d'abord, des approches axées sur la pauvreté qui élargissent l'accès à des contributions agricoles, puis des conseils et une formation sur les technologies agricoles et enfin, des dispositions institutionnelles pour assurer l'accès aux apports et technologies agricoles ou leur fourniture.

Les approches axées sur la pauvreté

Lorsqu'il y a des semences au plan local, il peut arriver que certains fermiers aient besoin d'aide pour s'en procurer. Parfois, les fermiers déplacés n'ont pas de réseaux sociaux bien développés là où ils se sont installés et ceux qui sont revenus au pays risquent d'avoir perdu les fonds nécessaires pour se procurer des semences. Dans ces situations, les approvisionnements d'urgence, y compris les semences, peuvent être échangés contre des

vivres ou même des semences fournies localement. Donner des espèces ou des bons pourrait être une autre manière de fournir aux fermiers le moyen d'avoir accès à des semences disponibles localement. Catholic Relief Services a mis en place un système de bons au Kenya et dans le nord de l'Ouganda, et la Croix-Rouge et Christian Aid ont distribué de l'argent liquide aux fermiers au Honduras et à Orissa. Lorsque des bons pour semences leur sont fournis, des foires à la semence, à l'époque de la plantation, donnent aux fermiers du coin l'occasion d'échanger ces bons contre des semences auprès des négociants locaux. Bien que cela soit traditionnellement considéré comme étant un moyen de permettre aux fermiers qui se trouvent dans un environnement stable d'acquérir un assortiment plus vaste de graines à planter, Catholic Relief Services a connu un succès considérable avec ses foires à la semence dans des situations d'urgence durables au Kenya et dans le nord de l'Ouganda.

Les conseils et la formation sur les technologies agricoles

D'autres technologies agricoles pourraient être nécessaires lorsque les fermiers se retrouvent face à des situations auxquelles ils ne sont pas accoutumés : des fermiers déplacés cultivant des sols qui diffèrent de leur environnement habituel, par exemple. Dans d'autres cas, les fermiers restés chez eux risquent de devoir se débrouiller avec moins d'ouvriers agricoles suite aux déplacements de population ou au décès de membres de leur famille. Parfois il faut employer des technologies pour traiter des problèmes particuliers telles que des mesures de contrôle des animaux nuisibles ou des maladies qui s'attaquent aux récoltes.

Il est probable que les fermiers se féliciteront d'avoir l'occasion d'essayer de nouvelles semences de variétés de récoltes qui mûrissent plus rapidement, qui résistent mieux aux maladies ou qui sont mieux à même de tolérer les mauvaises herbes ou des sols saturés d'eau ou de qualité médiocre. Offrir de nouvelles variétés est, cependant, très différent de fournir des semences d'urgence. Plutôt que de donner aux fermiers assez de semences pour la production de vivres il faudrait, au départ, faire pousser les nouvelles variétés sur des parcelles de démonstration et offrir aux fermiers les mieux nantis de petites quantités qu'ils puissent eux-mêmes mettre à l'essai. Si ces nouveaux types de semences sont adaptés aux besoins des fermiers, celles-ci seront rapidement incorporées aux systèmes locaux de semences.

Les dispositions institutionnelles en faveur des pauvres

Si la situation sécuritaire est stable, la meilleure façon de mettre en œuvre certaines des interventions suggérées plus haut est par le biais des institutions existantes ou en créant de nouvelles dispositions institutionnelles. À titre d'exemple, les petits sachets de variétés originales ou d'autres apports agricoles peuvent être vendus par le biais des débouchés existants et des petits négociants. Toutefois, il est improbable que les efforts déployés pour instaurer des systèmes plus officialisés de multiplication et de commercialisation des semences réussissent s'ils

ne reposent pas sur des marchés de semences établis de longue date où il y a une demande réelle et continue de semences pour des récoltes spécifiques. Encourager les coopératives agricoles ou les organisations de producteurs pourrait permettre aux fermiers de mieux commercialiser leur produit. Toutefois, lorsque cela s'avère possible, il est important de travailler avec les négociants du coin qui ont déjà une expérience de la commercialisation plutôt que d'essayer de les remplacer. Dans certains cas, les interventions de ce type visant à renforcer les capacités peuvent fournir une forme plus durable de soutien aux moyens d'existence en milieu rural.

Les possibilités et les défis

Dans les situations extrêmes, il peut tout simplement se révéler impossible d'obtenir des semences et les approvisionnements d'urgence risquent alors d'être indispensables. Mais ceci constitue l'exception plutôt que la règle. Là où les organisations achètent des semences sur place, il est évident qu'il y a des semences et une meilleure forme d'assistance consisterait alors à aider les fermiers à y avoir accès.

Pour que les organisations sachent quand il y a un besoin et quand des stratégies de rechange pourraient se révéler

Références

Food Security in Burundi Following Distribution of Seeds and Tools during Season 99A and 99B [La sécurité alimentaire au Burundi suite à la distribution de semences et d'outils pendant les saisons 99A et 99B], rapport d'évaluation de l'impact par Danae Meacock-Bashir, Christian Aid, 1999

Restoring Farmers' Seed Systems in Disaster Situations [Restauration des systèmes de semences des fermiers dans les catastrophes], document n° 150 de la FAO sur la Production et la protection des plantes (Rome : FAO, 1999)

Seeds for Disaster Mitigation and Recovery in the Greater Horn of Africa [Des semences pour soulager les catastrophes et le redressement dans la grande corne de l'Afrique], rapport préparé par Chemonics International et USDA Famine Mitigation Activity pour USAID/BHR/OFDA/PMPP, 1996

Using Seed Fairs To Assist Drought-affected Families in Tharaka and Mbeere Districts of Eastern Kenya To Access Quality Seed [L'utilisation des foires semencières pour aider les familles touchées par la sécheresse dans les districts de Tharaka et Mbeere (à l'est du Kenya) à obtenir un accès à des semences de qualité], projet de rapport d'évaluation, CRS-Kenya, 2001

E. Cromwell et S. Wiggins avec S. Wentzel, *Sowing Beyond the State: NGOs and Seed Supply in Developing Countries* [Semer au-delà de l'État : les ONG et la fourniture de semences dans les pays en développement] (Londres : ODI, 1993)

E. Friis-Hansen et D. Rohrbach, *SADC/ICRISAT 1992 Drought Relief Emergency Production of Sorghum and Pearl Millet Seed: Impact Assessment* [SADC/ICRISAT 1992 - Production d'urgence de sorghum et de millet perlé pour faire face à la sécheresse : bilan de l'impact], ICRISAT Document de travail 93/01, 1993

D. Johnson, *Distributing Seeds and Tools in Emergencies* [Distribuer des semences et des outils dans les urgences] (Oxford : Oxfam, 1998)

Programme de semences et de biodiversité de l'ODI, *Fournir des semences pendant et après les situations d'urgence*, Revue sur l'état des connaissances n°4 du RRN (Londres : Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation, 1996)

S. R. Preston, *Checklist for Use by Potential Donors before Giving Seeds to Pacific Island Countries after Emergencies* [Liste de contrôle à l'intention des donateurs potentiels avant de donner des semences aux pays insulaires du Pacifique après les situations d'urgence], rapport préparé pour le compte du Secrétariat de la Communauté du Pacifique et du Programme agricole pour la région du Pacifique financé par l'UE, 2000

P. Richards et G. Ruivenkamp, *Seeds and Survival: Crop Genetic Resources in War and Reconstruction in Africa* [Semences et survie : Ressources génétiques en matière de récoltes dans la guerre et la reconstruction en Afrique] (Rome : International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI), 1997)

Andrew Pinney, *Agriculture in Emergencies: Guidelines on the Use of Seeds, Cash and Fertilisers in an Emergency Agricultural Support Programme* [L'agriculture dans les situations d'urgence : lignes directrices sur l'utilisation des semences, de l'argent liquide et des engrais dans un programme de soutien agricole d'urgence] (Londres : Croix-Rouge britannique, 2000)

J. Seaman, P. Clarke, T. Boudreau et J. Holt, *The Household Economy Approach: A Resource Manual for Practitioners* [L'approche de l'économie domestique : documentation à l'usage des praticiens] (Londres : Save the Children, 2000)

L. Sperling (éd.), *War and Crop Diversity* [La guerre et la diversité des récoltes, AgREN Dossier thématique 75] (Londres : ODI, 1997)

R. Tripp, *Seed Provision and Agricultural Development* [La fourniture de semences et le développement agricole] (Oxford : James Currey, 2001)

mieux adaptées, il est impératif d'améliorer les méthodes d'évaluation. Il est possible de développer les réseaux existants en ce qui concerne les systèmes de terrain, en particulier lorsque les méthodes utilisées se concentrent non seulement sur des questions de disponibilité, mais aussi sur l'accès comme, par exemple, la Household Economy Approach mise au point par Save the Children. Des systèmes de suivi doivent également être conçus pour faire partie intégrante de toute intervention.

Lors de la conception de projets qui visent à améliorer les technologies agricoles, les agences d'exécution devraient solliciter les conseils techniques de chercheurs dans le domaine agricole. Dans la majorité des cas, le long passé de recherche agricole peut être utile pour guider les travaux des experts techniques. Le personnel des systèmes nationaux de recherche agricole et les agents de vulgarisation fournissent un ensemble d'expérience et de compétences souvent éclairé par une connaissance détaillée du coin. Les contributions des experts appropriés provenant de centres internationaux de recherche agricole peuvent également être utiles, en particulier là où les institutions nationales se sont effondrées.

Le défi le plus important, en particulier dans les situations d'instabilité politique chronique, concerne les mécanismes d'acheminement de l'aide d'urgence. Si les systèmes actuels rendent relativement simple et directe la fourniture de semences d'urgence, les autres interventions suggérées ici, par contre, exigent généralement des délais plus longs que ne le permettent nombre de dispositions budgétaires en vigueur. L'identification des institutions locales légitimes avec lesquelles travailler est un autre défi à relever.

Au fond, ce qu'il faut c'est une meilleure compréhension de la réhabilitation de l'agriculture et de l'aide d'urgence au développement. Ces concepts demeurent mal compris et il n'existe pas grand-chose pour guider des façons originales d'envisager la programmation de l'aide en dehors des catégories actuelles qui couvrent l'aide d'urgence ou le développement. Si les distributions semencières d'urgence répétées risquent éventuellement de perturber les systèmes locaux d'approvisionnement en semences, mettre en oeuvre des interventions orientées davantage vers le développement doit être envisagé avec la plus grande prudence. Une évaluation plus efficace, assortie d'une observation et d'une évaluation adaptées, constituent le premier pas. Les lignes budgétaires et les mécanismes de livraison nécessaires pour mettre en oeuvre de nouvelles approches doivent aussi être mis en place. Ces enjeux sont au cœur de la nouvelle recherche entreprise en ce moment par l'Overseas Development Institute, en collaboration avec les organismes associés. Assurer un appui efficace aux moyens d'existence en milieu rural dans les situations d'urgence durables n'est certainement pas une tâche aisée.

Kate Longley est chercheur pour le Programme Diversité des semences et des récoltes, dans le cadre du Groupe Politique et Environnement en milieu rural à l'ODI : www.odi.org.uk/rpeg/index.html. Nous tenons à remercier nos collègues Richard Jones (ICRISAT-Nairobi), Tom Remington (CRS-Afrique orientale), Paula Bramel (ICRISAT-Bulawayo), Anne Itto (Équipe technique d'assistance au développement pour le Sud-Soudan) et Rob Tripp (ODI).

Le renforcement des capacités au Sud-Soudan

Le Groupe de travail sur le renforcement des capacités au Sud-Soudan présente une nouvelle initiative visant à améliorer l'assistance humanitaire dans le pays

Depuis plus d'une trentaine d'années, les populations du Sud-Soudan ont subi les effets de la crise politique, des conflits et des catastrophes. En 1989, une intervention humanitaire internationale a été conçue dans le cadre de l'UNICEF-OLS [Opération Survie au Soudan]. Depuis lors, l'on s'est efforcé d'améliorer les capacités des Soudanais à faire face aux vulnérabilités liées aux catastrophes et au conflit. Au début de l'an 2000, un examen du renforcement des capacités au Sud-Soudan a été mandaté par un groupe de travail comprenant des ONG soudanaises autochtones, des ONG internationales et l'UNICEF-OLS. Cette évaluation du renforcement des capacités explorait les points de vue des parties prenantes sur la raison d'être et la validité d'application du renforcement des capacités au Sud-Soudan. Elle en concluait que les organisations humanitaires devaient améliorer leurs méthodes d'intervention et suggérait des moyens de modifier les programmes d'action et la pratique pour parvenir à cette fin.

Une importante partie de cette évaluation du renforcement des capacités était un atelier de trois jours qui s'est déroulé à Nairobi du 30 octobre au 1 novembre 2000. Les conclusions et recommandations de cette évaluation ont été discutées et affinées par les représentants de cinq parties prenantes jouant un rôle essentiel : les ONG soudanaises, les « ailes humanitaires » de mouvements rebelles du Sud-Soudan (l'Association soudanaise d'Aide d'urgence et de Réhabilitation (SRRA), l'Association d'Aide d'urgence pour le Sud-Soudan (RASS) et l'Association Aide d'urgence et Réhabilitation de Fashoda (FRRA)), quelques ONG internationales (dont Oxfam GB, Concern, Care et Tearfund), les Nations unies et les gouvernements du Canada, de la Finlande et des États-Unis. Cet article présente les principaux points qui ont fait l'objet de débats lors de l'atelier, les principaux domaines de consensus et les points d'action arrêtés par les participants.

Un changement bien nécessaire

Cette évaluation a révélé un mécontentement général concernant les prestations de l'assistance humanitaire au Sud-Soudan. Elle a également révélé que l'intervention actuelle était en train de réduire les effets réels et potentiels des efforts internationaux et soudanais visant à aider les populations à faire face à leurs problèmes. L'évaluation soulignait un certain nombre de carences essentielles dans les interventions humanitaires au Sud-Soudan :

- un mécontentement devant le status quo ;
- un manque de clarté quant au dessein de l'assistance humanitaire ;
- des stratégies contradictoires entre les organisations ;
- un mélange mal équilibré d'interventions ;
- des compétences insuffisantes au sein des organisations intervenantes ;
- des mécanismes inadaptés pour les activités de promotion et pour la formation au niveau des organisations et des institutions ;
- des instruments d'aide et des mécanismes de financement inappropriés ;
- la prépondérance d'intérêts personnels et un manque de confiance entre les organismes internationaux d'aide humanitaire et les organisations et communautés soudanaises ;
- une compréhension insuffisante du contexte politique et socio-économique ;
- et un manque de clarté et d'honnêteté dans la définition des rapports entre les acteurs au Sud-Soudan.

Pour surmonter ces carences, des changements sont nécessaires tant au niveau institutionnel qu'opérationnel. Il faut notamment :

- mettre au point une réponse stratégique aux besoins des communautés soudanaises ;
- fixer des objectifs clairs pour l'assistance humanitaire, fondés sur une analyse plus approfondie des besoins et du contexte au sein duquel l'assistance est assurée ;
- forger des liens stratégiques entre les acteurs clés et développer des mécanismes de coordination efficaces ;
- améliorer les mécanismes propres à suivre de près l'aide humanitaire et à influencer la composition globale du programme humanitaire au Sud-Soudan ;
- mettre au point et encourager les meilleures pratiques pour un acheminement efficace des services humanitaires ;
- instaurer de meilleurs mécanismes pour les activités de promotion et la formation ;
- améliorer les instruments humanitaires grâce à une meilleure compréhension de la part des donateurs de ce que l'on entend par le renforcement des capacités ;
- établir de meilleurs mécanismes de dialogue et une aptitude commune à résoudre les problèmes parmi toutes les parties prenantes essentielles ;
- développer une analyse exacte, rapide et pertinente du contexte politique et socioéconomique ;
- et veiller à ce que les rapports entre les parties prenantes essentielles soient clairement définis.

Membres du groupe de travail

ACORD

Association Aide d'urgence et Réhabilitation de Fashoda (FRRA)

Association soudanaise d'aide d'urgence et de réhabilitation (SRRA)

Association d'aide d'urgence pour le Sud-Soudan (RASS)

Association œcuménique des Églises du Soudan (CEAS)

Barh El Ghazal Youth Development Association (BYDA)

Concern

International Rescue Committee (IRC)

MEDAIR

Nouveau Conseil des Églises du Soudan (NSCC)

Oxfam GB

Skills for Southern Sudan

Sudan Production and Agriculture in Development

(SUPRAID)

Unité de coordination de l'UNICEF-OLS

Qu'entend-on par le renforcement des capacités ?

Le renforcement des capacités vise à permettre aux individus, aux groupes, aux organisations et aux systèmes de mieux réagir face aux contraintes et aux circonstances qui les affectent. C'est une question de politique car il s'agit de personnes et d'autosuffisance. Parallèlement, le renforcement des capacités peut être utilisé (et devrait l'être) comme moyen d'améliorer l'acheminement d'une assistance humanitaire efficace grâce au développement des capacités locales. Étant donné le contexte politique de la crise au Sud-Soudan, il demeure nécessaire de disposer de mécanismes supplémentaires pour sauvegarder les principes humanitaires. Et, par conséquent, il se peut que le renforcement des capacités ne soit pas toujours le seul moyen d'engagement au Sud-Soudan. Par suite, des intérêts humanitaires spécifiques coexisteront avec les approches de renforcement des capacités et les compléteront.

Le renforcement des capacités et le processus de changement

L'évaluation et l'atelier consultatif ont tous deux révélé que la majorité des parties prenantes estiment que le renforcement des capacités est un moyen essentiel et efficace d'engagement avec les ONG soudanaises et les ailes humanitaires des mouvements rebelles. Ils ont également souligné qu'il était nécessaire de poursuivre les travaux pour faire du renforcement des capacités une composante intégrale de l'intervention humanitaire et que, pour atteindre ses possibilités de renforcement des capacités, le processus de changement devait considérer d'autres moyens complémentaires susceptibles d'améliorer l'ensemble des interventions humanitaires au Sud-Soudan. Parmi ces moyens figurent un bilan de la vulnérabilité, des approches relatives à l'économie alimentaire et des cadres permettant de comprendre les intérêts en milieu rural. Ces questions ont déjà fait l'objet de débats, mais la situation n'a guère progressé. Cet échec provient de l'absence de structures d'exécution adaptées, d'un manque d'engagement, d'un manque de soutien politique (perçu comme tel) de la part des ailes

humanitaires des mouvements rebelles et des bouleversements opérationnels suscités par le Mémoire d'accord de mars 2000 de la SRRA.

L'instauration de cadres

Pour guider les changements d'orientation et améliorer les pratiques, il nous faut un cadre afin de structurer le processus de renforcement des capacités et de le rendre systématique. En outre, il faut que ce processus soit progressif, donnant aux acteurs suffisamment de temps pour s'adapter au changement. L'évaluation du renforcement des capacités a proposé deux cadres : l'un institutionnel et l'autre opérationnel.

Comme première mesure, le cadre institutionnel aura vocation à élaborer une vision commune, une même définition de mission et des objectifs stratégiques communs parmi les parties prenantes. L'intention est de guider l'intervention humanitaire à tous les niveaux. En second lieu, il analysera les points forts et les carences des interventions humanitaires actuelles et conviendra des priorités en matière de changement. En troisième lieu, il s'efforcera de trouver une solution à ces carences et instaurera des mécanismes pour mettre en oeuvre et réaliser les objectifs stratégiques.

Le cadre opérationnel est un instrument pratique dont les organisations soudanaises et internationales peuvent se servir afin d'améliorer la conception des interventions humanitaires. Ce cadre opérationnel vise à générer des recommandations pratiques pertinentes à toutes les parties prenantes, permettant l'application efficace des approches de renforcement des capacités. Il présente une série de mesures propres à guider les stratégies d'intervention ainsi que des principes pour définir les relations et objectifs professionnels, par exemple.

Ces objectifs et ces cadres ne sont pas destinés à rivaliser avec d'autres visées organisationnelles au Sud-Soudan. Mais plutôt ils sont considérés comme étant un moyen de rapprocher les parties prenantes, de permettre une évaluation des points forts et des carences des

interventions humanitaires et d'instaurer un processus de changement. L'atelier consultatif a recommandé une mise à l'essai pratique de ce cadre.

Le débat sur l'engagement politique

Les tentatives visant à embaucher des groupes armés dans le Sud-Soudan sont considérées par certains comme en contradiction totale avec le principe humanitaire de neutralité et comme une intrusion inexcusable dans les affaires politiques. Cependant, l'évaluation estimait que ce point de vue ne tenait pas compte de la nécessité d'aborder les problèmes de la population en général. Il pourrait s'avérer peu judicieux que les organismes d'aide humanitaire participent à l'élaboration de politiques et à d'autres enjeux ayant trait à l'administration locale. Il n'empêche, toute tentative d'importance visant à renforcer les capacités risque de ne pouvoir être poursuivie de manière efficace que si l'on y fait participer les ailes humanitaires des groupes rebelles de même que d'autres intervenants soudanais, tels que la société civile et les groupes religieux, les organisations communautaires et les structures émergentes de l'autorité civile.

Conclusion

Si d'autres initiatives demeurent utiles, le renforcement des capacités offre davantage de possibilités aux habitants, aux communautés, aux organisations et aux institutions du Soudan de participer à l'identification et à la gestion des vulnérabilités liées aux catastrophes et au conflit. Il a été demandé au Groupe de travail Renforcement des capacités de continuer cette évaluation au cours des six prochains mois, en mettant en place des termes de référence et une politique d'adhésion. Il faut évaluer le niveau d'intérêt et se mettre d'accord sur la gestion du processus.

Remerciements

Le Groupe de travail Renforcement des capacités remercie les consultants Paul Murphy et Dr. Peter Aduok de leur aide pour la coordination de l'évaluation et l'UNICEF-OLS, Oxfam GB, l'IRC, MEDAIR et ACORD qui en assurent le financement et la gestion.

Références

« Humanitarisme : impératifs et principes au Sud-Soudan » *Bulletin du RRN* N° 16, mars 2000

Mark Bradbury, Nicholas Leader et Kate Mackintosh, *The 'Agreement on Ground Rules' in South Sudan*, [L'accord sur les règles de base au Sud-Soudan, Rapport n° 4 du HPG (Londres : Humanitarian Policy Group, 2000)]

Ian Levine, *Promouvoir les principes humanitaires : l'expérience du Sud du Soudan*, Dossier thématique N° 21 du RRN (Londres : RRN, 1997)

A. Karim *et al.*, *Operation Lifeline Sudan: A Review* [Bilan de l'opération survie au Soudan] (Birmingham: Université de Birmingham et Département des Affaires humanitaires, Genève, 1996)

Alex de Waal, *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa* [Les crimes de famine : la politique et l'industrie de l'aide d'urgence en Afrique] (Oxford: James Currey, 1997)

David Keen, *The Benefits of Famine: A Political Economy of Famine and Relief in Southwestern Sudan, 1983-89* [Les bénéfices de la famine : économie politique de la famine et de l'aide d'urgence dans le sud-ouest du Soudan, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994)]

Mise à jour sur le Soudan : Sudan Update <www.sudanupdate.org>

Résumé

'Developmental Relief': Policy and Institutional Changes

["L'aide d'urgence au développement" : changements de fond et au niveau des institutions]

par Margaret Buchanan-Smith, Coordinatrice, Humanitarian Policy Group (HPG)
HPG Report 11 (à paraître)

L'aide humanitaire a, par convention, été conçue pour des interventions de secours à court terme aux sinistrés, assorties d'une stratégie de sortie clairement définie. Et pourtant, l'une des caractéristiques communes de bien des urgences actuelles liées au conflit est leur caractère durable, exigeant une aide humanitaire année après année. Et, dans un certain nombre de ces situations, il n'y a pas d'autorité étatique ou d'autorité légitime, ce qui présente un défi supplémentaire à l'architecture conventionnelle de l'aide. Lorsqu'il n'y a pas d'État officiel, une aide au développement n'est pas habituellement possible en raison de la conditionnalité économique et politique. Il incombe alors à l'aide humanitaire de combler la « zone floue », ce qui exige de nouvelles formes de partenariat et des façons plus novatrices de se servir des instruments humanitaires en vigueur.

L'ODI, en collaboration avec Ian Christoplos de l'Université d'Uppsala, a effectué une recherche sur la façon dont trois organismes donateurs, à savoir le Département de Développement international (DFID) du RU, l'Agence suédoise de coopération au développement international (SIDA) et la Commission européenne (CE) ont adapté leurs politiques et leurs dispositions institutionnelles afin de relever ces défis, en explorant comment, le cas échéant, les secteurs traditionnellement compartimentalisés de l'aide d'urgence et du développement ont été adaptés et liés l'un à l'autre.

Ces organismes ont tous trois pris des mesures importantes au cours des cinq à six dernières années. Le DFID a modifié ses dispositions institutionnelles, de sorte que la plupart des programmes d'urgence sont à présent gérés à partir des départements géographiques qui sont principalement chargés des programmes de développement, et seuls quelques-uns sont à présent organisés par la Division conflit et aide humanitaire. La SIDA a introduit le nouveau concept exploratoire d'assistance humanitaire au développement. Quant à la CE, elle a émis une Communication (en cours d'actualisation) sur « Lier l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement » ainsi que d'autres initiatives pour adapter et modifier certains de ses instruments d'aide humanitaire.

En règle générale, les objectifs de l'aide humanitaire ont été élargis pour incorporer des aspects de la réhabilitation à court terme et la reconstruction des moyens d'existence. Mais c'est seulement au sein de la CE que l'aide à la réhabilitation a été développée en tant qu'instrument nouveau et distinct, conçu spécialement pour combler le vide lorsque l'aide humanitaire à court terme est retirée. Cependant, il semblerait que les pleines possibilités de l'aide à la réhabilitation n'aient pas été atteintes. Des obstacles bureaucratiques et un manque de clarté dans la conception du rôle que celle-ci pourrait assumer ont limité son efficacité.

L'autre stratégie élaborée pour réagir face aux situations d'urgence durables dues à un conflit est de lier l'aide humanitaire à la réduction du conflit. Mais ceci aussi présente des inconvénients car les objectifs politiques peuvent se confondre avec les objectifs humanitaires et parfois même être en contradiction directe avec ceux-ci. Un aspect plus positif de cet intérêt grandissant pour la réduction des conflits est l'effort déployé pour renforcer l'analyse politique en vue d'étayer et d'informer les décisions concernant la programmation de l'action humanitaire.

La majorité des manœuvres effectuées à ce jour ont eu lieu *au sein de* l'architecture existante de l'aide. Le modèle linéaire aide d'urgence-développement, bien que mis en doute d'un point de vue conceptuel, continue implicitement à étayer maintes procédures de programmation et maintes décisions. L'idée d'interventions à court terme et d'une amélioration rapide et précoce de la situation ont encore tendance à dominer. C'est peut-être la raison pour laquelle le pragmatisme prévaut souvent dans les décisions de programmation et d'exécution, à défaut d'orientations nouvelles et novatrices. Ceci peut réussir, jusqu'à un certain point si l'on peut expérimenter. Mais ceci, à son tour, doit être introduit dans les processus décisionnels et les guider, ce qui exige le suivi et la saisie des meilleures pratiques.

'Developmental Relief': Policy and Institutional Changes ["L'aide d'urgence au développement" : changements de fond et au niveau des institutions] sera publié vers la fin de l'année *en anglais*. Pour de plus amples renseignements sur le Humanitarian Policy Group et pour obtenir une liste des publications récentes, consulter <www.odi.org.uk/hpg>, ou adresser un courrier électronique à <hpgadmin@odi.org.uk>.

Le calvaire de la Tchétchénie – et l'échec de l'humanitarisme ?

L'enlèvement de Kenny Gluck, employé de Médecins sans Frontières, en Tchétchénie en janvier-février a une fois de plus souligné les risques auxquels sont confrontés les agents des organismes humanitaires dans les zones de conflit. Mais plus encore, selon Austen Davis, la Tchétchénie nous met face à face à l'échec quasi-total de l'action humanitaire

Dans les guerres civiles et ethniques d'aujourd'hui, le concept simple et fondamental d'action humanitaire et de solidarité humaine a été compromis par le manque de respect politique pour l'action humanitaire et le manque de discipline et de contrôle militaires aboutissant à un mauvais usage de l'aide, au détournement de l'aide à des fins militaires et à la manipulation politique de l'action humanitaire par des puissances extérieures. Un grand nombre de ces facteurs sont présents en Tchétchénie. La population tchétchène a été confrontée à l'une des attaques les plus totales et les plus dévastatrices de l'histoire récente. Les villes et les villages ont été rasés. Les habitants ont été forcés de s'enfuir vers l'Ingouchie voisine ou se sont trouvés déplacés à l'intérieur de la Tchétchénie même. La société civile tchétchène et les organisations sociales et institutionnelles se sont effondrées.

La trajectoire du conflit

L'échec de l'action humanitaire en Tchétchénie est ancré dans les conditions du conflit interne qui se caractérise par une cruauté, une souffrance et une indignité extrêmes. Pour la Russie, l'erreur a été de faire la guerre contre le pays tout entier et contre ses habitants, ce qui a engendré le mépris et augmenté l'opposition envers l'autorité russe. Face à une suprématie militaire russe écrasante, les Tchétchènes ont recouru à la guerrilla, fragmentant les lignes de contrôle et l'organisation politique et sociale. Le conflit a aussi attiré d'autres combattants – islamistes, anti-russes ou anti-Occident – ce qui a diversifié les motifs et les objectifs de l'insurrection et fracturé encore davantage les structures de contrôle politique et de commandement. Finalement, les deux camps sont devenus de plus en plus tributaires des réseaux criminels et des commandants locaux qui n'ont pour loyauté que le profit personnel et le pouvoir. Dans un tel climat, les Russes ne peuvent remporter la victoire et les Tchétchènes non plus.

En attendant, les villes tchétchènes ont été rasées. La Russie a même suggéré de déplacer la capitale Grozny, ville totalement ravagée, car il n'y a aucun espoir de la reconstruire. Les populations sont traumatisées et les histoires de frayeur et de persécution dépassent tout ce que l'on peut imaginer. Tous les Tchétchènes sont des cibles potentielles – ils sont harcelés aux postes de contrôle, arrêtés et troqués contre de l'argent en espèces ou lors d'échanges de prisonniers. Il n'y a pas de travail,

ni aucun endroit où éduquer et élever les enfants, aucun espoir et aucune dignité. Il n'y a guère de véritable soutien pour les Russes, mais les gens ordinaires ont également peur de certains de « leurs » combattants qui sont des criminels ou des extrémistes. L'on croit en une Tchétchénie libre et juste mais, tandis que beaucoup soutiennent la cause nationaliste tchétchène, la légitimité politique de certains chefs de file rebelles est mise à l'épreuve par la capacité d'autres à avoir accès à des fonds étrangers et à un matériel de guerre. Dans cette guerre, c'est le plus fort mais pas forcément le plus légitime, qui gagne.

La crise de l'humanitarisme en Tchétchénie

Dans un conflit si fracturé et si multipolaire, un comportement cohérent et respectueux envers les acteurs humanitaires est pratiquement impossible. Nous pouvons fournir des moyens de secours : au pire, les vivres et les médicaments pourraient être descendus en parachute. En attendant, les médecins et infirmières tchétchènes, dont beaucoup n'ont pas été payés depuis cinq ans, continuent à traiter les blessés et les malades de tous les camps – et risquent régulièrement d'être persécutés pour cette raison.

Les autorités russes ne comprennent pas les ONG. Elles acceptent la logique des Nations unies – mais elles ne commencent que maintenant à comprendre que ce sont les ONG qui exécutent la plupart des programmes de l'ONU. D'autre part, les chefs de file rebelles admettent ouvertement qu'ils n'exercent pas un contrôle total sur toutes les forces anti-russes. Une proportion de cette résistance est anti-occidentale ou tout simplement criminelle ou, au mieux, elle ne prétend pas apprécier le concept profane et libéral de l'assistance humanitaire. Finalement, la « communauté internationale » tant vantée – s'il en est qu'une telle chose existe – se soucie davantage de ne pas éveiller l'hostilité de la Russie que de faire respecter des normes internationales d'action humanitaire ou encore le droit international humanitaire. La Tchétchénie est, en fait, un conflit oublié. Les inquiétudes relatives aux armes nucléaires russes, aux débouchés commerciaux, à l'énergie d'Asie centrale ou à un Islam militant l'emportent tout simplement sur les principes humanitaires. Lorsque les ONG occidentales parlent de ce qu'elles ont vu en Tchétchénie, elles sont confrontées à des platitudes et à la langue de bois politique.

En partie suite à l'enlèvement de Kenny Gluck, un bénévole de MSF, l'ONU a été persuadée de circuler en Tchétchénie uniquement accompagnée de convois armés russes. Ceci signifie que le commandement militaire russe de Tchétchénie détermine où et quand les pourvoyeurs d'aide se déplacent et vers qui ils acheminent leur assistance. Pratiquement tous les organes des Nations unies et toutes les ONG acceptent simplement ces nouvelles conditions, soutenant que la livraison d'une assistance matérielle est le minimum que nous devons nous efforcer de faire. Mais, selon les mots de Kenny lui-même, « nous essayons d'en faire un peu plus ». Nous ne pouvons pas apporter une assistance humaine et compatissante sous les canons de l'une des parties à la guerre. Nous ne pouvons pas apporter une assistance uniquement à ceux que nous sommes autorisés à voir dans les régions où les Russes n'ont pas peur de fouler le sol. Nous nous tenons d'apporter une assistance à ceux qui en ont le plus besoin, où qu'ils vivent et quel que soit le chef militaire qui exerce une autorité sur eux. En outre, nous devons apporter notre soutien aux efforts des médecins, infirmières et dirigeants de la société civile en Tchétchénie, qui luttent pour soigner et guérir – et nous devons traiter ces populations en tant qu'êtres humains. Nous devons être capables de toucher, comme moyen de guérison, de même que d'exprimer de la compassion. Nous devons pouvoir voyager librement, afin de savoir ce qui se passe – et ne pas seulement voir ce que l'on veut bien nous laisser voir.

L'enlèvement de Kenny, à l'instar du meurtre de six employés du CICR en 1996, présente un dilemme du point de vue de l'organisation. Les populations tchétchènes et le personnel national de MSF, ainsi que nos collègues du monde médical, ne comprennent pas pour quelle raison les organisations étrangères quittent si rapidement le pays après un enlèvement. Après tout, nous épousons des valeurs universalistes qui disent que tous les êtres humains sont précieux – or, de nombreux milliers ne sont-ils pas en train de souffrir et de mourir en Tchétchénie ? Pourquoi la vie ou l'enlèvement d'un ou de deux employés d'organismes humanitaires devrait-il entraver une action aussi importante et salvatrice d'autres vies ? Mais un enlèvement de cet ordre blesse l'organisation et la rend réticente à prendre des risques. S'il est vrai qu'une organisation et ses directeurs risquent de n'avoir que peu de pouvoir pour résoudre les cas d'enlèvement, il n'en reste pas moins qu'ils se sentent profondément responsables. En même temps, un tel enlèvement rend évident le manque de respect envers la présence humanitaire de l'organisation visée. Quoique l'enlèvement de Kenny se soit bien résolu, ceci ne saurait signifier que nous avons la même liberté d'offrir une assistance que celle dont nous jouissions avant cet incident. Il existe des conditions de base pour garantir le succès des actions humanitaires : un accès direct sans obstacle aux populations dans le besoin et le passage sans entrave de nos employés sont indispensables.

Réaffirmer l'humanitarisme

L'action humanitaire est inspirée par le dégoût que ressentent les citoyens ordinaires devant des souffrances inutiles, notamment lorsque cette souffrance est la faute

directe et délibérée d'autres êtres humains, comme cela est le cas dans une guerre. L'abandon de normes de respect constitue une attaque majeure contre notre humanité commune. Les lois de la guerre dictent que les acteurs neutres, indépendants et impartiaux se voient accorder la liberté de passage pour aider les êtres humains qui souffrent et qui sont en train de mourir en conséquence de la crise et de la guerre. Ceci exige une action responsable de la part des groupes qui jouent un rôle actif dans la guerre. Il est clair qu'un ordre du jour humanitaire peut par moment se trouver en contradiction avec une stratégie militaire et que la présence de groupes humanitaires peut être une contrainte sur le déroulement de la guerre ; elle pourrait même contribuer au conflit. Permettre aux acteurs de l'humanitaire une liberté de mouvement et d'action exige par conséquent une maturité politique considérable et une compréhension de son importance – de même qu'une discipline et un contrôle politiques et militaires considérables.

Ceci ne constitue pas un manifeste pour un camp ou l'autre du conflit ; en Tchétchénie, *tous* les côtés rendent une action humanitaire impossible. D'aucuns diraient que la nature du conflit rend ce phénomène inéluctable – mais ceci ne diminue en rien le fait qu'il est important de continuer à réclamer l'espace au sein duquel entreprendre une action humanitaire. Nous devons réaffirmer les droits et la raison d'être de l'action

Références

Le rapport de MSF intitulé *Chechnya: The Politics of Terror* [La Tchétchénie : la politique de la terreur], novembre 2000, est disponible à <www.msf.org/projets/europe/russia/chechnya/reports/2000/11/chech-rep/index.htm>

Anatol Lieven, *Chechnya: Tombstone of Russian Power* [La Tchétchénie : pierre tombale du pouvoir russe] (New Haven, CT : Yale University Press, 1998)

Carlotta Gall et Thomas De Waal, *Chechnya: Calamity in the Caucasus* [La Tchétchénie : une calamité dans le Caucase] (New York : New York University Press, 2000)

Greg Hansen, *Humanitarian Action in the Caucasus : A Guide for Practitioners* [L'action humanitaire dans le Caucase : guide à l'intention des praticiens] (Providence, RI : Watson Institute, 1998). Également publié en russe

Human Rights Watch <www.hrw.org/campaigns/russia/chechnya>

Amnesty International <www.web.amnesty.org/web/ar2000web.nsf/europe>

The Forum on Early Warning and Early Response <www.fewer.org/caucasus>

The Humanitarianism and War Project, <www.brown.edu/Departments/Watson_Institute/H_W/Chechnya.shtml>

The Institute for War and Peace Reporting <www.iwpr.net>

humanitaire : le droit de circuler librement, d'évaluer les besoins, d'acheminer une assistance et de surveiller les effets de notre assistance sans harcèlement. L'assistance que nous pouvons offrir reflète à coup sûr une inquiétude et une responsabilisation par rapport au déroulement de la guerre. Sans responsabilisation, de plus en plus de guerres se dérouleront comme celle qui

sévit en Tchétchénie. Or ceci est inadmissible. Les expatriés de MSF sont hors de danger, mais MSF essuie un échec en n'étant pas présent en Tchétchénie et en ne travaillant pas avec le personnel médical local à un moment où ceci est le plus indispensable.

Austen Davis est Directeur général de MSF-Holland.

Voir à travers le brouillard : la distinction entre évacuation et déportation

Ted A. van Baarda démêle la confusion juridique qui entoure les mots « évacuation » et « déportation »

La guerrilla implique fréquemment le transfert involontaire de la population locale, que ce soit par les forces de guerrilla elles-mêmes ou en tant que tactique de contre-insurrection. Parmi ces exemples on peut citer la guerre algérienne d'indépendance dans les années 1950, la guerre du Vietnam et, plus récemment, les conflits au Burundi, dans l'ex-Yougoslavie et en Sierra Leone. Le droit international humanitaire, le droit de la guerre et, dans une moindre mesure, le droit relatif aux droits de l'homme interdisent tous les transferts forcés de population en tant que moyen de guerre. Mais les normes juridiques pertinentes sont loin d'être parfaites en raison de la distinction confuse qui plane entre « déportation » et « évacuation ». Il n'existe pas de source de droit international qui établisse une distinction claire et nette entre les deux, en dépit du fait que la déportation est un crime, alors que l'évacuation est une forme légitime d'action humanitaire.

Ceci aboutit à deux problèmes liés l'un à l'autre. Tout d'abord, une autorité qui procède à la déportation peut être tentée de dissimuler les aspects criminels de ses actions en présentant la déportation comme étant une évacuation. Une fois qu'une telle mesure politique est mise en place, il est difficile de réfuter sa légalité étant donné les normes juridiques vagues et même contradictoires en jeu. Ensuite, une organisation humanitaire ou une force de maintien de la paix peut se trouver confrontée à des transferts forcés de population, comme dans le cas de la purification ethnique, par exemple. Si l'organisation humanitaire ou la force de maintien de la paix aide les habitants à se rendre dans un endroit sûr, elle court le risque d'être accusée de complicité relativement à la déportation. Comme le dit le Haut Commissaire (sortant) pour les Réfugiés, Sadako Ogata : « Dans le contexte d'un conflit qui a comme objectif même le déplacement des populations nous nous trouvons confrontés à un dilemme majeur. Dans quelle mesure devons-nous persuader les populations à demeurer là où elles sont, alors même que cela pourrait bien mettre en péril leur vie et leurs libertés ? En revanche, si nous les aidons à partir, ne devenons-nous pas alors complice de « la purification ethnique » ? ».¹

Les origines de cette confusion entre l'évacuation et la déportation se trouvent dans plusieurs documents internationaux. Conformément aux deux premiers paragraphes de l'article 49 de la Quatrième Convention de Genève (1949) :

Les transferts forcés, en masse ou individuels, ainsi que les déportations de personnes protégées hors du territoire occupé dans le territoire de la Puissance occupante ou dans celui de tout autre Etat, occupé ou non, sont interdits, *quel qu'en soit le motif*. Toutefois, la Puissance occupante pourra procéder à l'évacuation totale ou partielle d'une région occupée déterminée, si la sécurité de la population ou d'*impérieuses raisons militaires* l'exigent. Les évacuations ne pourront entraîner le déplacement de personnes protégées qu'à l'intérieur du territoire occupé, sauf en cas d'impossibilité matérielle. La population ainsi évacuée sera ramenée dans ses foyers aussitôt que les hostilités dans ce secteur auront pris fin.

Au premier coup d'œil, la conclusion à tirer de l'Article 49 est simple : pour être licite, un transfert de population doit *soit* être exécuté avec la coopération librement consentie des évacués *soit*, s'il s'effectue sans cette coopération, il doit y avoir des raisons indiscutables de sécurité ou d'impérieuses raisons militaires. Le premier de ces critères n'est pas un problème. L'évacuation est un important instrument de protection humanitaire. Au cœur de la pratique de l'action humanitaire est le bien-être des victimes de conflit et il semble qu'il n'y ait aucun doute que l'évacuation est un acte légitime dans la mesure toutefois où certaines normes sont respectées.

Le second critère – les impérieuses raisons militaires ou « nécessité militaire » – pose davantage problème. Le terme de « nécessité militaire » renvoie à la nécessité pour les parties au conflit de remporter la victoire. Ceci étant, l'Article 49, du moins sur ce point, codifie un

¹ Sadako Ogata, cité dans Larry Minear *et al.*, *Humanitarian Action in the Former Yugoslavia : The UN's Role 1991-1993* [L'action humanitaire dans l'ex-Yougoslavie : le rôle de l'ONU, 1991-1993], Occasional Paper 18, Humanitarianism and War Project.

raisonnement en cercle : un transfert forcé de la population est interdit quel qu'en soit le motif sauf si ce motif est la nécessité de soumettre l'ennemi. Alors que le paragraphe 1 tente d'interdire explicitement les transferts involontaires de population pour des raisons ayant trait au conflit, le paragraphe 2 autorise ces transferts pour d'impérieuses raisons militaires.

La confusion ne se limite pas à cette seule disposition. L'article 17 du second Protocole additionnel aux Conventions de Genève (1977), qui interdit le mouvement forcé de la population civile, déclare :

Le déplacement de la population civile ne pourra pas être ordonné pour des raisons ayant trait au conflit sauf dans les cas où la sécurité des personnes civiles ou des raisons militaires impératives l'exigent.

Cette disposition est encore plus embrouillée que la précédente – et pour plus d'une raison. Si la première moitié de la phrase provient du paragraphe 1 de l'article 49, la seconde moitié provient du paragraphe 2 et, par conséquent, fait implicitement s'effondrer la distinction fondamentale entre évacuation et déportation. En outre, l'article 17 évite d'employer les mots « évacuation » et « déportation » – termes qui auraient pu alerter le lecteur sur le fait que deux concepts différents sont utilisés dans la même phrase.

Bien que la déportation ait été interdite par la Charte du Tribunal militaire international de Nuremberg, les tribunaux internationaux (dont celui de Nuremberg) ont utilisé les mots « évacuation » et « déportation » de façon interchangeable, comme s'ils étaient synonymes. L'un des exemples les plus récents de ce phénomène se reflète dans les actes d'accusation introduits à l'encontre de Ratko Mladic et Radovan Karadzic devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en juillet 1995. L'acte d'accusation indique : 'Ces *déportations* n'ont pas été menées en tant qu'évacuations pour des raisons de sécurité, de nécessité militaire ou à toute autre fin licite ». En novembre suivant, dans l'acte d'accusation introduit à l'encontre des mêmes suspects concernant leurs agissements contre la population de Srebrenica, le Procureur a parlé dans ses écrits du « processus d'évacuation des réfugiés musulmans bosniaques ». L'acte d'accusation à l'encontre de Radislav Krstic en octobre 1998 utilise les concepts d'évacuation et de déportation de façon interchangeable.

Pour aggraver encore les choses, l'article 147 de la Quatrième Convention de Genève définit comme une « infraction grave » à la Convention « la déportation ou le transfert illégaux » de la population. Utilisant l'adjectif « illégaux » comme base, il a été avancé que l'interdiction de déportation établit en réalité une distinction entre les déportations légales et les déportations illégales – déclarant illégales les déportations du type vu pendant l'Holocauste, mais permettant et même autorisant les déportations exécutées par les autorités militaires d'occupation pour assurer le maintien de l'ordre public. Ce raisonnement a été fait spécialement pour défendre la pratique des autorités militaires de Cisjordanie et de la bande de Gaza.

Une solution ?

En ce qui concerne les organisations humanitaires, le dilemme décrit par Ogata continue à soulever les passions et demeure en grande partie non résolu. Cependant, le cas de Banja Luka en 1993–94 offre une solution intéressante. Avant la guerre civile en Yougoslavie, Banja Luka était la seconde ville de Bosnie-Herzégovine, avec une population non serbe majoritaire. À l'éclatement de la guerre, la population non serbe a été contrainte, au moyen d'une violence sournoise et dans le contexte de la purification ethnique, à quitter la ville ou à y demeurer à ses risques et péril. Confrontés à la question d'aider ou non des non serbes à quitter la ville, le HCR et le CICR se sont tout d'abord montrés réticents à offrir des moyens de transport par crainte d'être accusés de complicité. Cependant, alors que la violence s'intensifiait, ces organismes ont tous deux modéré leurs politiques et rédigé les critères suivants :

« Pour une évacuation hors de Bosnie :

- les personnes dont la vie était en danger ;
- les prisonniers civils ;
- les blessés ;
- les cas de regroupement familial ;
- les personnes qui avaient fui les combats et qui se trouvaient en territoire ennemi. »

« Pour une évacuation à l'intérieur de la Bosnie :

- les prisonniers civils ;
- les personnes soumises aux travaux forcés ;
- les cas de regroupement familial ;
- les civils qui ont fui les combats. »

Références

Le site Internet du Comité international de la Croix-Rouge fournit une liste complète sur les Conventions de Genève de 1949 et les Protocoles de 1977, y compris un aperçu des articles, des versions intégrales et des commentaires ; voir <www.icrc.org/eng/party_gc>

The International Journal of Refugee Law, The Journal of Refugee Studies et Refugee Studies Quarterly, tous publiés par OUP <www.oup.co.uk>

Forced Migration Review, Centre d'études sur les réfugiés, Université d'Oxford <www.fmreview.org>

Université du Michigan, Faculté de droit, Refugee Caselaw Site <www.refugeecaselaw.org>

The UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status [Manuel du HCR sur les procédures et critères pour déterminer le statut du réfugié] <www.unhcr.ch/refworld/legal/handbook/handeng/hbtoc.htm>

La Convention de Dublin de la CE sur la politique d'asile au sein de l'Union européenne <europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33048.htm>

L'un des critères fondamentaux est le consentement fondé. Ce critère – défini pour la première fois par un tribunal militaire à la suite de la Seconde Guerre mondiale – est bien connu dans le contexte de l'éthique médicale et suggère que l'organisation humanitaire qui gère l'évacuation discute des avantages, inconvénients et risques que présente l'évacuation envisagée avec des représentants des futurs évacués. Grâce au respect de ce principe, le droit à l'auto-détermination des individus concernés est rétabli, même s'il est limité, les aidant ainsi à maintenir au moins un minimum de dignité. La décision définitive d'être ou non transféré revient alors à l'individu concerné – et non au seigneur de la guerre poursuivant une politique de purification ethnique. En résumé, il y a une lacune dans la législation et cette

lacune est une source d'inquiétude pour les victimes de la guerre, pour les organisations humanitaires et pour les forces de maintien de la paix. Un nombre limité de critères et de points de référence ont été rédigés en vue d'accorder aux organisations humanitaires un degré de certitude morale et juridique qui, tout en étant utile, a besoin d'être approfondi.

Ted A. van Baarda est directeur du Humanitarian Law Consultancy, à La Haye, et chargé de conférences sur le droit humanitaire et l'éthique militaire. Vous pouvez le joindre à <humlaw@wxs.nl>. Une version plus longue de cet article sera publiée dans la revue hollandaise de droit *Militair Rechtelijk Tijdschrift*; une traduction en anglais est en cours de préparation.

Les systèmes d'information dans les situations d'urgence humanitaires

Peu contestent que l'Internet a encouragé une croissance explosive tant dans la quantité que dans l'éventail d'information à la disposition des praticiens de l'humanitaire. Et pourquoi donc, demande Robin Schofield, le personnel humanitaire déclare-t-il que les systèmes d'information de terrain ne lui donnent pas ce qu'il en escomptait ? Et que faudrait-il faire pour les rendre plus efficaces ?

Les systèmes d'information qui s'adressent à la communauté humanitaire ou d'assistance internationale ont considérablement mûri depuis les événements innovateurs tels que le colloque d'octobre 1997 du Département des Affaires humanitaires de l'ONU sur le Rôle de l'information dans la coordination humanitaire ou même les tentatives antérieures visant à exploiter les nouvelles technologies comme le Comité administratif des Nations unies sur la coordination du système d'information de la nutrition des réfugiés en septembre 1993. AlertNet de Reuters, ReliefWeb et IRINNews du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (BCAH), CrisisWeb de l'International Crisis Group et une multitude d'autres sites, dont celui du HPN, fournissent tous une source riche de bulletins d'actualité, d'analyses et d'observations. Selon les estimations, les sites ayant trait à l'aide représenteraient 20 millions de dollars des États-Unis en fonds privés ou provenant de donateurs ; le nombre des utilisateurs se chiffrerait en dizaines de millions.

Les efforts sur le terrain

Il n'empêche, le personnel humanitaire soutient que cette explosion de sources d'information centralisées au niveau mondial n'a pas apporté des avantages analogues aux opérations des organisations sur le terrain. Jane Barry, consultante d'une ONG indépendante, a vu l'ONU et d'autres instances mettre en place de nombreux projets d'information de cet ordre au niveau d'un pays donné, mais n'a été témoin que d'un plus petit nombre de succès durables. Elle-même et d'autres employés de l'humanitaire déclarent que les organisations opérationnelles utilisent régulièrement le courrier

électronique pour envoyer des rapports à leur siège et en recevoir. Mais le personnel humanitaire en Bosnie, en Sierra Leone, au Libéria, dans la corne de l'Afrique et en Somalie trouve relativement peu utiles les projets d'information plus sophistiqués conçus pour partager et organiser l'information de façon centralisée.

Pourquoi ? « C'est un cercle vicieux » selon Mike Gaouette, responsable des urgences pour Save the Children UK. « Les organisations n'y accordent guère de valeur, par conséquent elles n'y contribuent pas et le projet ne peut donc jamais réellement démarrer. » D'autres agents de l'humanitaire se plaignent que les projets sont trop axés sur la technologie. « L'objectif dans son ensemble est de mettre le système en place et non de le remplir de données et de le faire fonctionner » observe l'un d'entre eux. « On vante les mérites de la technologie comme étant la solution complète. » Le directeur de ReliefWeb à Genève, Craig Duncan, identifie un problème supplémentaire : « Trop souvent, les systèmes d'information de terrain sont tributaires du dynamisme et de la créativité d'un individu donné. Après une année ou deux tout au plus, cette personne part et, soit elle n'est pas remplacée, soit la nouvelle personne possède des compétences totalement différentes. Il a fallu des années pour mettre en place le partenariat de ReliefWeb avec les fournisseurs d'information. Ce n'est que maintenant que l'engagement au niveau de l'organisation produit le genre de continuité dont ces types de projets ont besoin.

Pour maints professionnels, le Centre d'information de la communauté humanitaire au Kosovo (HCIC) géré

par le BCAH est l'un des meilleurs projets d'information de terrain à ce jour (pour en savoir plus sur le HCIC, voir l'article suivant). Selon Paul Currion, ancien directeur du projet, les organisations ont déclarées qu'elles trouvaient le système pratique, fiable et transparent. Les diverses manières d'accéder aux références – y compris un centre d'accès libre, des fiches d'information imprimées, le courrier électronique, des CD-ROM interactifs et un site Internet – se sont toutes révélées populaires pour les utilisateurs du HCIC, tant au Kosovo qu'au siège. Fait révélateur, il n'y a aucun projet d'arrêter cet effort – un facteur que Pat Banks, coordonnateur général d'IRIN, identifie comme étant une contrainte importante sur des efforts analogues au Rwanda. Des hauts fonctionnaires des Nations unies disent qu'ils projettent à présent de continuer sur la lancée du succès du HCIC. « Au cours des cinq prochaines années, ces genres de centres d'information deviendront une caractéristique familière dans la plupart des opérations », observe un directeur. « Nous sommes en train de prévoir des centres régionaux de documentation et d'information pour l'Afrique australe et occidentale, les Balkans et peut-être aussi l'Iraq. »

Selon l'ONU, ces centres régionaux d'information utiliseront les installations existantes pour ce qui est des bureaux, mais ils ajouteront des compétences techniques spécifiques puisées auprès des organes donateurs et du secteur privé. Selon les rumeurs, Ericsson serait en train de signer un contrat pour appuyer les communications du projet par un équipement et des services de consultation. D'autres accords avec des sociétés de satellite seraient également en cours, toujours selon les rumeurs. Mais d'après le personnel humanitaire expérimenté, des changements considérables dans la communauté humanitaire plus générale sont aussi indispensables si l'on veut que ces centres d'information soient un succès et qu'ils donnent réellement un caractère officiel à de meilleurs échanges de l'information.

Les systèmes d'information dans le domaine de l'aide

Selon les modèles théoriques cinq composantes principales sont nécessaires au succès des systèmes d'information :

- l'entrée de l'information ;
- le traitement de l'information ;
- la saisie de l'information ;
- l'information en retour ; et
- les mécanismes de gestion.

Par contre, les centres d'information de terrain tels qu'ils sont conçus à l'heure actuelle ne contrôlent que le traitement, la saisie et les fonctions de gestion. Si les projets d'information de terrain identifient leur mission comme étant d'améliorer l'acheminement de l'aide humanitaire vers les bénéficiaires en fournissant de meilleurs services d'information aux agences opérationnelles, les rapports entre les organismes donateurs, les agences d'exécution et les bénéficiaires sont inéluctablement plus complexes. En effet, beaucoup d'employés d'organismes humanitaires soutiennent que

les agences opérationnelles ont déjà mis en place tous les systèmes d'information qu'elles apprécient vraiment : elles savent quels sont les critères de financement du donateur ; elles analysent les priorités du donateur et recherchent ce qui correspond le mieux à leurs attentes ; puis elles présentent un rapport au donateur sur la façon dont l'argent a été dépensé. Selon Jane Barry, les organisations qui travaillent dans les situations d'urgence ne considèrent tout simplement pas l'information comme étant une priorité : « Ce phénomène est très ancré dans la culture. Certaines organisations travaillent depuis des décennies en Sierra Leone et ne possèdent toujours pas un exemplaire du recensement effectué par le gouvernement. Tant que les donateurs n'insisteront pas pour que les projets reposent sur des bases plus solides, la situation ne changera en rien même si l'information est plus accessible par suite de l'amélioration des systèmes centraux. »

Le besoin de changement

Les initiatives qui portent sur les systèmes d'information ne développeront pas toutes leurs capacités tant que les agences opérationnelles ne trouveront pas de bonnes raisons d'en apprécier les résultats. « Le meilleur système d'information au monde ne fera que peu de choses si le modèle organisationnel est mauvais », observe un analyste. « L'information est encore souvent considérée comme une menace car elle conteste le status quo. Si les organisations ne peuvent pas y voir un avantage et qu'elles savent que les donateurs acceptent les données, pourquoi alors déployer tant d'efforts ? Cela permet de travailler plus rapidement, mais ce n'est pas une bonne programmation à long terme ». En fait, l'on s'inquiète qu'une meilleure utilisation des systèmes d'information risque de saper encore davantage l'indépendance opérationnelle des agences en permettant aux donateurs d'exercer un contrôle toujours plus grand au quotidien sur leurs activités.

Les centres d'information de terrain centralisés peuvent grandement contribuer à aider les praticiens de l'humanitaire qui participent aux secours d'urgence humanitaires internationaux – mais ils ne peuvent être vus dans l'isolement. Les agences opérationnelles doivent à la fois utiliser les centres de manière efficace et se considérer elles-mêmes comme des éléments d'un système mutuellement dépendant de rapports qui échouent si leurs contributions sont inefficaces. Pour que les entrées s'améliorent, les agences opérationnelles ont besoin d'intégrer la collecte, la gestion et l'analyse de l'information à leurs fonctions de programmation essentielles, plutôt que de considérer ces activités comme des accessoires facultatifs. Parmi les améliorations immédiates l'on pourrait mentionner que :

- les systèmes d'information ne se développent vraiment que lorsqu'ils soutiennent un besoin pratique – ne rassemblez pas d'éléments d'information simplement pour le plaisir. Par contre, concevez des produits d'information qui amélioreront les programmes, puis concevez les activités de traitement et de collecte de l'information nécessaires pour produire ces résultats.

- Les systèmes d'information opérants demandent beaucoup de temps, d'efforts et d'engagement au niveau de l'organisation pour se développer – affectez-y des ressources et un personnel suffisants pour atteindre des objectifs réalistes. N'essayez pas de faire sortir un système utile des fonds de caisse d'un budget réservé à l'administration.
- Les systèmes d'information ne peuvent réussir s'ils sont isolés des départements qui conçoivent les programmes.
- La technologie peut être une gêne plutôt qu'une aide si le personnel ne peut pas facilement opérer les systèmes d'information – évaluez de façon réaliste quel est au sein de votre organisation le « dénominateur commun en matière de technologie » et partez de ce niveau-là. Il serait peut-être plus judicieux de consacrer de l'argent à la formation du personnel pour lui apprendre à se servir d'un logiciel tout prêt et des ordinateurs de bureau déjà à sa disposition plutôt que de consacrer des fonds à des logiciels onéreux et à des ordinateurs serveurs.
- Quelle que soit l'urgence du besoin humanitaire immédiat, élaborer au moins des systèmes de base pour faire des recherches sur tout programme d'intervention avant sa conception. Les programmes et les systèmes d'information qui les soutiennent peuvent tous deux accroître leur portée et leur complexité pour répondre aux besoins changeants.

Robin Schofield a travaillé à des projets d'information dans les Balkans, au Libéria, en Sierra Leone, en Somalie et dans les Grands Lacs d'Afrique dans le cadre d'ONG, de l'UE et de l'ONU. Il est consultant à Accenture, précédemment connu sous la raison sociale d'Andersen Consulting. Depuis le 7 août 2000, Accenture n'a pas été associé à Andersen Worldwide ni à Arthur Andersen. Robin peut être joint à <robin.schofield@accenture.com>.

Documentation sur le Web

Pour obtenir une information générale sur le colloque sur le Rôle de l'information dans la coordination humanitaire de 1997, voir ReliefWeb, <www.reliefweb.int/w/rwb.nsf>

Le Système d'information des Nations unies sur la nutrition des réfugiés <acc.unsystem.org/scn/Publications/html/rnis.html>

IRINNews <www.reliefweb.int/IRIN>

AlertNet <www.alertnet.org>

CrisisWeb <www.crisisweb.org>

Pour obtenir d'autres sources d'information ayant trait au secteur humanitaire, consulter la 'Link Library' [les liens] du site Internet du HPN, <www.odihpn.org>

Les enseignements du Kosovo : bilan de la première année du Centre d'information de la communauté humanitaire (HCIC)

Paul Currion expose brièvement les enseignements essentiels tirés de la première année du HCIC

Suite au retour en masse des réfugiés albanais au Kosovo en juin 1999, le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés s'est vu confier la responsabilité du Bureau du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour les affaires humanitaires de l'Administration provisoire des Nations unies au Kosovo. Le Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (BCAH) faisait également partie de ce Bureau et, à ce titre, il a commencé à assurer des services d'information en vue d'appuyer l'action humanitaire.

L'un de ces services était le Centre d'information de la communauté humanitaire (HCIC) qui, opérant à partir d'un conteneur, a ouvert ses portes en juillet 1999. Dès la mi-août, le HCIC était officiellement ouvert dans le bâtiment du HCR à Pristina. Parmi ses travaux figuraient l'élaboration d'une liste de points de contact et d'une matrice sectorielle et l'organisation de briefings quotidiens pour la communauté de l'aide humanitaire. Outre l'espace de bureau, le HCR est convenu d'assurer un soutien administratif pour ce Centre. Un appui a

également été assuré par l'Agence américaine de Développement international, le Département britannique de Développement international, Catholic Relief Services, l'International Rescue Committee et le Programme alimentaire mondial.

Cet article expose brièvement quels sont les enseignements tirés par le HCIC au cours de sa première année, en élaborant en quelque sorte un modèle potentiel pour le BCAH ou pour d'autres organisations dans des situations d'urgence futures

L'information n'est pas gratuite

Pour acquérir une information exacte il faut du temps et beaucoup d'efforts. Investir constitue une condition préalable fondamentale pour obtenir des résultats utiles – tout en ne garantissant pas pour autant qu'ils le soient. Mais cela ne veut pas nécessairement dire qu'il faut des ressources financières supplémentaires ; fréquemment, il s'agit tout simplement d'accorder du temps au personnel à un stade précoce. Les organisations devraient

consacrer davantage d'attention à la planification des besoins en information comme faisant partie intégrante de la planification humanitaire stratégique et de leur programme. Il y a plus de chances que les organismes donateurs financent les projets lorsqu'il apparaît clairement que l'information est exacte et opportune.

Les données de base précoces fournissent un point de référence pour les évaluations et les remises à jour ultérieures. À titre d'exemple, le HCIC a contribué à organiser la Rapid Village Assessment (RVA) de juillet 1999, un exercice global de collecte de l'information qui évaluait les besoins humanitaires jusqu'au niveau du village, dans des domaines tels que les dégâts causés au logement, à l'eau et à l'assainissement ainsi qu'à la santé. À partir d'un formulaire standard d'enquête, le HCR, le Groupe intergouvernemental de gestion internationale, les ONG et les troupes de la KFOR ont recueilli ces données qui ont ensuite été traitées par le HCIC. Les rapports fondés sur ces données ont été mis à la disposition de la communauté de l'aide humanitaire à titre gracieux afin de lui fournir des données de base pour ses travaux et de faciliter l'identification des priorités. En outre, la base de données elle-même a ultérieurement été distribuée sur CD-ROM.

Parfois les coûts sont inévitables. Les systèmes d'information géographiques (SIG) sont l'une des applications les plus intéressantes de la nouvelle technologie – mais ils exigent un vaste investissement de capitaux pour démarrer et pour leur entretien. En termes de dotation en personnel et d'équipement, une large proportion des ressources du HCIC ont été investies dans son SIG. Il n'empêche, les résultats ont justifié la dépense car le HCIC a produit toute une série de cartes thématiques donnant une information sectorielle essentielle sur les dégâts causés aux logements ainsi que sur les coordonnées et le statut des écoles et des cliniques. Faute de cartes routières généralement disponibles et adaptées pour le Kosovo, le HCIC a également produit et diffusé plus de 5000 copies de l'Atlas du Kosovo. En plus des cartes terrestres détaillées du Kosovo, l'atlas contenait des cartes thématiques qui fournissaient une information sur des sujets tels que la division des responsabilités de la KFOR et la répartition des minorités.

Le SIG a des applications plus grandes pour la coordination humanitaire. Un exemple classique de ce point est dans le déminage où un SIG peut être utilisé pour maintenir des rapports sur les zones minées et nettoyées. Ainsi, la KFOR fournit une « couche » de données montrant les zones où il existe des mines ou un matériel militaire non explosés ; l'UNICEF fournit alors une seconde couche indiquant les coordonnées des écoles. L'assemblage des deux jeux de données et la création de zones tampon autour des écoles indique les zones à déminer en premier. Lorsqu'une troisième couche de données est ajoutée, cette fois-ci représentant les sentiers empruntés par les enfants pour se rendre à l'école, l'intersection de zones qui en résulte établit les sites à déminer en priorité. Les cartes de ces sites sont alors distribuées aux organismes de déminage.

Les solutions faisant appel aux technologies de pointe ne sont pas les seules valables

Le SIG est un moyen d'information qui fait appel à la technologie de pointe et qui est fort onéreux – avec des possibilités de résultats proportionnellement tout aussi élevés. Mais dans la plupart des situations, des ressources de l'ampleur de celles qui sont disponibles au Kosovo ne seront pas aussi aisément accessibles. La gestion de l'information pour appuyer les travaux humanitaires n'a pas besoin d'être entièrement tributaire de la technologie. Selon Burim Hoxha, le concepteur du site Internet du HCIC, « la technologie n'est rien – ce sont les gens qui travaillent avec qui importent ».

L'une des aspects les plus importants du HCIC était son espace d'accueil, un lieu public où pouvaient être traitées les demandes de renseignements au quotidien. Le personnel extrêmement motivé du bureau d'accueil répondait aux demandes basiques d'information, orientait les questions plus techniques vers le personnel compétent à l'intérieur du centre ou vers d'autres organisations et assurait la diffusion des produits du HCIC. La ressource de base nécessaire pour ce service était simplement un personnel local aimable et engagé, doté de compétences linguistiques adaptées à la situation. La réception disposait également d'un panneau d'affichage pour les annonces régulières et de « boîtes à lettres » pour les organisations. Ces services étaient grandement appréciés, faute de téléphone ou de système postal en état de marche et à un moment où l'accès à l'Internet était limité. Ils servaient de centre pour la diffusion de la documentation et pour prendre contact avec des collègues même pour les organisations dotées de moyens de communications avancés. Par suite, ils ont été utilisés par les organes des Nations unies, les ONG, les organisations gouvernementales et d'autres groupes intéressés. Les activités telles que celles-ci montrent combien est important un « retour aux valeurs de base », même lorsqu'il y a abondance de ressources.

L'information est un processus

Les méthodes de gestion de l'information, que ce soit de type traditionnel ou en faisant appel aux technologies de pointe, sont inutiles si elles ne sont pas étayées par l'attitude qui convient. Le Kosovo était très riche en information mais pauvre en communication et le HCIC n'a ménagé aucun effort direct et indirect pour produire ce que l'on pourrait au mieux décrire comme étant une « culture ouverte de l'information ». Au sein d'instances clés telles que le Groupe d'information, mis en place par le Bureau de planification stratégique dans le cadre de la mission des Nations unies au Kosovo (ONUMIK), le HCIC a exercé des pressions en faveur de l'instauration d'un Chef de la coordination de l'information et de la création de Points centraux pour l'information au sein de chaque département de l'ONUMIK. Des tentatives indirectes ont été faites grâce à la réalisation des produits susceptibles de prouver l'utilité du partage de l'information, comme l'Atlas et l'Encyclopédie du Kosovo.

La gestion de l'information est un préalable plurisectoriel qui devrait soutenir toutes les activités et qui devrait

s'étendre à la transition des activités orientées vers l'aide d'urgence aux activités orientées vers le développement. Cela exige également un engagement à long terme (car l'investissement dans le présent ne produira des bénéfices qu'au fil du temps) et une compréhension que cet engagement doit être renouvelé constamment pour répondre aux changements survenus dans la situation globale.

Bien des organisations ne veulent pas partager l'information, en particulier lorsque cela implique des problèmes de sécurité ou que le financement est en jeu. Le meilleur moyen de surmonter ces obstacles est de créer un espace au sein duquel les organisations peuvent avoir la certitude qu'elles partagent leur information sur un pied d'égalité et en toute bonne foi.

L'information a besoin d'un médiateur sincère

L'information n'est pas neutre ; dans les situations d'urgence humanitaires, elle risque de devenir un instrument grâce auquel on peut s'approprier les fonds des donateurs, s'attirer l'attention des médias ou accroître son influence politique. La question de savoir qui a accès aux divers types d'information (où se trouvent les minorités, quel est le nombre de réfugiés, à combien s'élèvent les allocations des donateurs et quels sont les bilans sur la sécurité alimentaire, par exemple) peut devenir un enjeu réel. Dans un monde idéal, dans une situation d'urgence complexe, des niveaux clairs d'information seraient établis, ils seraient accessibles aux diverses parties à des niveaux différents et des points centraux convenus d'un commun accord seraient mis en place pour canaliser cette information.

Le HCIC s'est uniquement intéressé à l'information publique qui était à la disposition de tout un chacun. Si les membres du personnel, à titre individuel et à l'intérieur du centre, avaient fréquemment accès à une information dont la diffusion était restreinte, cette information n'était pas traitée ni diffusée par le biais du HCIC. Ce rôle de médiateur sincère a permis au HCIC de solliciter des informations, étant entendu que celles-ci ne seraient pas utilisées aux fins de faire progresser un ordre du jour particulier mais au contraire pour aider tous les acteurs dans leurs travaux.

Il est possible que l'atout unique le plus important du HCIC ait été sa neutralité telle que perçue. Cette neutralité ne renvoyait pas seulement à l'espace physique du HCIC, mais elle s'étendait à presque tous ses domaines d'activités. À titre d'exemple, le Centre a dépêché une Unité de liaison sur le terrain (FLU) composée de deux personnes et chargée de fournir un moyen de communication entre Pristina et les organisations basées hors de la ville. La FLU s'est rendue chaque semaine aux réunions régionales et municipales interorganisations, recueillant et diffusant l'information. Le représentant d'une ONG a observé que la FLU était considérée comme un « intermédiaire qui n'était redevable à aucune organisation » – ce qui n'est pas une mince affaire étant donné les relations souvent tendues entre les intervenants au Kosovo.

Montrer la voie mais ne pas l'imposer

Pour confirmer les principes énoncés brièvement ci-dessus, il nous faut démontrer les avantages pratiques que présente le partage de l'information. En pratique, la façon la plus rapide d'y parvenir est de créer des produits très en vue dont l'utilité est évidente et immédiate. C'est exactement ce qu'était l'Atlas du Kosovo, le CD-ROM de l'Encyclopédie du Kosovo réalisé par le HCIC en est un autre exemple.

L'Encyclopédie du Kosovo collationnait toute l'information disponible ayant trait aux travaux de secours et de reconstruction pour la période allant de juin 1999 à juin 2000. Énorme exercice de collecte de l'information, le produit final rassemblait en dernière analyse plus de 600MB d'information. L'Encyclopédie, qui s'ouvrait automatiquement et fonctionnait sous un format de Web Browser, était conçue pour être conviviale même pour ceux qui n'ont qu'une expérience minimum des ordinateurs. Plus de 1300 ont été diffusées par le biais du bureau d'accueil du HCIC et par la FLU.

Des ressources à l'image de celles-ci peuvent être mises au point pour n'importe quelles coordonnées géographiques ou n'importe quel secteur thématique. L'Encyclopédie témoignait des avantages que présente le partage de l'information – avec pour résultat que beaucoup d'organisations ont commencé à s'adresser au Centre en demandant comment leur documents pourraient être inclus dans la prochaine édition. Une requête spécifique de la part du Département de reconstruction de l'ONUMIK a mené à la création d'un CD-ROM spécialisé de référence pour les ordinateurs de bureau, il s'agit d'un support facile à utiliser contenant tous les documents ayant trait à la reconstruction.

Conclusion

Le HCIC a été cité par le rapport Brahimi sur les opérations de paix des Nations unies comme étant un exemple de l'application pratique de l'informatique pour faciliter la coordination de l'aide humanitaire. Des centres d'information analogues peuvent devenir une partie précieuse d'une intervention humanitaire, même lorsqu'ils sont relativement modestes de par leur taille et de par leurs ressources. Au lieu de s'intéresser aux ressources qui ont été consacrées à la création du HCIC, nous devrions plutôt étudier les principes qui ont abouti à caractériser ses travaux :

L'accessibilité. Sans aucun contrôle de sécurité et sans pièce d'identité nécessaire pour entrer, le HCIC était probablement le seul bureau international à Pristina entièrement accessible à tous. Les services du HCIC étaient à la disposition de quiconque en avait besoin – y compris des populations locales, qui pouvaient entrer directement afin de demander des conseils pour savoir où elles pourraient se faire aider pour trouver un abri ou une aide alimentaire.

Le service. Les personnes utilisant le HCIC n'étaient pas considérées comme étant des « bénéficiaires » mais comme des clients. Le HCIC s'est efforcé de faciliter

les travaux de ces clients en leur offrant appui, conseils et assistance technique.

La neutralité. Le HCIC a essayé à tout moment d'être neutre dans ses relations et de s'adresser de la même manière à tous ces clients.

La souplesse. Tout en faisant progresser ses propres initiatives, le HCIC s'est efforcé de répondre aux besoins dans toute la mesure du possible et d'encourager les initiatives des autres.

Une « Boîte à outils », actuellement en cours de production, a vocation à consigner et à diffuser les enseignements tirés de la première année du HCIC ; elle sera disponible sur le site Internet du HCIC et sur CD-ROM.

Le HCIC est né d'un mélange fortuit de coopération interorganisations, de solides ressources financières et humaines, d'imagination et de chance qu'il sera difficile de reproduire. Cependant, les enseignements qu'il a tirés

de sa première année peuvent être mis à la disposition de quiconque œuvre activement dans l'action humanitaire (et devraient l'être). Mais l'enseignement le plus important tiré par le HCIC est relativement simple, à savoir que la coordination efficace de l'action humanitaire est grandement aidée par une gestion efficace de l'information tant à l'intérieur des organisations qu'entre les organisations.

Paul Currion était responsable de l'information pour le Conseil international des ONG du Kosovo de novembre 1999 à avril 2000, en détachement du CIAV ; puis directeur du HCIC d'avril à septembre 2000, en détachement de Save the Children US. Il est actuellement en train de mettre au point la « boîte à outils » du HCIC dans le cadre d'activités de conseil effectuées, en collaboration, par Save the Children US et par le BCAH. Pour en savoir plus sur cet article ou sur la boîte à outils du HCIC, s'adresser à Paul à <paulcurrion@hotmail.com>, ou consulter le site Internet du HCIC à <www.reliefweb.int/hcic>.

Connaissance = pouvoir ? Les obstacles à une planification préalable aux catastrophes sur les *chars* du littoral bangladaïsi

Les populations des *chars* bangladaïsis sont extrêmement vulnérables aux catastrophes et pourtant, selon **Philippa Howell**, ce sont ces populations qui sont les moins visibles et les plus marginalisées au sein du système national d'alerte et d'abris

Les *chars* (ces îles plates formées par le limon qui se trouvent à peine un mètre au-dessus du niveau de la mer) sis au large du littoral bangladaïsi accueillent des dizaines de milliers d'habitants, dont beaucoup ont migré ici après avoir perdu maison et biens suite à une érosion fluviale dans un autre endroit du pays. Leur vie est extrêmement vulnérable aux catastrophes récurrentes sous forme de cyclones, de tempêtes et de raz-de-marée.

Cette vulnérabilité physique est aggravée par des systèmes sociaux-économiques qui laissent la majorité des habitants dépourvus de terre et criblés de dettes. Par suite, devant ces circonstances de grande précarité, la planification préalable aux catastrophes exige non seulement une protection physique adaptée, mais aussi des mesures aptes à s'attaquer à ces inégalités structurelles afin de réduire la vulnérabilité et d'augmenter les capacités de survie.

Systèmes d'alerte rapide et planification préalable inégale

Après le grave cyclone de 1970, des sommes considérables ont été dépensées au Bangladesh pour construire des abris contre les cyclones et pour mettre en place des systèmes nationaux d'alerte. Le Programme du Croissant-Rouge en matière de planification préalable contre les cyclones (CPP) joue un rôle important avec son réseau de bases radio et de bénévoles

qualifiés. Il n'empêche, les abris sont encore rares sur les *chars*. Ainsi, sur le Char Jahiruddin, par exemple, il n'y a que deux abris utilisables (offrant une capacité de 4000 à 5000 personnes) pour une population de 20 000 habitants. Des structures d'accueil de qualité médiocre représentent un risque pour la santé dans des conditions de surpeuplement. Le sentier qui mène aux abris n'offre pas de protection pendant un raz-de-marée et, pour parvenir aux abris, il faut marcher dans l'eau ou nager dans des eaux infestées de serpents. Très peu de maisons sont assez solides pour résister à des vents de force cyclonique ou réchapper d'un raz-de-marée : la majorité des gens survivent aux cyclones importants en grim pant aux arbres, bien que de nombreuses îles ne soient guère boisées.

Les facteurs de vulnérabilité

La vulnérabilité est enracinée dans les conditions sociales et économiques, de même que dans les risques physiques. Sur les *chars*, les pauvres dépendent presque exclusivement du métayage ou de la pêche à cause du système du « *dadon* » où la prise, habituellement achetée à la moitié de son prix sur le marché ou même moins, est contrôlée par la personne qui donne des prêts pour l'équipement. Cette dépendance économique (souvent décrite comme un rapport de « protecteur à protégé ») associée aux risques physiques rend difficile d'accumuler des biens domestiques, ce qui réduit encore davantage



© Philippa Howell

Session de formation à la préparation aux catastrophes à l'adresse des femmes, Dhal char

la résilience face aux catastrophes récurrentes. En outre, ce sont précisément ces « protecteurs » puissants vers lesquels se tournent les plus démunis pour demander leur assistance après une catastrophe, augmentant par là même la dépendance et l'endettement. L'administration locale et les systèmes judiciaires locaux sont aussi dominés par ceux qui ont du pouvoir.

En outre, ce sont les plus mal lotis qui ont aussi le moins de chances d'entendre les mises en garde à la radio et le plus de chance de vivre hors des digues protectrices et d'être le plus éloignés des sentiers sans danger. Comme la vie est déjà très difficile, il est tentant de ne pas écouter les mises en garde et d'aller à la pêche ou de remettre au lendemain les préparatifs qui prennent beaucoup de temps contre les catastrophes. Parfois ces mises en garde ne sont pas respectées en raison de l'inexactitude des avertissements précédents. Mais surtout, ce sont ceux qui n'ont que quelques possessions qui sont le moins prêts, au péril de leur vie, à risquer de les perdre.

Les facteurs culturels jouent également un rôle. Les attitudes face à la planification préalable sont souvent influencées par les chefs de file religieux dont certains préconisent la prière comme étant la seule mesure adaptée. Les femmes sont spécialement en danger, car elles ne fréquentent pas les lieux publics, comme les marchés, où l'on peut entendre les avertissements à la radio. En outre, le port de longs saris ne leur permet pas aisément de nager ni de grimper aux arbres et la honte due à la perte de vêtements est souvent crainte tout autant que la mort.

S'entraîner pour une planification préalable aux catastrophes

Dans ce contexte, en 1999, ActionAid-Bangladesh a conçu un programme pilote d'une année (financé par les soins d'ECHO) pour travailler sur « la préparation préalable intensive des collectivités locales aux catastrophes » sur quatre *chars* du littoral. Selon les estimations, le manque d'information et de sensibilisation était tout autant une entrave à la planification préalable aux catastrophes que le manque de savoir-faire technique. Le programme offrait une connaissance pratique simple, telle que la signification des signes annonciateurs, les premiers secours et des façons de protéger les objets de valeur ; et suggérait de garder des

objets qui flottent (comme des noix de coco desséchées) dans la maison. L'explication scientifique sur la formation des cyclones a été une révélation pour ces populations, car ceux-ci étaient précédemment considérés comme un châtement d'Allah. Fort de cette expérience et des conclusions d'un bilan de milieu de mandat, un programme de formation reproductible portant le nom de Active Disaster Awareness and Preparedness Training (ADAPT) [Formation active en matière de sensibilisation et de planification préalable aux catastrophes] a été mis au point aux fins d'utilisation sur d'autres *chars*.

Si la sensibilisation et la connaissance peuvent mieux permettre aux populations pauvres de se préparer et de survivre aux catastrophes, elles ne peuvent pas apporter de solution à une vulnérabilité d'origine sociale à l'instar de celle qui existe au Bangladesh. Les groupes de liaison chargés de discuter les stratégies de planification préalable pourraient constituer le premier pas qui permette aux populations pauvres de se prendre en charge, mais les vulnérabilités d'origine sociale ne peuvent être pleinement surmontées qu'au moyen de stratégies à long terme telles que la réforme agraire, une administration locale comptable et des ordres juridiques transparents.

Les enseignements à tirer pour les donateurs et les ONG

En soi, la connaissance ne suffit pas à rompre le cercle de la vulnérabilité. La planification préalable aux catastrophes doit être liée au potentiel de redressement de même qu'à la survie pour avoir des résultats positifs inscrits dans la durée. Ce point est crucial si l'on veut aboutir à des progrès crédibles en matière de développement et cela met en relief combien il est important que les programmes anti-pauvreté prennent en compte les effets des catastrophes.

L'on considère les *chars* comme étant « sans loi » en raison de leur éloignement et de leur population changeante. En outre peu d'ONG internationales y travaillent. Il est aisé pour le gouvernement de les oublier, malgré un accroissement démographique de 5 à 6 pour cent par an. Qui plus est, de plus amples activités de promotion de la part des ONG pourraient les faire mieux connaître et rendre l'environnement moins favorable à la corruption et à l'exploitation. Les programmes qui s'efforcent de promouvoir les moyens des populations vulnérables doivent aussi rechercher les occasions d'inciter un changement socio-économique en leur faveur. Il est toujours délicat d'exercer des activités de promotion là où le pouvoir est entre les mains d'un très petit nombre et qu'il est, de plus, renforcé par le système socio-culturel. C'est pour cette même raison, justement, que les groupes communautaires ont besoin de beaucoup d'appui pour résister aux menaces de ceux qui ont un intérêt personnel dans le système en vigueur.

Un appui à la production de revenus pourrait compléter les activités de promotion. Les foyers qui résistent le mieux aux catastrophes sont ceux qui ont à leur disposition diverses options pour gagner leur vie : à long terme, ceci est le seul moyen de se soustraire à une exploitation. À court terme, des sommes en argent

La vie sur les chars

Densité démographique 434 habitants au km²
Taux d'alphabétisation 12%
Revenu moyen journalier 30–50 taka (4 à 7 francs)
Taux d'intérêt 100–200%
Répartition de la terre Moins de 10 % des familles possèdent 80 % des terres arables ; plus de 90 % ne possèdent pas de terre

liquide en échange d'un travail pourraient servir à construire des plates-formes en terre pour les maisons et le bétail.

Dans des conditions aussi extrêmes que celles qui prévalent dans les chars, c'est l'infrastructure comme les maisons, les routes et les remblais solides qui sauveront des vies. Les ONG et les donateurs qui ne sont plus aussi enclins à apporter leur soutien à des projets d'infrastructure doivent être prêts à s'attaquer à ces lacunes vitales, que ce soit au moyen d'un appui direct ou par le biais d'activités de promotion. De nombreux programmes de planification préalable cherchent surtout à exhorter les populations à s'abriter à temps malgré le fait qu'il n'est pas rare que ces abris soient inexistantes ou inadaptés. Des options moins onéreuses (maisons surélevées et renforcées ou abris de taille plus modeste aptes à héberger des petits groupes de familles avec espaces séparés pour les hommes et pour les femmes) devraient être mises à l'étude, car ces abris seraient plus facilement accessibles et protégeraient mieux les biens. Il y a eu des tentatives pour construire des abris de plus petite taille gérés par la communauté qui servent aussi de cliniques ou d'écoles, mais il n'y a guère eu de recherche pour trouver des solutions alternatives afin de protéger le bétail et les possessions.

Qui plus est, il est indispensable qu'il existe une espèce d'assurance pour les pauvres. Celle-ci pourrait être liée aux nombreuses institutions de micro financement que l'on trouve sur le sous-continent, à des régimes d'allègement du gouvernement ou encore être basée au niveau local sur des économies et des stocks communaux. L'assurance que les biens perdus seront remplacés, du moins en partie, pourrait encourager les populations pauvres à quitter leurs maisons et ainsi à assurer leur propre survie. Elle favoriserait également le redressement et réduirait l'endettement par rapport aux protecteurs.

Le caractère prévisible des catastrophes qui frappent les chars nous exhorte à revoir l'efficacité des systèmes actuels d'alerte rapide pour les populations marginalisées. Il serait éventuellement possible d'incorporer des indicateurs autochtones (fourmis grimant aux arbres en portant leurs œufs, par exemple) aux systèmes locaux afin d'accroître leur pertinence et leur crédibilité.

Finalement, le cas des chars illustre les complexités de la planification préalable et de la résistance aux catastrophes. Cela nous met au défi de mettre au point une analyse plus holistique qui explore les facteurs socio-économiques qui affectent les capacités des populations à surmonter les catastrophes. Ceci permettrait à la planification préalable et aux secours d'être orientés vers le redressement du ménage, de même que vers sa survie.

Philippa Howell était conseillère pour le programme de planification préalable aux catastrophes d'ActionAid-Bangladesh, de janvier à août 2000.

Pour de plus amples renseignements sur ADAPT, joindre Roger Yates à l'Unité situations d'urgence d'ActionAid UK : <ryates@actionaid.org.uk>; ou Feisal Hussein à ActionAid-Bangladesh <feisalh@aab.agni.com>.

Références

In the Eye of the Storm [Au cœur de la tempête], CD-Rom d'ActionAid pour l'éducation en matière de développement

Philippa Howell, *Fighting Poverty: The Humanitarian Connection* [La lutte contre la pauvreté : la connection humanitaire] (Londres : Unité situations d'urgence d'ActionAid, 2000)

Philippa Howell, *Indigenous Early Warning Indicators of Cyclones: Examples from the Coastal Chars of Bangladesh* [Indicateurs autochtones d'alerte rapide pour les cyclones : exemples tirés des chars du littoral bangladaise] (Dhaka : ActionAid-Bangladesh, 2000)

Philippa Howell et Gaziul Hassan Mahmood, *Intensive Community Disaster Preparedness Programme: Participatory Mid-term Review* [Programme intensif communautaire de planification préalable aux catastrophes : bilan participatif de milieu de mandat] (Dhaka : ActionAid-Bangladesh, 2000)

M. Shameem Siddiqi, *Geopolitical, Ecological and Socio-economic Features and Disaster Preparedness and Management on the Offshore Chars of Bhola District* [Caractéristiques géopolitiques, écologiques et socio-économique et planification préalable aux catastrophes et gestion des catastrophes sur les chars sis au large du District de Bhola] (Dhaka : ActionAid Bangladesh, 1996)

John Twigg, *Sustainable Livelihoods and Vulnerability to Disasters* [Moyens d'existence durables et vulnérabilité aux catastrophes] (Londres : Benfield Grieg Hazard Research Centre pour le Disaster Mitigation Institute, Ahmedabad, 2000)

John Twigg, *The Human Factor in Early Warning: Risk Perception and Appropriate Communications* [Le facteur humain dans l'alerte rapide : perception des risques et communications adaptées] (Londres : Benfield Grieg Hazard Research Centre, 1998)

Les instruments d'aménagement du territoire et les catastrophes naturelles en Amérique centrale

La vulnérabilité aux catastrophes naturelles en Amérique centrale n'est pas seulement un problème « physique ». Comme l'explique Suzanne Lerch, les problèmes liés à l'occupation des sols, au statut foncier et à la planification doivent également être traités si l'on veut réduire cette vulnérabilité.

En Amérique centrale, le sujet du statut foncier et de l'occupation du sol reste flou, une imprécision qui se reflète dans la cartographie et les données disponibles. Deux exemples montrent l'importance de l'utilisation des sols et du rôle que les facteurs socio-économiques peuvent jouer pour aggraver la vulnérabilité aux catastrophes naturelles dans la région. Il s'agit d'enjeux essentiels, non seulement dans la phase de reconstruction, mais aussi dans l'analyse des causes des dégâts.

Dans la municipalité de Tacuba, au Salvador, au nord de la capitale San Salvador, la majorité des paysans vivent sur de toutes petites parcelles à forte pente ; les terres aptes à l'agriculture et à l'habitat sont occupées par de grands domaines dédiés à la production de café. Il n'y a aucune protection sociale. En cas de fortes intempéries, les récoltes sont perdues et les paysans ne disposent ni de réserves alimentaires ni d'un revenu minimum assuré. Dans cette région, la prévention contre la vulnérabilité aux catastrophes naturelles devrait commencer par une redistribution des terres et une amélioration du statut des ouvriers agricoles.

Le second exemple concerne le volcan Casitas à l'Ouest du Nicaragua. Lorsque l'ouragan Mitch a dévasté le pays en octobre 1998, une frange du volcan s'est écroulée, ensevelissant 2000 personnes sous un torrent de boue. Ce volcan qui appartient pour sa plus grande part à un grand propriétaire et député du parti au pouvoir, était couronné par plusieurs antennes de télévision. De plus, un chantier pour la construction d'un village de vacances avait commencé au sommet. De nombreux habitants pensent (peut être à tort) qu'il y a un lien entre le déclenchement de la catastrophe et les constructions faites au sommet du volcan. Le rapport officiel diligenté par l'Instituto Nicaraguense de Estudios Territoriales en janvier 1999 qui analyse la cause de la catastrophe n'évoque que des facteurs de nature physique, alors que le statut foncier des sols est une question essentielle pour le conseil municipal et les habitants de la municipalité de Posoltega. Comment restaurer la confiance des habitants envers les experts (nationaux et internationaux), comment limiter les probabilités de nouveaux éboulements tant que les faits et les responsabilités n'auront pas été clairement établis ?

Le problème

L'un des instruments essentiels de l'aménagement du territoire est la cartographie. Or, la cartographie existante

en Amérique centrale consiste principalement en des cartes topographiques au 50 000^e ou 25 000^e, qui datent le plus souvent d'une vingtaine d'année. Non seulement la couverture végétale, l'urbanisation et l'infrastructure se sont tous modifiés depuis, mais également l'hydrographie et la topographie. Les rares plans de villes disponibles à des échelles supérieures ne comportent qu'une information générale sur le réseau des rues et des indications hydrographiques (sans indication du domaine bâti, de la topographie et du parcellaire).

La cadastration (quand elle est entreprise) est perçue et conçue comme un instrument – fort utile assurément – pour augmenter les recettes fiscales au niveau municipal et non comme une façon de prendre des décisions en matière d'aménagement du territoire national et régional. Dans les zones rurales, les données concernant le statut foncier du sol ne sont accessibles au grand public que sous forme de données statistiques, mais non sous forme de cartes largement diffusées. Ceci peut s'expliquer en partie par un manque de moyens techniques, mais aussi par une absence de volonté politique : le problème de la terre a toujours été et continue d'être la cause de la plupart des conflits – et des déplacements de population – en Amérique centrale.

Initiatives

La prise de conscience de la vulnérabilité extrême de l'Amérique centrale aux catastrophes naturelles a suscité diverses initiatives de la coopération internationale dans le domaine de la cartographie. Un programme de la Direction suisse du développement et de la coopération (SCD), par exemple, produit des cartes des dangers qui se présentent aux municipalités du Nicaragua, alors qu'un projet des Nations unies, coordonné par l'Institut de formation et de recherche des Nations unies (UNITAR) et le Bureau des services d'appui aux projets (UNOPS) œuvrent à la création d'un site Internet qui permettra un accès direct et bon marché à l'imagerie satellite des acteurs locaux qui participent au processus de reconstruction au lendemain de la catastrophe ou du conflit. Toutefois ces projets sont de caractère très technique et ils seront inopérants s'ils ne sont pas accompagnés par une approche intégrale de l'aménagement national et régional du territoire dans toutes ses phases et dans ses divers aspects, afin de permettre une prise en charge par les acteurs – élus, techniciens, habitants, notables – de la prévention des catastrophes naturelles et écologiques.

Ces projets seront inopérants s'ils ne sont pas accompagnés par une approche intégrale de l'aménagement national et régional du territoire dans toutes ses phases et dans ses divers aspects

Propositions

Quatre axes principaux de travail à mener parallèlement peuvent être identifiés :

1. Promouvoir la « participation citoyenne » à l'échelle municipale ou micro régionale

La « participation citoyenne » cherche à ouvrir le débat sur les questions de planification telles que le budget municipal, les politiques de santé et d'éducation, le logement et les transports publics. Elle est à distinguer de la « participation communautaire » qui est centrée sur les besoins immédiats et s'adresse aux habitants d'une zone sinistrée dans leur rôle de « bénéficiaires ». Au contraire, elle a pour ambition de créer un cadre et une culture du débat, essayant de changer le rapport traditionnel entre organisations bénévoles, autorités locales et habitants.

2. Intégrer l'idée du territoire à ce processus

Le concept de « territoire » est le bien commun par excellence. C'est une idée puissante ; une sensibilisation du public à la « culture du territoire » par la production et la diffusion d'instruments d'aménagement du territoire, comme des cartes exactes, augmente le pouvoir de proposition et de négociation des habitants, à travers leurs instances traditionnelles (municipalités, par exemple) ou de nouvelles autorités qu'ils auront jugé nécessaire de créer. Par exemple, dans la municipalité de San Francisco Menendez au Salvador, une digue construite par le gouvernement immédiatement après l'ouragan Mitch prive aujourd'hui en eau douce tout un estuaire, mettant en péril le travail de nombreux agriculteurs et provoquant une catastrophe écologique dans une zone de mangroves reconnue d'intérêt national. Des habitants et des conseillers municipaux armés d'une bonne carte auraient peut être réussi à négocier la position de cette digue avec les ingénieurs chargés de cette réalisation.

3. Encourager la « coopération décentralisée »

La « coopération décentralisée » (entre des villes et des régions du nord et leurs homologues en Amérique centrale) présente des atouts intéressants. Parmi ceux-ci citons une autonomie politique accrue, l'implication d'élus, techniciens et citoyens du Nord dans des initiatives en Amérique centrale qui ont à rendre compte dans leur propre communauté de leur travail et de leurs réflexions et un sens plus grand de l'égalité entre les partenaires. Les exemples de ce type de coopération abondent, notamment en France, en Espagne, en Italie, en Hollande. A l'origine souvent centrées sur l'appui ponctuel à la construction de telle ou telle infrastructure,

ces relations de partenariat abordent de plus en plus souvent le thème complexe et moins spectaculaire de l'aménagement du territoire régional et national.

Ainsi en Amérique centrale, les exemples de collaboration sur ce thème se multiplient : entre La Dalia (Nicaragua) et Séville (Espagne), entre Léon (Nicaragua) et Florence (Italie), entre Granada (Nicaragua) et Lyon (France), par exemple. Des villes françaises regroupées au sein de la Fédération mondiale des cités unies sont engagées depuis de longues années dans des jumelages avec des municipalités nicaraguayennes ou salvadoriennes et envisagent des actions de formation communes dans ce domaine en 2001. Un partenariat entre des municipalités d'Amérique centrale et le canton et l'université de Genève est en gestation sur le thème de l'information régionale, en collaboration avec les Nations unies. Des écoles d'architecture de Catalogne ont formé un réseau avec des universités d'Amérique centrale et réalisent chaque année deux séminaires de formation sur le thème de l'urbanisme, un en Amérique centrale, l'autre en Espagne

4. Intensifier les échanges et le travail en réseau

En Amérique centrale, les espaces de débat sur le thème de l'aménagement du territoire régional et national dans toutes ses dimensions (culturelles, historiques, techniques) sont très rares. C'est un facteur très limitant pour le développement des compétences critiques des professionnels, des élus et des habitants eux-mêmes. Cet isolement fait que, dans une certaine mesure, les idées (espagnoles, françaises, helvétiques) sont imposées de l'extérieur de la région. Pour remédier à cela, il serait souhaitable de former un réseau Nord-Sud sur le développement national et régional en Amérique centrale pour favoriser les échanges d'informations et d'expériences et susciter la réflexion méthodologique.

Suzanne Lerch est architecte urbaniste, basée à Genève. Elle est joignable par courrier électronique à <slerch@worldcom.ch>.

Sites Internet utiles

Swiss Disaster Relief Unit <www.unige.ch/hazards/sdru/welcome.html>

Direction suisse du Développement et de la Coopération <<http://194.230.65.134/dezaweb2/home.asp>>

UNITAR <www.unitar.org>

UNOPS <www.unops.org>

Initiatives des ONG en matière de réduction des risques – à présent en ligne

Les données relatives au projet de la Croix-Rouge britannique sur les travaux des ONG dans le domaine de l'atténuation des catastrophes naturelles et de la planification préalable sont à présent disponibles en ligne.

Consulter la page web du projet à <www.redcross.org.uk> – cliquer sur 'Our Work', puis sur 'International Activities' et finalement sur 'NGO Disaster Mitigation and Preparedness Project' (pour les rapports sur les recherches et le document d'ensemble) ou sur NGO Initiatives in Risk Reduction (pour les brèves études de cas). Pour de plus amples renseignements envoyer un courrier électronique à <dmp@redcross.org.uk> ou à John Twigg, responsable de l'équipe de recherche; (j.twigg@ucl.ac.uk)

D'observatrice des droits de l'homme à coordinatrice de projet sanitaire

Koenraad Van Brabant, Coordinateur sortant du HPN s'entretient avec **Christina ter Braak**, MSF-Holland, Ouzbékistan



Christina ter Braak

Koenraad Van Brabant Christina, comment une jeune femme hollandaise se retrouve-t-elle à travailler en Ouzbékistan ?

Christina ter Braak Mon premier séjour de six mois en Ouzbékistan était en 1996, à l'époque j'enseignais

le hollandais et l'anglais à l'université de Tachkent. Après ma licence, j'ai fait une maîtrise ès études en développement. Pour mon mémoire de maîtrise – sur le chômage en Ouzbékistan – j'ai passé encore trois mois là-bas à faire de la recherche ; chaque personne à qui j'ai parlé avait une opinion sur la question. Par la suite, j'ai posé ma candidature pour un emploi dans le bureau de Tachkent de Human Rights Watch (HRW) et j'ai été invitée à passer des tests de recrutement à New York. Mais la réponse s'est fait attendre et je suis retournée en Ouzbékistan pour travailler pour un voyageur néerlandais. Un peu plus tard, HRW m'a proposé l'emploi en question et j'ai travaillé avec eux pendant six mois en 1999–2000.

KVB En travaillant avec HRW sur le terrain vous deviez poser des questions sur des sujets sensibles du point de vue politique. HRW vous a-t-il donné une formation pratique quelconque ?

CTB Non pas vraiment. Je ne savais pas grand-chose de la structure de l'organisation et je n'ai jamais rien vu qui puisse ressembler à un manuel. J'étais l'assistante du directeur du bureau de Tachkent, qui était très compétent. Un soutien pratique était également facilement accessible de New York, mais je n'ai reçu aucune formation en tant que telle avant mon départ.

KVB Le gouvernement était-il ouvert à la présence de HRW ?

CTB HRW avait reçu l'agrément des ministères des Affaires étrangères et de la Justice. Chaque fois que HRW rédigeait un rapport, un exemplaire en était remis aux fonctionnaires gouvernementaux. Chaque année, nous demandions également à avoir une réunion avec des fonctionnaires de haut rang. Bien entendu, ils lisaient ou relisaient nos rapports avant chaque réunion. Les cas bien en vue ayant trait, par exemple, au traitement d'activistes locaux des droits de l'homme en Ouzbékistan faisaient de temps à autre l'objet d'une discussion.

KVB Comment, d'un point de vue pratique, procédiez-vous pour observer la situation relative aux droits de l'homme en Ouzbékistan ?

CTB Je me suis posé la question au départ sachant que le gouvernement est assez autoritaire et que les gens ont peur de parler. Mais vous seriez surpris de savoir combien sont venus à ce bureau. Les familles de personnes qui avaient été arrêtées nous étaient envoyées par des activistes locaux des droits de l'homme. Les gens ont également remarqué notre présence comme nous assistions à des procès et demandaient qui nous étions et ce que nous faisons et ils prenaient contact avec nous plus tard. Souvent ceux qui sont harcelés ou arrêtés se connaissent entre eux. Les proches de ceux qui étaient arrêtés et les employés locaux qui s'occupent des droits de l'homme constituent des contacts importants, bien que ce soit à vous de juger ce que l'on vient de vous dire. L'établissement de rapports de HRW est aussi objectif que possible. Les sources sont vérifiées extrêmement minutieusement.

KVB L'activisme religieux est l'une des menaces les plus importantes selon le gouvernement. Quelle position adopteriez-vous si vous vous trouviez en face d'un activiste islamique dont les droits de l'homme étaient bafoués mais qui s'efforçait en fait d'établir un État islamique sans grand respect des droits de l'homme ou de la démocratie ?

CTB Bien évidemment, je ne peux pas parler ici au nom de HRW ou de MSF et ce n'est pas mon propos. Je parle uniquement de mon propre point de vue. Mais ceci est sans aucun doute un enjeu, spécialement depuis que les mouvements religieux ont été réprimés. Je ferais une distinction ici entre les organisations, mouvements ou partis qui sont prêts à employer la violence pour atteindre leurs objectifs et ceux qui ne le sont pas. Je dirais que quiconque exprime son opinion d'une manière pacifique et n'essaie pas d'obliger les autres par la force à accepter cette opinion, ne peut être persécuté. Je pense qu'il y a beaucoup de gens en Ouzbékistan qui sont curieux de savoir ce qu'il est écrit dans le Coran et qui souhaitent être de bons Musulmans. Ils veulent savoir comment prier, comment s'habiller de façon décente et vous ne pouvez leur refuser cela. Les activistes religieux ont ce zèle du missionnaire et ils veulent convertir, mais ils ne vous mettront pas tous le pistolet à la tempe pour atteindre cet objectif.

KVB Quel effet cela vous a-t-il fait, en tant que femme occidentale venant d'un pays libéral, de rencontrer des Musulmans fervents qui ont des opinions différentes des vôtres sur les rôles des hommes et des femmes ? Leur était-il difficile de vous rencontrer ou était-ce une forme normale d'interaction ?

CTB C'était en fait assez normal. N'oubliez pas que sous la domination soviétique les hommes et les femmes communiquaient tout à fait librement et ouvertement.

Plusieurs personnes que j'ai rencontrées ont admis être devenues religieuses seulement au cours des dernières années, mais elles sont indubitablement habituées à voir toutes sortes de gens et de rapports sociaux. Pour moi, il n'est pas difficile de communiquer ; je peux lire à travers leur rhétorique et j'essaie de parler d'une façon qui leur est intelligible. J'essaie d'indiquer que j'ai quelques connaissances de leur culture et de leur religion. Mais dès qu'il y a la moindre suggestion que je pourrais me convertir, j'explique mon passé et ma vision du monde. En dernière analyse, c'est une question de respect de l'autre, mais aussi de se faire respecter.

KVB L'Ouzbékistan est mieux nanti que le Tadjikistan, mais les services sociaux sont néanmoins sur le déclin. Le gouvernement a-t-il une politique socio-économique active ?

CTB Le gouvernement joue un rôle non négligeable dans le domaine de la politique économique, il essaie notamment d'attirer des investissements étrangers vers des produits de prestige. Mais ceci ne produit que peu de possibilités d'emploi et la courbe démographique ne cesse de monter. Le cadre juridique n'est pas très encourageant pour la création de petites entreprises privées et d'échanges commerciaux régionaux. Le système financier entrave également le développement économique et les taux d'imposition découragent les entrepreneurs. Qui vous connaissez est bien plus une garantie de succès que ce que vous connaissez. En ce qui concerne la politique sociale, les structures existent sur papier. Il y a un système de retraites, une aide pour les jeunes mères et les familles nombreuses et une allocation chômage, mais une grande partie n'a qu'une profondeur et une substance limitées. Prenons la réforme de la santé, par exemple. Il y a de grands projets pilotes ; la Banque mondiale est là, le programme de soutien technique Tacis de la Commission européenne est là, le Ministère de la Santé lui-même met de l'argent dans ce projet et tout cela paraît très impressionnant – mais jusqu'ici les gens ordinaires n'ont guère vu de résultats tangibles et ils perdent peu à peu confiance en un système qui est géré selon des soins médicaux (officieusement) payants et qui manque de médicaments à des prix abordables.

KVB Qu'est-ce qui vous a poussée à passer de HRW à MSF-Holland ?

CTB Il y avait plusieurs raisons, mais pour moi la raison principale était d'acquérir une plus grande expérience des organisations pour mon propre perfectionnement professionnel. MSF-Holland m'ont donné beaucoup d'information de base, ils m'ont donné un briefing préparatoire très complet, ils avaient tout sur papier, ils m'ont fourni des manuels de mission et je savais davantage ce que j'allais faire lorsque je suis partie pour prendre mes fonctions actuelles dans la vallée de la Fergana.

KVB Était-ce important pour vous, qui avez travaillé avec HRW, que le mandat de MSF englobe aussi un rôle de « témoignage » ?

CTB Oui, c'était une bonne chose de voir cela reconnu au sein de MSF. Les priorités sont différentes, mais l'organisation reconnaît combien il importe d'avoir une connaissance plus large du contexte.

KVB Pourquoi un projet dans la vallée de la Fergana ? Je croyais que c'était l'une des parties les plus riches de l'Ouzbékistan.

CTB MSF-Holland avait déjà un vaste projet dans l'ouest de l'Ouzbékistan, dans le cadre de son Programme plus vaste de la région de la mer d'Aral. Mais l'on a estimé que les besoins sanitaires à l'est ne pouvaient pas être laissés pour compte. L'impression générale est que la vallée de la Fergana est riche d'un point de vue agricole, mais beaucoup font de l'agriculture de subsistance. L'an dernier la sécheresse a détruit de nombreuses récoltes et la région est sujette aux glissements de terrain provenant des montagnes environnantes. En raison de la forme de la vallée, il y a des endroits où la nappe phréatique est très haute et où toute l'eau d'irrigation s'accumule, charriant dans son cours tous les pesticides des champs de coton et rien ne pousse là. Ces problèmes, auxquels s'ajoute l'effondrement des structures de protection sociale, ont prédisposé la population à des ennuis de santé basiques mais très généralisés. MSF essaie de s'attaquer à ces problèmes grâce à ses activités de promotion sanitaire. Au bout du compte, la Fergana n'est pas une région aussi riche que les gens ont tendance à le penser.

KVB La vallée de la Fergana traverse l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Kirgizstan. L'on dit souvent que s'il y avait un conflit régional en Asie centrale, ce serait au sujet de la vallée de la Fergana. Est-ce correct ?

CTB Bien sûr, les frontières entre ces pays ont des formes très bizarres et les problèmes frontaliers constituent un facteur important dans les rapports politiques entre ces pays. Il y a eu des incursions armées et les possibilités de conflit sont latentes, mais je dirais que c'est essentiellement à cause de conditions structurelles ou internes. Il y a une large population, pas assez de terre pour que chacun puisse faire pousser des vivres et pas assez de travail. L'infrastructure est prête à s'effondrer et de nombreux Ouzbeks qui ne sont pas de souche et qui assureraient le personnel du secteur tertiaire, sont repartis. Je citerais les catastrophes naturelles, les disputes pour s'approprier les ressources naturelles et les tensions sociales comme étant des risques majeurs. Il est patent que la baisse économique et sociale constitue une poudrière susceptible d'être allumée par un feu extérieur. Mais, pour le moment du moins, l'État exerce un ferme contrôle généralisé. Ceci maintient la situation au calme mais, au bout du compte, la stabilité doit venir du développement socio-économique.

KVB D'habitude, les travaux des ONG s'effectuent au micro niveau. Comment gérez-vous les « macro dimensions » du contexte dans lequel vous travaillez ? Vous engagez-vous au niveau de la politique nationale ?

CTB Nous n'essayons pas d'influencer directement les politiques de réforme de la santé au niveau national,

mais nous collaborons étroitement avec nos homologues nationaux au niveau local et nous espérons leur fournir quelques instruments qu'ils pourront utiliser dans leur future mise en œuvre de la politique. Dans la vallée de la Fergana, nous avons un programme extensif d'éducation sanitaire, qui joue un rôle de plus en plus important dans le processus de réforme de la santé en passant de services curatifs au personnel pléthorique à un système de soins de premier secours plus rationnel et plus généralisé.

KVB Même si la santé publique contribue à un meilleur rapport coût-bénéfice, à un moment donné il faut tout de même se pencher sur l'économie globale de la santé et sur le financement global des services médicaux. D'autres organisations travaillent-elles dans ce domaine ?

CTB Oui, les réformes de santé sont soutenues par un prêt de la Banque mondiale pour les lignes de communications et un investissement en équipement. Tacis contribue à la restructuration du ministère de la Santé et ses branches locales et régionales comprennent l'informatisation des systèmes de données. USAID finance une recherche sur la mise en œuvre et une nouvelle formation médicale dans certains projets pilotes, dont l'un est dans la vallée de la Fergana, où toute la structure sanitaire est en train de subir une transformation complète et où le personnel médical est en train

de recevoir une nouvelle formation pour devenir médecins de famille ou généralistes. Un système moderne de santé devrait être prêt et opérationnel d'ici à 2005.

KVB Quel est l'aspect le plus stimulant de travailler en Asie centrale, et qu'est-ce qui est le plus difficile ?

CTB La chose la plus difficile est la bureaucratie et le manque d'initiative, même parmi des gens qui ont reçu une éducation supérieure ; l'aspect le plus stimulant est que les gens sont souvent très chaleureux et accueillants. Tout ici se compose de deux niveaux et il faut du temps pour découvrir le niveau inférieur. Les fonctionnaires gouvernementaux peuvent être très sympathiques avec vous, bien qu'ils n'aient aucune intention de vous donner ce dont vous avez besoin. D'autre part, les habitants peuvent vous offrir une table couverte de vivres mais ce que vous ne voyez pas c'est que, peut-être, ils devront manger du pain sec pendant deux semaines après car ils vous ont donné plus qu'ils ne pouvaient se le permettre. Il faut du temps pour savoir ce qui se passe réellement et il faut du temps pour obtenir quoi que ce soit. Mais une fois que vous sentez que vous avez atteint ce niveau de compréhension et d'acceptation, vous vous sentez très à l'aise et très utile.

Pour en savoir plus sur les travaux de MSF en Ouzbékistan, consulter <www.msf.org/aralsea>.

L'optique du développement dans une société au lendemain du conflit

Koenraad Van Brabant en conversation avec Hakim N. Feerasta, Représentant résident, Réseau de développement Agha Khan, Tadjikistan

Koenraad Van Brabant L'Agha Khan est reconnu comme étant le chef spirituel (*imam*) de la communauté ismaélienne et la majorité des Ismaéliens qui se trouvent au Tadjikistan vivent dans la région orientale du Gorno-Badakshan. Travaillez-vous spécialement avec les Ismaéliens ?

Hakim N. Feerasta Eh bien, selon les estimations il y aurait 25 millions d'Ismaéliens à travers le monde. Le Tadjikistan est l'un des pays où ils vivent. Mais le Réseau de développement Agha Khan est une organisation laïque ; elle ne travaille pas seulement pour la communauté ismaélienne. Nous opérons dans un cadre éthique qui est inclusif et non exclusif. Nous étudions bien entendu où nous irons travailler, à cause de la tradition de bénévolat qui existe au sein de la communauté ismaélienne. Là où nous allons nous essayons de mobiliser les ressources de la communauté pour gérer les programmes et les mettre en œuvre. C'est une condition de la participation. Mais une fois que nous avons choisi une région, tous nos programmes sont accessibles à tous ceux qui y vivent. À l'heure actuelle, on estime à 210 000 le nombre d'habitants du Gorno-Badakshan, mais parmi ceux-ci il y a des

Musulmans qui ne sont pas des Ismaéliens et des non Musulmans. Or il y avait de nombreux Badakshanis et Ismaéliens hors du Badakshan qui sont venus nous voir et qui nous ont dit « voyez, nous sommes aussi dans le besoin ». Je leur ai répondu : « nous ne travaillons pas pour les Badakshanis ou pour les Ismaéliens, nous travaillons au Badakshan ». Nous ne sommes pas une organisation religieuse et nous ne travaillons pas purement au bénéfice de la communauté ismaélienne.

KVB J'ai entendu dire qu'il y avait un déficit vivrier structurel au Gorno-Badakshan. Quels sont les autres sujets qui posent des problèmes majeurs ?

HNF Le Tadjikistan était la plus pauvre des républiques soviétiques et le Gorno-Badakshan était la région la plus pauvre du Tadjikistan. Du temps de l'Union soviétique, le Tadjikistan était tributaire d'un point de vue économique des ressources provenant de Moscou et le Gorno-Badakshan, à son tour, était lourdement tributaire de subventions émanant de la capitale, Dushanbe. Tout venait de l'extérieur. Avec l'effondrement de l'Union soviétique en 1991, ce soutien a disparu. Puis est arrivée la guerre civile. L'une des premières choses à faire était

d'assurer la survie des populations. Nous avons alors lancé un programme majeur d'assistance humanitaire. Tout d'abord, nous avons envoyé une mission d'évaluation, à l'invitation du gouvernement. Ensuite, nous avons entamé un dialogue avec le gouvernement et avec les populations sur le fait que nous pouvions fournir une assistance humanitaire mais qu'une telle démarche ne pouvait s'inscrire dans la durée. Et, qui plus est, nous avons déclaré que nous étions convaincus que la région avait les moyens de devenir autosuffisante. Nous avons donc entamé un programme de réforme agricole. Ce programme se concentrait sur trois aspects : la gestion privée de la terre, l'amélioration des contributions et des conseils techniques. Après de longues discussions, les *hokamath* (maires) sont convenus de privatiser la majeure partie de la terre et nous avons offert contributions et conseils. D'une autosuffisance inférieure à 15 pour cent, l'an dernier, le Gorno-Badakshan dans son ensemble a atteint 90 pour cent d'autosuffisance pour la production des denrées de base. Je dis dans son ensemble parce que, étant donné le terrain moun-tagneux, certaines régions subiront des déficits vivriers chroniques. Il nous faut étudier comment nous pouvons aider ces localités qui ne sont pas « autosuffisantes » à produire les revenus nécessaires pour devenir « sûres d'un point de vue alimentaire ». Nous avons aussi entamé un programme de micro crédit pour résoudre le problème de l'emploi et des revenus.

Nous avons pour principe d'encourager toute activité économique créatrice d'emploi et de revenus. Mais les gens n'étant pas habitués à travailler dans une économie de marché, ils ne connaissaient pas la planification commerciale ni la gestion et tout ce qui va avec. Et donc, avant d'obtenir un crédit, ils reçoivent une formation. L'un des premiers prêts que nous avons accordés était pour une clinique dentaire privée. Le système national de santé ne fonctionnait plus, les gens avaient besoin de traitement dentaire et le dentiste a demandé un crédit. Nous lui avons accordé un prêt modeste de mise en route qu'il a remboursé en quelques mois. Il a ensuite contracté un autre prêt pour développer son affaire. D'autres prêts ont servi à créer des bains publics, des restaurants, un théâtre, des ateliers où l'on travaille le bois et toutes sortes d'autres choses. Nous nous sommes aussi impliqués dans le secteur de l'éducation et nous avons fait des essais avec la formation des professeurs, l'évolution des programmes scolaires et la gestion des établissements scolaires. Tout ceci est effectué en dialoguant étroitement avec la communauté.

KVB Des communautés diverses peuvent opter pour des politiques différentes. Mais en même temps vous avez besoin d'une ligne de conduite commune. Ceci provoque-t-il des tensions ?

HNF Le système soviétique de santé était curatif et fondé sur l'hôpital. Les soins médicaux étaient aussi assurés gratuitement. Il y avait une grande utilisation inutile des hôpitaux et toute une liste de médicaments qui, selon nos experts, n'étaient pas indispensables. Ils se sont donc assis autour d'une table avec les fonctionnaires du ministère, ils ont étudié la récurrence

des maladies et rationalisé la liste des médicaments. Ils ont également choisi des médicaments génériques meilleur marché plutôt que les noms de marque. Puis ils ont assuré une formation sur l'usage correct de ces médicaments. Dans ce contexte, nous avons introduit l'idée d'un fonds renouvelable et nos principes de décisions communautaires, de gestion communautaire et de recouvrement des coûts. Il leur reste alors à décider comment ils dépenseront leurs revenus. Les communautés ont instauré leur propre système de financement, qui diffère d'un endroit à l'autre, mais les principes d'action sont les mêmes.

KVB Vous avez mentionné plus haut la réforme agricole et la privatisation des terres. Il s'agit ici typiquement de politique nationale et pourtant bien des discussions semblent se dérouler au niveau local. Comment le gouvernement central considère-t-il le fait que, dans le Gorno-Badakshan, la privatisation est en train de se faire, encouragée par une organisation internationale ?

HNF Nous avons démarré la réforme agricole vers 1994. Pendant les deux premières années cela a été très difficile. Mais après, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international sont entrés en jeu et ont commencé à parler réforme et privatisation. Puis le Président lui-même a visité le Gorno-Badakshan. Et, si ma mémoire est bonne, c'est en 1996, au cours d'une discussion au parlement sur la réforme agraire, qu'il a dit : « allez voir ce qui se passe au Gorno-Badakshan ». Au début de l'an dernier, une délégation gouvernementale de haut niveau s'est rendue au Gorno-Badakshan pour voir comment les choses avaient évolué sur place. Ainsi cela a servi de modèle. Mais les gens doivent prendre conscience que ce n'est pas une solution magique. Des efforts innombrables et une réflexion approfondie sont à la base de ce programme. C'est une évolution organique qui doit être internalisée, cela ne saurait se faire sur simple publication d'un décret.

KVB Comment préparez-vous votre personnel ?

HNF Tout d'abord, lors du recrutement nous nous intéressons à la personnalité et à l'inclination. Puis nous envoyons nos recrues dans le nord du Pakistan pour qu'elles voient le cheminement suivi là-bas. Nous avons aussi fait venir ici des gens très expérimentés du Pakistan. C'est donc par l'exposition, la formation, le mentorat. Mais le personnel est en majorité recruté sur place. Nous avons un Mountain Societies Development Programme qui est une ONG que nous avons créée ici pour mettre en œuvre le programme de réforme agricole. Bien que ses effectifs soient nombreux elle ne compte que trois ou quatre expatriés.

En 1996, le gouvernement nous a demandé d'envisager de travailler dans la Vallée du Karategin, qui est un fief de l'opposition. Le gouvernement a remarqué que depuis que nous avons commencé notre programme, il n'y avait pas eu d'incidents de violence importants au Gorno-Badakshan. Ceci est dû au fait que les habitants ont pris conscience que s'il y avait un conflit ou des actes de violence, ils perdraient ce programme. Nous leur avons

dit clairement que la paix et la stabilité étaient des préalables sans lesquels nous ne pouvions travailler dans leur région. Et ils se rendent compte de ce que le programme leur apporte. Alors, nous sommes allés parler aux populations, au gouvernement et à l'opposition dans la Vallée du Karategin et nous leur avons expliqué quelles étaient nos conditions pour y travailler. Nous avons invité quelques habitants de la vallée à passer une semaine au Gorno-Badakshan pour apprendre quelque chose au sujet de la privatisation et de la participation communautaire. Toujours ces deux mêmes aspects : formation et exposition.

KVB Si des tensions surviennent dans une région où vous travaillez, votre personnel s'impliquerait-il pour essayer de servir de médiateur et de désamorcer la situation ?

HNF Si nous sentons que notre intervention pouvait être utile, bien évidemment nous proposerions nos services. La violence affecte tout le monde et l'un des desseins de notre programme est de soutenir la paix et de veiller à ce qu'il n'y ait pas de violence.

KVB Plus haut, nous avons discuté le fait qu'il y a des régions qui continueront à avoir un déficit vivrier et qui, par conséquent, devront se procurer des vivres auprès de régions qui produisent en excédent. Ceci présuppose que le marché et les échanges commerciaux sont opérationnels. Typiquement, les organisations humanitaires concentrent leurs efforts sur les contributions, y compris le crédit et la formation, qu'elles peuvent davantage contrôler que le marché. Comment vous assurez-vous que le marché opère au bénéfice de vos programmes et des populations que vous aidez ?

HNF C'est vrai, nous apportons des contributions. Mais nous remplissons aussi des fonctions de modérateurs. Nos contributions initiales envers les fermiers ont été fournies sur la base du troc parce qu'il n'y avait tout simplement pas d'argent au Gorno-Badakshan. Notre contribution était en nature et ils nous la rendaient en

nature, avec un pourcentage. Puis, à mesure que l'argent est rentré, nous sommes passés au crédit en numéraire. Nous nous apercevons que lorsqu'il y a de la demande et de l'argent, le marché se met en route. Les fermiers commencent à acheter au marché plutôt qu'à nous. Ce que nous devons faire, c'est leur fournir des informations comme, par exemple, le prix des pommes de terre dans divers endroits, combien d'hectares ont été plantés et ainsi de suite, de sorte que les fermiers peuvent commencer à faire quelques projets. En second lieu, les installations comme les marchés et les routes doivent être instaurés et c'est pourquoi nous participons au développement de l'infrastructure. Dans le nord du Pakistan, par exemple, l'on produit des abricots, des fraises et des cerises de qualité excellente, qui sont des denrées très périssables. Alors, nous avons fait des essais de tri et de conditionnement puis de commercialisation. Nous avons amené des gens de cette région à Rawalpindi et à Lahore et dans d'autres endroits où se trouvent les marchés et nous les avons présentés aux marchands de gros. À l'heure actuelle, ils exercent leurs activités sans aucune participation de notre part.

KVB Vous avez mentionné que le bénévolat faisait partie de la philosophie de l'organisation. Étant donné l'état de l'économie et le pouvoir d'achat très modeste au Tadjikistan, comment les gens ici peuvent-ils se permettre de faire un travail bénévole ?

HNF Ici, c'est vraiment un cas de figure différent. Nous faisons participer des bénévoles en Inde, au Pakistan et en Afrique orientale. Souvent, nous avons dû créer des services de santé et d'éducation de toutes pièces. Ici, ces services existent, et il y a le personnel. Ce que nous devons faire est réformer, former de nouveau et « affiner ». Il n'a pas été aussi nécessaire de faire appel à des bénévoles, cependant nous en avons tout de même quelques-uns. Même lorsque les circonstances sont difficiles, l'on trouve toujours des volontaires prêts à contribuer.

Le site Internet du Réseau du développement Agha Khan est à <www.akdn.org>.

Références : Ouzbékistan et Tadjikistan

Roger D. Kangas, *Uzbekistan in the Twentieth Century: Political Development and the Evolution of Power* [L'Ouzbékistan au XX^e siècle : le développement politique et l'évolution du pouvoir] (Londres : Palgrave, 2001)

Human Rights in Uzbekistan [Les droits de l'homme en Ouzbékistan] (Helsinki : Human Rights Watch, 1993)

Tajikistan : Refugee Reintegration and Conflict Prevention [Le Tadjikistan : la réintégration des réfugiés et la prévention des conflits] (New York : Forced Migration Project, Open Society Institute, 1998)

Mhammad Reza Djalili (éd.), *Tajikistan: The Trials of Independence* [Le Tadjikistan : les épreuves de l'indépendance] (Londres : Palgrave, 1998)

Shirin Akiner, *Tajikistan: Disintegration or Reconciliation* [Le Tadjikistan : désagrégation ou réconciliation] (Londres : Royal Institute of International Affairs, 2001)

Nancy Lubin, Keith Martin et Barnett Rubin, *Calming the Ferghana Valley: Development and Dialogue in the Heart of Central Asia* [Calmer la vallée de la Fergana : développement et dialogue au cœur de l'Asie centrale] (New York : Century Foundation Press, 1999)

Roald Z. Sagdeev et Susan Eisenhower (éds), *Central Asia: Conflict, Resolution and Change* [Asie centrale : conflit, règlement et changement] (Washington DC : Center for Political and Strategic Studies, 1995)

L'assistance humanitaire mondiale : tendances et perspectives d'avenir

Comment – et pourquoi – l'aide humanitaire a-t-elle changé au cours de la décennie écoulée ? Nicola Reindorp se penche sur un récent rapport émanant de Development Initiatives [Initiatives de Développement] qui suggère quelques réponses

Au cours des années 1990, le revenu moyen des pays de l'OCDE est passé de 21 000 à 28 000 dollars des États-Unis par an et par habitant. Sur ce montant, un peu plus de 5 dollars par an étaient consacrés à l'assistance humanitaire. En tant que proportion du PNB, l'assistance humanitaire des pays de l'OCDE a baissé d'un tiers – soit de 0,03 pour cent à 0,02 pour cent. En 1988, environ 45 pour cent de l'assistance humanitaire était donnée en contributions multilatérales aux Nations unies ; les donateurs bilatéraux contrôlaient la moitié de toute l'assistance humanitaire et l'Union européenne cinq pour cent. Une décennie plus tard, les donateurs bilatéraux contrôlaient 62 pour cent, l'Union européenne 11 pour cent et les Nations unies 27 pour cent. La même année, un cinquième de toute l'assistance humanitaire était consacré à aider les réfugiés et les demandeurs d'asile dans les pays donateurs. Une dizaine de millions de personnes étaient aidées dans des pays dont le revenu moyen par habitant était inférieur à 8 dollars par jour.

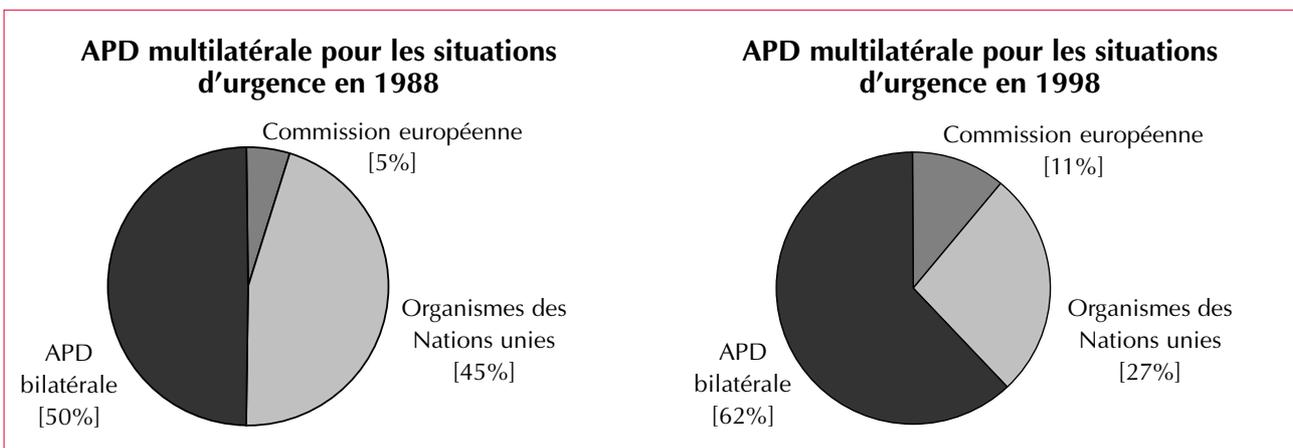
Ceci ne représente que quelques-uns des chiffres surprenants cités dans *Global Humanitarian Assistance 2000*, un rapport de Judith Randel et Tony German de Development Initiatives pour le Comité permanent interorganisations de l'ONU (IASC). L'objectif de ce rapport est de faire mieux comprendre quelles sont les tendances en matière de financement et d'acheminement de l'assistance humanitaire dans le monde. Avec des chapitres sur le flux de l'aide d'urgence et les voies qu'elle emprunte, sur la politique de l'assistance humanitaire et sa gestion, le rapport associe des données

statistiques à des évaluations qualitatives du secteur. C'est aussi un ouvrage de référence utile, offrant une vue d'ensemble sur la façon dont une sélection de donateurs majeurs, dont ECHO et USAID, sont régis et organisés.

Indicateurs qualitatifs et quantitatifs

Du point de vue du volume, le rapport montre comment les niveaux d'assistance humanitaire ont fluctué au cours de la décennie écoulée : en 1991, l'aide se chiffrait à 4 milliards 600 millions de dollars au total ; trois ans plus tard, elle a culminé à 5 milliards 700 millions de dollars et, en 1998, elle a atteint 4 milliards 500 millions de dollars. Dans ce tableau global, le rapport fait aussi état d'une tendance vers la bilatéralisation de l'assistance telle que les donateurs bilatéraux contrôlent à présent plus de 60 pour cent de l'assistance humanitaire mondiale alors qu'au cours des années 1990, la part de l'ONU est tombée de 45 pour cent à 27 pour cent. Bien que le volume d'aide contrôlé par l'ONU se soit accru de 32 pour cent en termes réels, celui de la Commission européenne a quintuplé, tandis que les budgets des donateurs bilatéraux ont plus que triplé, passant de moins de 1 milliard de dollars au commencement de la décennie à 3 milliards de dollars à la fin. La mise de côté aussi a augmenté et ce, d'un tiers au cours des trois dernières années.

Par opposition au resserrement des revenus ressenti par les organismes des Nations unies, les ONG ont été une voie privilégiée pour l'acheminement de l'aide pendant toute la décennie. Dès la fin des années 1990, la plupart des pays de l'OCDE déboursaient au moins un quart



Source: Statistiques d'OECD DAC

de leur assistance d'urgence par le truchement des ONG. Certains donateurs ont montré une forte hausse du volume de leur assistance qui empruntait cette voie : au milieu des années 1990, 45 pour cent du budget d'ECHO était dépensé par l'intermédiaire des ONG; en 1998, ceci dépassait les 62 pour cent. Même la Suède, résolument multilatéraliste, a vu augmenter le pourcentage de l'aide qu'elle alloue par le biais des ONG, de 11 pour cent en 1997 à 28 pour cent en 1998. Il n'en reste pas moins qu'il y a des exceptions : les dépenses de la Grande-Bretagne à travers ses ONG pour les secours dans les situations d'urgence ont baissé de quelque 60 pour cent, de 59 millions de livres sterling (soit près de 92 millions de dollars) en 1995-96 à 24 millions de livres sterling (soit 40 millions de dollars) en 1998-99. Aux États-Unis, le tableau est compliqué par la distinction entre les ONG, qui sont classées comme étant des entités internationales à but non lucratif et les Organisations privées de bénévoles (OPB) qui sont vaguement définies comme étant des « organisations américaines ». En moyenne, 75 pour cent des allocations d'aide des États-Unis ont été assignés aux ONG et aux OPB dans les années 1990, mais en 1996-97, les ONG n'ont reçu que 13 pour cent de l'argent dépensé et les OPB 58 pour cent.

Se penchant sur les principes généraux et la politique à l'origine de cette situation, Randel et German remarquent l'élan de la part des donateurs vers des approches mieux intégrées et les demandes plus grandes qui pèsent sur le personnel humanitaire et sur les budgets humanitaires. Les auteurs ont aussi exprimé une certaine inquiétude devant le fait que de nombreux pays vulnérables étaient exclus d'une aide au développement à long terme en conséquence des politiques d'obligation de résultats (comme l'illustre un point sur les objectifs du CAD) et une tendance à favoriser les pays qui avaient une « bonne politique ». Le rapport présente des preuves de cette hausse du ciblage et du *dirigisme* parmi les donateurs officiels. Ceci se manifeste dans la plus grande demande d'analyses de cadre logique, d'une gestion fondée sur les résultats et d'autres mesures de ciblage. Ce phénomène est aussi présent dans la proximité plus grande des donateurs aux opérations humanitaires et dans leur plus grande négligence de ces mêmes opérations.

Le rapport suit aussi la progression des changements dans les régimes contractuels et les modifications des rapports stratégiques entre donateurs et bénéficiaires. Les exemples cités comprennent les partenariats britanniques avec les principales institutions multilatérales telles que le HCR, le PAM et le CICR, l'accord-cadre de partenariat (ACP) d'ECHO et les discussions au sujet d'un « accord collectif » entre l'ONU et ECHO.

Comme contrepoint à leur analyse de la hausse du *dirigisme* et de la surveillance des donateurs, German et Randel suggèrent que, là où ces rapports se caractérisent par des systèmes plus transparents de gestion des fonds reposant sur une planification à long terme, ces rapports stratégiques modèrent le contrôle bilatéral exercé sur le financement.

Mesurer le besoin humanitaire

Une question plus profonde se trouve au cœur de ce rapport, à savoir comment mesurer les besoins humanitaires. Si l'une des utilisations des données présentées par Randel et German est d'évaluer dans quelle mesure sont satisfaits les besoins des populations qui souffrent en raison de violents conflits ou de catastrophes, le rapport se contente de présenter les estimations disponibles quant au déplacement et au nombre de sinistrés affectés par les calamités. Établir ce qui constitue un besoin humanitaire, et en mesurer l'étendue, constituent des tâches essentielles si nous voulons évaluer l'efficacité de l'action humanitaire mondiale.

Ceci dit, cet ouvrage demeure une référence indispensable pour les données de même qu'une analyse fascinante qui tente de rendre intelligibles les tendances en matière d'action et de pratique humanitaires. De l'admission même du rapport, il demeure des lacunes, en particulier (et pas des moindres) l'ampleur de l'assistance fournie par les communautés et les pays sinistrés eux-mêmes. Néanmoins, parvenir à une telle clarté et à une telle minutie en partant de données opaques, dispersées et partiales n'est pas une mince affaire. Dans l'introduction du rapport il est dit que cette étude est la première de la série d'études ciblées prévue par l'IASC sur les flux d'aide humanitaire. L'avenir de cette série sera à surveiller. Nous avons encore des choses à apprendre si le monde veut comprendre à quel point sont satisfaits les droits à l'assistance et à la protection des populations affectées par les catastrophes et par le conflit.

Nicola Reindorp est chercheur pour le Humanitarian Policy Group de l'ODI.

Global Humanitarian Assistance 2000 a été publié en mai 2000 par le Comité permanent interorganisations, Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH), Genève. S'adresser au BCAH au Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse, Tél. : (41) 22 917 1234, Fax (41) 22 917 0023, email <ochagva@un.org>.

Les statistiques du CAD sont disponibles à <www.oecd.org/dac>.

Examen critique de l'aide humanitaire espagnole

*L'aide humanitaire espagnole est relativement nouvelle, relativement modeste et ses objectifs sont relativement limités. Dans cet article, **Karlos Pérez de Armiño** et **Francisco Rey** jettent un œil critique sur les événements récents et tracent point par point les tendances futures*

Bien qu'il s'agisse d'un phénomène encore relativement récent et encore relativement modeste en volume, l'aide humanitaire espagnole a connu une couverture médiatique et un poids politique sans précédent. À la suite de l'ouragan Mitch en 1998, les dons à l'adresse des ONG ont atteint plus de 180 millions de dollars alors que les Espagnols ont répondu présents en raison de leur liens historiques et culturels étroits avec l'Amérique centrale. Cet événement, auquel s'ajoute la réaction face à la crise du Kosovo de 1999, a amené le gouvernement à s'intéresser de beaucoup plus près à l'assistance humanitaire et à renforcer ses programmes d'aide. En même temps, cependant, l'aide est devenue un instrument beaucoup plus visible de la politique étrangère espagnole et sa politisation n'a cessé de croître. Pendant la crise du Kosovo, par exemple, le gouvernement s'est servi d'une rhétorique humanitaire pour appuyer son implication et la ligne de démarcation entre les aspects militaire et humanitaire de la crise était floue.

Les débuts de l'aide humanitaire espagnole officielle

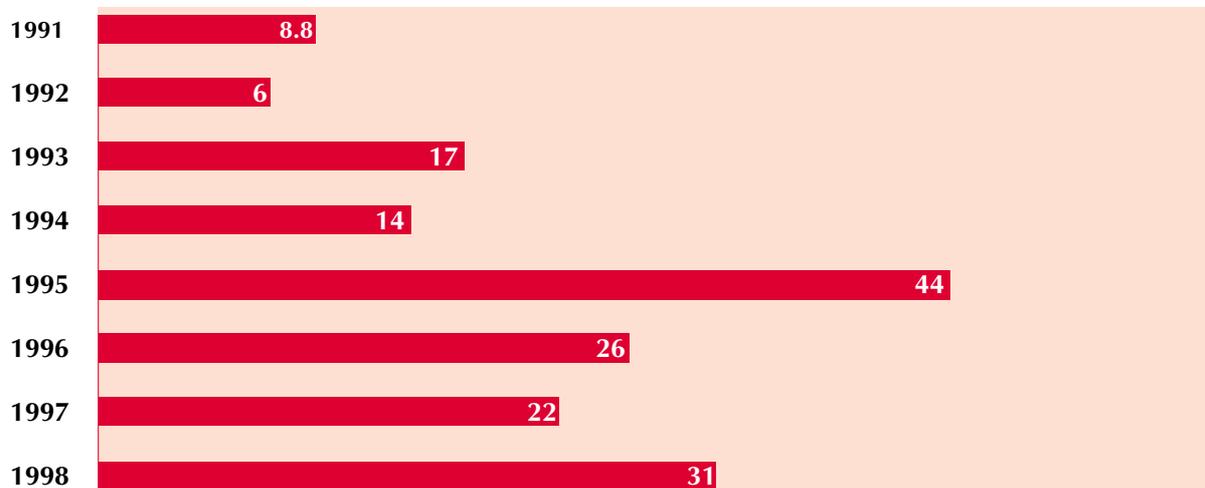
L'aide publique au développement (APD), y compris l'assistance humanitaire, a commencé dans les années 1980. Depuis 1988, la coordination est entre les mains de l'Agence espagnole de coopération internationale (AECI) au sein du ministère des Affaires étrangères (certains instruments d'aide tels que les crédits bonifiés sont sous le contrôle du ministère de l'Économie). La Loi sur la coopération au développement international, votée en juillet 1998, a instauré une base solide pour l'aide au développement en général, y compris l'aide humanitaire. Il est prévu de désigner des domaines

prioritaires et la réforme de la structure de l'aide outremer, dont les critères de l'aide humanitaire et les stratégies connexes, est en cours.

Comparé à d'autres formes d'aide, le financement public pour l'assistance humanitaire a été relativement modeste et il n'a pas occupé une place importante dans les discussions gouvernementales sur la conception globale de la coopération au développement. Le niveau de financement pour l'aide humanitaire est parmi les plus modestes des membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. En moyenne, la proportion d'aide totale étrangère réservée à l'assistance humanitaire se situe à deux pour cent, en comparaison avec une moyenne du CAD de sept pour cent.

L'assistance espagnole au développement a traditionnellement consisté en crédits liés à des intérêts commerciaux, impliquant que l'aide sans aucun type de rendement financier, à l'instar de l'assistance humanitaire, n'était pas une priorité. Par ailleurs, nombre de crises et de situations d'urgence complexes des années 1980 et 1990 ont eu lieu dans des régions jugées d'importance marginale pour les intérêts espagnols en matière de politique étrangère. Ce n'est que dans le cas de la crise yougoslave que l'Espagne a fait preuve d'une certaine capacité d'intervention humanitaire, associée à une présence de plus en plus grande au sein des forces militaires de l'ONU. Néanmoins, les contributions aux organisations multilatérales comme le HCR ou le PAM sont limitées ; en 1999, la contribution espagnole librement consentie au HCR était de 3,15 millions de dollars, plaçant ce pays au seizième rang des donateurs,

Assistance humanitaire espagnole officielle, 1991–1998 (en millions de dollars)



Source: Comité d'aide au développement

et celle au PAM de 1,68 million de dollars, soit la dix-neuvième contribution la plus importante. Par comparaison, les États-Unis, le contributeur le plus important au PAM et au HCR, ont donné 452 millions de dollars et 254 millions de dollars respectivement.

Il y a aussi des lacunes au niveau des institutions. L'Unité d'aide humanitaire n'a guère d'influence au sein de l'AECEI et elle ne dispose que de peu de personnel expérimenté et ayant reçu une bonne formation. Ses procédures de gestion sont lentes et manquent de souplesse et elle ne possède pas ses propres moyens logistiques. Bien au contraire, elle compte sur celles de l'armée ou des ONG. La coordination entre l'AECEI et les autres ministères, de même qu'entre l'AECEI et les ONG, est insuffisante.

L'aide humanitaire gouvernementale n'a ni stratégie cohérente, ni objectifs clairs, ni critères ni politiques bien définies. Faute de programmes stables, à long terme, l'assistance a tendance à réagir aux événements et à être fortement sensible à la pression qu'exercent les médias et les hommes politiques. L'accent est sur une intervention à court terme face à la crise : envoi d'une aide d'urgence et d'une assistance médicale d'une part, et secours aux sinistrés de l'autre. Les tâches telles que la prévention des conflits et la médiation, la consolidation de la paix et le renforcement des capacités locales dans les pays cibles ou encore les efforts visant à lier une assistance d'urgence à un développement ou à une réhabilitation à long terme, ne sont absolument pas à l'ordre du jour. Les expériences dans ce domaine d'autres pays donateurs comme le RU et la Suède n'ont pas été incorporées dans l'aide espagnole. Le rôle de l'aide humanitaire par rapport à d'autres instruments d'aide n'est pas clair. L'Espagne joue seulement un rôle limité dans des instances internationales tels que le CAD ou l'Union européenne. (Paradoxalement, le gouvernement espagnol a approuvé une étude sur les coûts de la participation militaire espagnole aux opérations de paix pour évaluer s'ils figuraient dans le cadre de l'APD ; ceci est expressément interdit par le CAD.)

Les autres acteurs : les ONG et les instances paraétatiques

Le niveau d'aide humanitaire donnée par les ONG espagnoles s'est sensiblement accru au cours des années 1990. Selon l'instance de coordination appelée Coordinadora de ONG para el desarrollo, en 1995 le financement pour les ONG se situait à 180 millions de dollars, dont 28 millions étaient en aide humanitaire. Dès 1998, ce chiffre avait plus que doublé pour atteindre 400 millions de dollars, dont 58,5 millions en assistance humanitaire. De nouvelles organisations sont apparues, des ONG internationales se sont établies en Espagne et des ONG qui avaient centré leurs activités sur le développement ont commencé à s'intéresser à des objectifs humanitaires. Cette évolution était due en partie à de nouvelles possibilités de financement de même qu'à une hausse des dons et du soutien de l'UE par le biais d'ECHO. En 1998, les ONG espagnoles ont reçu plus de 30 millions de dollars d'ECHO, soit le quatrième total national après la France, l'Italie et le

RU. Les dons publics suite à l'ouragan Mitch étaient deux fois et demie plus élevés que les fonds assignés à la crise par l'AECEI.

L'une des caractéristiques particulières de la coopération espagnole est sa nature décentralisée, grâce aux communautés autonomes, provinces et administrations locales du pays. De 1995 à 1998, ces entités ont représenté 40 pour cent de toute l'aide humanitaire espagnole, excédant la contribution du gouvernement central. Une assistance décentralisée présente des avantages en ce sens qu'il n'y a pas de dons à rembourser ou de crédits, que les fonds sont canalisés par l'intermédiaire des ONG plutôt que par celui de la bureaucratie centrale et que moins de contraintes commerciales ou de politique étrangère leur sont rattachées. Cette aide a tendance à être orientée vers des régions ou des groupes non visés par l'assistance centrale, à l'instar des réfugiés en Algérie, des Kurdes ou de l'Iraq. Du côté des inconvénients, cette forme d'aide manque d'une vision stratégique et il existe des problèmes de coordination en raison du fait que les priorités diffèrent d'une région à l'autre ainsi que pour des raisons historiques et politiques.

Malgré leur nombre de plus en plus grand et l'augmentation de leur financement, les ONG espagnoles demeurent relativement faibles en comparaison de celles des autres pays européens. Nombre d'entre elles comptent sur le financement gouvernemental et sur les dons privés pour une crise spécifique. En règle générale, les niveaux de formation ont tendance à être inférieurs à ceux des autres pays européens et la connaissance des débats et initiatives qui existent dans le domaine humanitaire – le débat sur « D'abord ne nuis pas » ou sur Sphere, par exemple – n'est pas très répandue. Par conséquent, certaines ONG ont un concept relativement limité de l'action humanitaire, se concentrant sur des interventions de soutien après l'événement et à court terme. Dans certaines ONG qui s'occupent du développement, à l'instar de la Coordinadora de ONG para el desarrollo, l'assistance humanitaire est considérée d'un œil critique.

L'armée

Les troupes espagnoles prennent part aux opérations de maintien de la paix des Nations unies depuis les années 1980 et l'armée espagnole est devenue un participant important des interventions d'urgence. En 1998, lors de la première opération d'urgence de grande envergure du pays, un millier de soldats, quatorze avions et trois navires ont été mobilisés pour faire face aux conséquences de l'ouragan Mitch. En 1999, les troupes espagnoles ont participé à la construction de camps de réfugiés et à l'acheminement des secours au Kosovo et, en 2000, les troupes espagnoles ont transporté l'aide et mis sur pied un hôpital au Mozambique qui était dévasté par les inondations.

Cette participation militaire accrue est le résultat en partie de facteurs externes, parmi lesquels la nouvelle doctrine de l'OTAN en matière de sécurité et l'élargissement des responsabilités de l'Union

européenne occidentale pour inclure les missions humanitaires militaires. Mais il y a aussi des influences politiques nationales : le manque de capacité logistique de l'AECI, la volonté politique d'accroître la présence militaire internationale espagnole et la nécessité d'améliorer l'image de l'armée dans le pays après Franco. Étant donné l'abolition de la conscription, l'armée a besoin de se montrer sous le jour d'une option professionnelle attrayante.

La militarisation de l'assistance humanitaire a rencontré les objections de plusieurs ONG espagnoles et de vastes pans du public espagnol ; les ONG ont refusé la requête du gouvernement leur demandant d'assister à une parade marquant la Journée des Forces armées à Barcelone en mai 2000, par exemple. En outre, la participation militaire aux opérations humanitaires est inefficace et très onéreuse : à titre indicatif, un camp de réfugiés construit par les troupes espagnoles à Hammallaj en Albanie a coûté plus de 16 000 dollars pour chacun des 2250 réfugiés hébergés et n'est resté ouvert que pour deux mois seulement.

Conclusion

L'aide humanitaire gouvernementale est relativement modeste et se politise de plus en plus. Les ONG humanitaires espagnoles ont accru leur capacité grâce au financement provenant d'ECHO, des institutions paraétatiques et du public espagnol. Mais dans les deux cas, il manque une certaine capacité technique et une réflexion conceptuelle ce qui rend délicat l'élaboration

des stratégies et des critères d'assistance humanitaire. Dans ce domaine, l'éducation serait utile et les cursus universitaires sur le développement et sur l'action humanitaire, assortis d'une participation plus importante aux instances internationales, relèvent les normes et augmentent la sensibilisation. Après des années d'isolement, l'Espagne d'aujourd'hui possède un cadre institutionnel, politique et administratif capable de soutenir une aide politique plus engagée. Il existe un consensus puissant en faveur de la hausse de l'aide espagnole et, pour la première fois, l'Espagne a la possibilité de jouer un rôle important dans les domaines du développement et de l'humanitaire. Il n'empêche, il y a un risque de confusion entre les visées humanitaires et les fins politiques et sécuritaires. Il y a donc grand besoin de clarifier le rôle de l'aide espagnole dans un monde de plus en plus complexe.

Karlos Pérez de Armiño est professeur associé en relations internationales à l'Université du pays Basque et chercheur à l'Institut d'études sur le développement et la coopération internationale de Bilbao.

Francisco Rey est chercheur au Centre de recherche sur la paix (CIP) de Madrid et membre de l'Institut sur les conflits et l'action humanitaire (ICAH). Il travaille pour la Croix-Rouge espagnole.

Pour de plus amples renseignements sur l'aide humanitaire espagnole, voir le site Internet de l'Agence espagnole pour la coopération internationale : <www.aeci.es>

Préparatifs de paix et de développement : la proposition de Facilité de redressement stratégique

Shepard Forman et Stewart Patrick plaident en faveur d'un nouveau mécanisme pour exploiter et coordonner l'appui des donateurs vers les pays qui se redressent au lendemain d'un conflit

Au cours des années 1990, la communauté internationale des donateurs a promis une aide dont la valeur dépassait une centaine de milliards de dollars à environ trois douzaines de pays qui se redressaient au lendemain d'un conflit. Ces ressources financières et matérielles étaient destinées à persuader les parties belligérantes à régler les conflits pacifiquement et à jeter les fondements d'une transition durable vers une croissance économique et un gouvernement participatif. Il y a eu des réussites remarquables – au Mozambique, en Namibie, au Salvador et au Guatemala, par exemple – mais ceux-ci constituent l'exception, plutôt que la règle. La Somalie, la Sierra Leone, le Burundi, le Rwanda, la République démocratique du Congo, la Bosnie, le Kosovo et le Timor oriental montrent de façon saisissante les coûts et les carences des arrangements actuels. Souvent, l'aide promise n'a pas été attribuée, l'aide attribuée n'a pas été livrée et l'aide livrée est arrivée trop tard et a été adaptée aux intérêts des donateurs plutôt qu'à ceux des besoins locaux. Par ailleurs, la planification et la mise en œuvre

de l'aide à la reconstruction ont fréquemment souffert d'une préparation insuffisante, d'une coordination médiocre et d'une conditionnalité inconsistante. Un nouveau mécanisme doit être mis en place pour garantir une réponse opportune et efficace aux besoins des sociétés qui se redressent au lendemain d'un conflit.

Les dimensions du défi

Les donateurs continuent à se démener pour ajuster les capacités humanitaires et de développement afin de répondre aux besoins transitoires des sociétés qui sortent de la guerre. Les ressources ont été limitées par des restrictions budgétaires et par une désillusion grandissante relative à l'aide étrangère dans les pays donateurs, alors qu'une forte proportion de l'aide promise par la communauté internationale arrive seulement après des délais considérables. Dans le cas du Cambodge, par exemple, sur les 880 millions de dollars promis en juin 1992 lors de la Conférence sur la réhabilitation et la reconstruction, seuls 200 millions de

dollars avaient été déboursés en septembre 1993 et seulement 460 millions de dollars avant la fin de 1995.

Les explications conventionnelles pour les promesses de dons non tenues ou les retards survenus dans la fourniture de l'aide ont tendance à être unilatérales, reflétant de façon disproportionnée les points de vue soit des donateurs soit des bénéficiaires. En fait, ce sont les deux côtés qui partagent la responsabilité des carences en ce qui concerne la conception, l'acheminement et la mise en œuvre de l'aide. Du côté de la « demande », les États qui se redressent au lendemain d'un conflit n'ont souvent pas la capacité d'absorber les sommes considérables en jeu et ils ne possèdent pas les structures administratives requises pour concevoir et mettre en œuvre des plans détaillés de redressement. L'insuffisance des ressources humaines, l'immaturation des institutions politiques, le sous-développement des cadres juridiques, une transparence limitée et des disputes internes continuelles (ou résurgentes) sapent la bonne gouvernance et encouragent la corruption. Par ailleurs, il n'est pas rare que les bénéficiaires ne satisfassent pas aux conditions établies par la Banque mondiale, le FMI, les organismes des Nations unies ou les donateurs de l'OCDE.

Du côté de l'« offre », les généreuses promesses de dons annoncées lors de conférences multilatérales risquent en réalité de n'être guère plus que des fonds précédemment engagés et présentés sous un jour différent à des fins politiques. Plutôt que de répondre à des besoins objectifs de redressement, les gouvernements donateurs conçoivent par moment des enveloppes d'aide qui reflètent leurs propres intérêts politiques ou ceux de leur prestataires nationaux de service. Même lorsque les fonds sont mobilisés, une coordination médiocre parmi les donateurs – et avec les gouvernements bénéficiaires et les ONG – risque de se solder par des efforts faisant double emploi ou même contradictoires, des ressources attribuées à tort et des projets inopportuns. Les retards peuvent être aggravés par des formalités bureaucratiques interminables, des examens législatifs prolongés et de lourdes procédures d'achat public. Dans certains cas d'espèce, les initiatives multilatérales de consolidation de la paix sont entrées en collision avec les programmes d'ajustement structurel lancés par les institutions financières internationales.

Bien que les donateurs aient essayé de formuler des principes et des meilleures pratiques communs, le soutien venant de l'extérieur pour le redressement au lendemain du conflit demeure une entreprise librement consentie et essentiellement *ponctuelle*. Les donateurs bilatéraux, les organismes des Nations unies et les institutions financières internationales sont tendancieux dans leur implication dans certains pays, ils réinventent des structures de coordination d'un cas à l'autre et souvent ils ne s'accordent pas sur la répartition du travail et le partage du fardeau. Les donateurs bilatéraux ont tendance à faire une distinction entre les pays en crise, leur niveau d'engagement reflétant un mélange d'intérêts politiques humanitaires, économiques, diplomatiques, stratégiques et nationaux.

Les donateurs bilatéraux et multilatéraux doivent relever un certain nombre de défis s'ils veulent améliorer la coordination et les effets de l'assistance au redressement. Ils ont besoin d'instaurer un cadre conceptuel commun et une approche intégrée aux premiers stades de redressement après conflit, y compris une évaluation conjointe des besoins. Il leur faut faire participer les principaux acteurs locaux à la planification et à la mise en œuvre des programmes et garantir un dégagement rapide du financement adapté pour les programmes qui engendreront une paix durable. Finalement, la communauté des donateurs doit introduire une plus grande obligation de rendre compte et une plus grande transparence dans l'acheminement et la mise en œuvre de l'aide. Un système standardisé de surveillance et de suivi des promesses de dons, des engagements et des déboursments, de même que des instruments analytiques plus pointus pour évaluer les *effets* de l'aide, renforceraient la confiance en l'assistance internationale.

La Facilité de redressement stratégique

Les sociétés qui émergent d'un conflit doivent faire face à un vide important en matière de soutien essentiel au programme à mesure que les secours d'urgence commencent à se réduire progressivement et que l'aide à la reconstruction à plus long terme demeure au stade de planification. Il s'agit d'une période critique au cours de laquelle doivent être instaurées les bases d'une paix et d'un développement durables. Pour ce faire, il faut une stratégie cohérente et commune qui implique les acteurs locaux et internationaux, qui comprenne une évaluation rapide des conditions locales et qui rassemble les ressources nécessaires pour entreprendre des activités immédiates de consolidation de la paix. Mais les missions d'évaluation ont tendance à se concentrer sur une énumération des besoins du point de vue de l'infrastructure et des besoins des populations, en ne tenant aucun compte des conditions politiques et sociales essentielles qui provoquent des crises et qui déterminent la possibilité de redressement et de durabilité.

Pour résoudre ce problème et garantir que la communauté internationale soit *prête* à favoriser une réponse opportune et efficace, le Centre de coopération internationale situé à l'Université de New York a recommandé la création d'une Facilité de redressement stratégique (SRF). La facilité proposée rapprocherait les acteurs locaux et internationaux pour faire démarrer le processus de redressement et veiller à ce que les ressources soient disponibles pour financer les éléments essentiels à la consolidation de la paix dans les 12 à 18 premiers mois de redressement au lendemain du conflit qui sont critiques jusqu'à ce que l'aide au développement à plus long terme et les investissements directs privés entrent en lice. Cette facilité aurait un accès immédiat aux compétences nécessaires pour entreprendre des évaluations rapides et concevoir des programmes ainsi qu'aux ressources nécessaires pour les mettre en œuvre.

Structure

La SRF ne vise pas à être une nouvelle agence internationale. Bien au contraire, elle est conçue comme étant un mécanisme modérateur. Ses membres se composent

des organisations de base du système des Nations unies, dont les institutions de Bretton Woods, les organisations régionales, les organisations bilatérales contributrices et les ONG opérationnelles clés. Ces membres constitueraient la branche opérationnelle de la facilité, dont la mission primordiale serait de garantir une réponse opportune et efficace de terrain. L'idée est de rapprocher les organisations clés de financement et les agences opérationnelles autour d'un ordre du jour et d'un programme d'action communs qui amélioreront les capacités individuelles d'intervention de chaque organisation participante.

Un conseil d'administration sélectionné parmi les hauts responsables des organisations membres serait chargé de l'administration de la SRF. Il pourrait inclure des individus tirés du secteur privé. Dans l'idéal, il serait coprésidé par le président de la Banque mondiale et le Secrétaire général des Nations unies pour indiquer leur attachement à une collaboration efficace sur le terrain et aux sièges. Un personnel réduit gérerait la SRF, maintenant un « œil vigilant » sur les conflits et convoquant les organisations membres pour organiser l'intervention lorsque les circonstances sembleraient appropriées. Il organiserait aussi des sessions de formation conjointes pour le personnel opérationnel des organismes adhérents et maintiendrait des tableaux de service des experts dans des domaines divers dont on sait qu'ils sont essentiels au redressement au lendemain d'un conflit.

Suivant les orientations du Conseil d'administration, la SRF instaurerait un cadre conceptuel commun et une approche intégrée aux premiers stades de redressement au lendemain du conflit, elle évaluerait les risques et les possibilités et préparerait des plans d'intervention d'urgence pour des réponses diverses aux conflits en cours. Le personnel de la SRF identifierait des « événements déclencheurs », tels que le retour des réfugiés, qui justifient le commencement d'une assistance au redressement et la SRF serait l'autorité chargée d'amorcer une action, sur les conseils des membres de la facilité. Parmi ses fonctions elle serait responsable d'organiser des évaluations conjointes des besoins, d'œuvrer avec les autres organisations pour identifier les partenaires locaux et veiller à ce qu'ils participent pleinement à tous les stades du processus de redressement. Au cas par cas, la SRF identifierait les actions qui nécessitent un soutien immédiat, se concentrant en particulier sur celles qui renforcent la capacité locale à maintenir la paix et le développement à plus long terme. Ses objectifs supplémentaires couvriraient notamment la création de partenariats fonctionnels public-privé, le renforcement des mécanismes de collaboration et une approche commune face à l'évaluation, à l'apprentissage et à la formation. Finalement, la SRF contribuerait à instaurer des mécanismes de financement au niveau du pays pour des activités en cours et à plus long terme, en vue de s'effacer peu à peu à mesure que l'équipe du pays et la capacité locale prendraient la relève.

Le financement

La SRF est conçue pour assurer un investissement rapide dans les activités nécessaires pour assurer la paix et

promouvoir le développement. L'investissement requis afin d'atteindre un niveau suffisant de planification préalable pour une intervention rapide est modeste en comparaison des coûts des possibilités perdues – de même que des dépenses prolongées – que la communauté internationale continuera à assumer faute d'une action opportune. Afin d'opérer de manière efficace, la SRF exigera des dépenses de base modestes, des fonds d'affectation spéciale pour deux à trois évaluations de terrain par an, et un fond « relais » plus important pour les activités essentielles qui ne s'inscrivent pas dans le cadre des programmes actuels d'aide d'urgence et de développement. Ces fonds essentiels devraient couvrir les coûts du personnel, le suivi de la situation, l'évaluation des besoins et les réunions de planification. Ces coûts pourraient être réglés par des contributions en liquide ou en nature émanant des membres, de même que grâce à des subventions provenant de donateurs publics et privés. Les fonds d'affectation spéciale seraient utilisés pour permettre à des experts non dotés du statut d'adhérents de participer aux évaluations des besoins et pour faciliter la participation d'acteurs locaux à la planification et à la mise en œuvre des programmes. Les fonds de relais seraient disponibles pour une durée allant jusqu'à 18 mois pour les besoins de redressement immédiat, à court terme, qui dépassent les limites des secours d'urgence et de la réhabilitation pour s'intéresser

Références

Pour une évaluation complète du soutien des donateurs pour la reconstruction, voir Shepard Forman et Stewart Patrick (éds), *Good Intentions: Pledges of Aid for Post-Conflict Recovery* [Bonnes intentions : Promesses de dons en aide au redressement au lendemain du conflit] (Boulder, CO : Lynne Rienner, 2000)

Voir aussi :

Michael Renner, *Budgeting for Disarmament: The Costs of War and Peace* [Prévoir un budget pour le désarmement : les coûts de la guerre et de la paix] (Washington DC : Worldwatch Paper 122, novembre 1994)

James K. Boyce, *Political Conditionality and the Implementation of Peace Settlements* [La conditionnalité politique et la mise en œuvre des règlements de paix] (Oxford : Oxford University Press pour le International Institute for Strategic Studies, à paraître 2001)

Krishna Kumar, 'The Nature and Focus of International Assistance for Rebuilding War-Torn Societies' [La nature et le pôle de l'assistance internationale pour reconstruire les sociétés déchirées par la guerre], dans Krishna Kumar (ed.),

Rebuilding Societies after Civil War: Critical Roles for International Assistance [Reconstruire les sociétés après la guerre civile : rôles critiques pour l'assistance internationale] (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1997)

David J. Rothkopf, *The Price of Peace: Emergency Economic Intervention and US Foreign Policy* [Le prix de la paix : intervention économique d'urgence et politique étrangère américaine] (Washington DC : Carnegie Endowment for International Peace, 1998)

à ces exigences critiques de consolidation de la paix qui, à l'heure actuelle, sont laissées pour compte pendant cette période.

Et ensuite ?

Trois questions ont tendance à revenir régulièrement eu égard à la SRF :

- pourquoi créer un autre niveau de bureaucratie ?
- comment une amélioration de la coordination sera-t-elle assurée dans ce cas alors que dans tous les autres elle a tendance à échouer ?
- et les donateurs vont-ils verser de l'argent dans un nouveau fonds en fidéicommis ?

Les réponses sont dans une certaine mesure anticipées dans la structure de conception de la Facilité. Tout d'abord, elle n'a pas vocation à être une autre organisation bureaucratique mais un mécanisme modérateur « inférieur » de taille modeste pour assurer une intervention de terrain efficace. Ensuite, un financement mis en commun encourage la coordination d'une manière que l'exhortation et les meilleures intentions ne sauraient faire. Enfin, le « fonds de relais » pour la mise en œuvre du programme sera promis sur une base « prévisionnelle », pour être débloqué sur le terrain dès réception d'un plan d'action agréé.

Mis à part ces questions et mis à part l'inquiétude qu'ont certains responsables géographiques de secteur et de pays eu égard au partage de l'autorité et des ressources, la proposition de la SRF a joui d'une réponse en général positive au sein des organismes des Nations unies et

parmi les ONG essentielles. Elle a reçu une promesse de dons de 5 millions de dollars de soutien correspondant du Département britannique pour le Développement international. Cette promesse de dons est soumise à plusieurs conditions, à savoir que la facilité demeure modeste, souple et libre de bureaucratie, qu'elle tire profit de la technologie la plus moderne pour poursuivre ses objectifs et qu'elle jouisse d'un soutien général. La proposition est actuellement à l'étude par plusieurs autres donateurs bilatéraux.

Il est à présent temps de passer au stade suivant de la planification et de la mise en œuvre. Ayant ceci en tête, le Centre est en train d'organiser une réunion d'organisations multilatérales, régionales, bilatérales et non gouvernementales pour adopter les mesures nécessaires afin de rendre la SRF opérationnelle. Lors de cette réunion, nous espérons détailler encore davantage la conception et les fonctions de la SRF et choisir un ou deux cas pour lancer notre action. Nous estimons que la SRF détient des promesses considérables pour résoudre le problème épineux de savoir comment intervenir de façon opportune dans les situations de crise afin de jeter les bases d'une paix durable et d'un développement soutenu.

Shepard Forman est directeur du Centre de Coopération internationale (CIC), Université de New York.

Stewart Patrick est chercheur associé auprès du CIC. Pour en savoir plus sur le CIC, consulter <www.nyu.edu/pages/cic>.

Le rapport Brahimi : la politisation de l'humanitarisme ?

Le personnel du HPN s'exprime sur ce que signifie le rapport Brahimi pour les organismes d'aide humanitaire

En janvier 2001, quelque 38 000 militaires et civils étaient déployés dans 15 missions de maintien de la paix de l'ONU dans le monde entier, du Sahara occidental au Timor oriental. Entre juillet 2000 et juin 2001, les Nations unies auront dépensé près de 3 milliards de dollars en opérations de paix. Mais à quel effet ? L'opération de paix la plus vaste du monde – la mission en Sierra Leone comptant 13 000 casques bleus – n'a pas réussi, à l'évidence, à mettre un terme à la violence dans le pays ; les opérations au Rwanda n'ont rien fait pour empêcher le génocide et les soldats de la paix dans les Balkans se sont trouvés impuissants à défendre des zones dites « sûres » contre les attaques serbes. Même là où les opérations ont été jugées un succès, comme au Cambodge par exemple, la menace d'instabilité, de renouveau du conflit et de violations des droits de l'homme est toujours présente.

L'échec des soldats de la paix à maintenir la paix, fait généralement reconnu, a donné lieu au *Rapport du*

Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies (le Rapport Brahimi), publié en septembre 2000. Ce document, préparé par un groupe de dix experts sous la présidence de Lakhdar Brahimi, ancien ministre algérien des Affaires étrangères et ancien émissaire des Nations unies en Afghanistan et au Pakistan, analyse franchement les carences actuelles dans la façon dont l'ONU monte et mène ses opérations. L'ONU se fixe des objectifs trop élevés, approuvant des mandats ambitieux alors qu'elle déploie des forces insuffisamment équipées et souvent mal entraînées dans des situations explosives. Sa bureaucratie est lourde, avec peu de coordination entre les organismes pertinents. La prise de décision est trop lente, rendant impossibles des réponses rapides face aux crises qui se déroulent. Et – fait décisif – la volonté politique n'existe pas de rendre les forces de maintien de la paix plus déployables, plus robustes et plus efficaces. Si l'ONU est la somme de ses parties, sa capacité à maintenir ou à créer la paix doit dépendre de l'attachement de ses membres à atteindre

ces objectifs qui sont souvent dans des endroits dont la pertinence stratégique est tout à fait marginale pour les puissances les plus importantes. Et pourtant les engagements pris envers les forces de maintien de la paix au Congo, par exemple, n'ont pas été respectés.

À court terme, il est possible que certains conflits (relatifs aux ressources naturelles comme le diamant par exemple) ne puissent pas aboutir à un règlement satisfaisant par une intervention militaire de l'extérieur. Ce qui ne veut pas dire que les conflits dans des endroits peu accessibles ou éloignés peuvent être « oubliés ». Mais cela suggère que le concept traditionnel de maintien de la paix – qui consiste essentiellement à maintenir séparées les parties belligérantes, comme sur le plateau du Golan ou à Chypre – a besoin d'être revu étant donné les conflits plus fluides et plus fragmentés vers lesquels les casques bleus sont à présent envoyés.

Rien ne justifie le déploiement de missions dotées de mandats faibles et peu clairs, d'un nombre insuffisants de soldats et dont les buts et objectifs sont indistincts. Le rapport Brahimi a été salué lors du sommet du Millénaire des Nations unies, qui s'est déroulé vers la fin de l'an dernier, comme étant une analyse opportune des problèmes et une recommandation utile de changement. Et pourtant, les opérations en Sierra Leone tout comme au Congo, par exemple, ne respectent pas un grand nombre des principes qu'il avançait. L'objectif à long terme de l'opération des Nations unies en Sierra Leone est peu clair et la capacité de l'ONU à faire une contribution raisonnable à ce qui est une situation extrêmement instable au Congo est pour le moins discutable. Les États membres sont incapables de fournir les contingents parfois très importants qu'une véritable opération exige. Par ailleurs, la qualité des cessez-le-feu, des trêves, des désengagements militaires et des dispositions de paix est souvent trop médiocre pour favoriser le maintien de la paix.

Le rapport Brahimi et l'humanitarisme

Que signifie le rapport Brahimi pour le personnel humanitaire ? Il serait peut-être plus souhaitable de demander ce que le personnel humanitaire signifiait pour le rapport Brahimi. Bien que le Groupe d'étude de Brahimi ait compté parmi ses membres un ancien dirigeant d'USAID et un ancien président du CICR, les enjeux explicitement humanitaires ne sont guère mentionnés au delà de références aux instruments juridiques. Et pourtant le maintien de la paix ne se déroule pas sous vide : là où se trouvent des forces de maintien de la paix, il y aura aussi des organisations humanitaires ; ce que font les casques bleus et comment ils procèdent peut empiéter sur les activités de ces organisations. Or, il se pourrait

Opérations de paix des Nations unies (janvier 2001)

Personnel militaire en service	37,719
Pays contributeur	89
Personnel civil international	3,638
Personnel civil local	8,939
Morts depuis 1948	1,672
Coûts estimés (juillet 2000–juin 2001)	\$ 2.6 milliards– \$ 3 milliards
Contributions dues	\$ 2.2 milliards (est.)

Source : Nations Unies, <www.un.org/peace/bnote010101.pdf>

que nombre de ces ONG travaillent dans un pays bien avant que n'arrive le premier des contingents de l'ONU et qu'elles y demeurent bien après son retrait.

Ceci soulève un certain nombre de questions qui ont trait au rapport entre forces militaires et organisations civiles dans les situations de conflit. De plus en plus, les gouvernements et les forces armées emploient le mot « humanitaire » pour définir une action militaire – voir les frappes aériennes américaines et britanniques contre des cibles iraqiennes en février 2001, par exemple, ou les bombardements de l'OTAN en Serbie en 1999. L'on insiste aussi de plus en plus pour qu'il y ait un rapport plus étroit entre les forces armées et les ONG. L'armée britannique, par exemple, tient de plus en plus à s'impliquer dans des domaines qui, par tradition, étaient la chasse gardée des organisations civiles. Les lignes de démarcation qui traditionnellement séparaient l'action militaire et politique de l'action humanitaire se font plus floues.

Comment les organisations devraient-elles faire face aux questions de coordination entre civils et militaires sur le terrain ? Certaines organisations acceptent (ou même réclament) une participation militaire, d'autres par contre s'y opposent catégoriquement. D'un point de vue pratique, les organisations peuvent avoir besoin, ou peuvent être contraintes à accepter, une aide militaire pour protéger les réfugiés ou pour se protéger elles-mêmes ou encore pour transférer les camps à un autre endroit. À l'évidence, l'armée possède des compétences susceptibles de s'avérer utiles dans les programmes de désarmement et de démobilisation.

Ceci est notamment le cas pour un pays comme la Grande-Bretagne, dont le gouvernement a défini le désarmement, la démobilisation et la réinsertion comme étant un aspect important de son ordre du jour en matière de consolidation de la paix et qui a mandaté une recherche de grande envergure sur le sujet.



© UN/DPI Photo by Eskinder Debebe

Un mainteneur de la paix portugais, Timor Oriental

La question clef a trait à la façon dont le rapport Brahimi définit l'impartialité. Pour les opérations de paix, cela signifie l'« adhésion aux principes de la Charte [des Nations unies] : lorsqu'une partie à un accord de paix viole clairement et incontestablement ses conditions, continuer de traiter toutes les parties sur un pied d'égalité ... peut dans le meilleur des cas se révéler inefficace et dans le pire se faire complice du mal ». Le maintien de la paix est, par définition, une action *politique*. Les casques bleus sont déployés sur la base de résolutions des Nations unies adoptées par les gouvernements et ils peuvent être mandatés pour prendre des mesures explicitement politiques contre des parties à un conflit – arrêter des criminels de guerre dans les Balkans, par exemple. Si leur présence vise à faire respecter les accords de paix, ceux qui sont récal-

citrants peuvent être contraints à rentrer dans le rang et les parties raisonnables, par contre, être récompensées.

Pour le personnel humanitaire, l'impartialité signifie quelque chose de très différent, à savoir l'acheminement de l'assistance selon les besoins seulement. Dans le contexte d'une opération de paix, vers quoi les organisations peuvent-elles se tourner pour trouver « l'espace humanitaire » jugé essentiel si elles veulent exercer leurs activités ? Il y a le risque qu'un rapport trop étroit entre la mission de maintien de la paix et l'opération humanitaire fasse participer le personnel humanitaire à une action politique à laquelle sont opposés certains éléments de la population locale, mettant par là même le personnel humanitaire en danger de représailles. La nature du conflit moderne peut suggérer un rapport plus étroit entre les organisations d'aide et les militaires. Là encore, il s'agit d'une question délicate de principe. En théorie, du moins, il y a des domaines où l'on pourrait trouver certains points communs. Mais y parvenir avec succès signifierait la reconnaissance explicite des ordres du jour très différents des organisations humanitaires et des forces de maintien de la paix et de leurs gouvernements. En refusant de prendre plus pleinement et plus explicitement en compte les préoccupations humanitaires, le rapport Brahimi isole le maintien de la paix du contexte plus large dans lequel il opère, et dont les organismes d'aide humanitaire forment une part importante. Les ordres du jour du maintien de la paix et de l'humanitaire diffèrent forcément et il est important que ces différences soient maintenues.

Le Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU est disponible à <www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/full_report.htm>. Les informations concernant toutes les opérations actuelles et passées de maintien de la paix se trouvent à <www.un.org/peace>.

Références

Nicholas Leader, *Friend or Foe? Some Humanitarian and Development Implications of the Brahimi Report on United Nations Peace Operations* [Ami ou ennemi ? Quelques implications humanitaires et de développement du rapport Brahimi sur les opérations de paix des Nations unies], projet de rapport préparé pour DFID, mars 2001

Michael W. Doyle, *UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate* [Le maintien de la paix dans le cadre des Nations unies au Cambodge : le mandat civil de l'UNTAC] (Boulder, CO : Lynne Rienner, 1995)

Michael O'Hanlon, *Saving Lives with Force: Military Criteria for Humanitarian Intervention* [Sauver des vies par la force : critères militaires pour une intervention humanitaire] (Washington DC : Brookings Studies in Foreign Policy, 1997)

Dennis C. Jett, *Why Peacekeeping fails* [Pourquoi le maintien de la paix est-il voué à l'échec] (Londres : Palgrave, 2000)

James H. Allan et John A. English, *Peacekeeping* [Le maintien de la paix] (Westport, CT : Praeger, 1996)

Site Internet de l'Association internationale de centres de formation au maintien de la paix (IAPTC): <www.iaptc.org>

International Peacekeeping News, Department of Peace Studies, Bradford University, GB, <csf.colorado.edu/dfax/ipn/index.htm>

Le Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix, <www.cdnpeacekeeping.ns.ca>

Gestion et prévention du conflit : le point de vue de l'Agence suédoise de Coopération au Développement international

Il n'y a pas de « remède magique » lorsqu'il s'agit de prévention et de gestion des conflits, soutient David Wiking, mais l'approche d'intégration de la SIDA pourrait offrir une solution fructueuse

Il est important de ne pas exagérer les effets de l'assistance humanitaire et de la coopération au développement sur les conditions et attitudes fondamentales qui ont trait au conflit ; voir, à titre indicatif, les cas de la Bosnie-Herzégovine, de l'Iraq et du Kosovo. Mais l'aide peut parfois jouer un rôle significatif et constructif. Elle peut être utilisée, notamment, pour promouvoir le dialogue et la réconciliation, renforcer la sécurité et la protection, en diffusant, par exemple, les concepts du droit international humanitaire et des droits de l'homme (grâce à la réforme du secteur de la sécurité) ou en surveillant les agissements des groupes armés. De plus, elle peut aider les gouvernements ou, dans les situations d'après-conflit notamment, les sociétés civiles à s'attaquer aux causes profondes de conflits en aidant un gouvernement à améliorer sa capacité à fournir des services ou encore en assurant la promotion de la démocratisation et de la croissance économique.

L'approche de la SIDA

Dans le cadre d'un suivi de son programme d'action pour la paix, la démocratie et les droits de l'homme, à la mi-1998 la SIDA a soumis une stratégie de prévention et de gestion des conflits au gouvernement suédois. Dans les situations de conflit armé ouvert ou lorsque le conflit est imminent la SIDA cherche à encourager le dialogue et à renforcer la sécurité. En outre, elle tente aussi d'intégrer ces processus dans le cycle normal, appliquant une « optique de prévention des conflits » à ses programmes et à ses stratégies.

Encourager le dialogue et promouvoir la sécurité

En 1999 et 2000, l'appui de la SIDA pour les initiatives visant à encourager le dialogue et à renforcer la sécurité dépassait les 300 millions de couronnes suédoises soit environ 30 millions de dollars répartis sur plus de 250 projets, dont la plupart sont exécutés par des ONG.

En ce qui concerne la promotion du dialogue, la SIDA attache une attention toute spéciale aux projets qui cherchent à influencer la culture de la violence, de même que la recherche, l'éducation, les séminaires et la médiation au niveau local. Promouvoir la sécurité englobe des interventions structurelles pour donner aux particuliers et aux groupes une plus grande protection. Ces interventions sont exécutées à travers une « présence

préventive » : surveillance de la paix civile et fonctions d'observateur, démilitarisation, désarmement et démobilisation, contrôles sur les armes et les groupes armés, réforme du secteur de la sécurité et enfin réforme et renforcement des fonctions sociales et des institutions qui promeuvent la sécurité. Parmi les exemples citons : un soutien au désarmement, à la démobilisation et à la réinsertion au Rwanda et les initiatives « track 2 » au Timor oriental et au Sri Lanka.

La SIDA apporte aussi son concours à des projets conçus pour accroître la connaissance et la compréhension des causes de conflits. Il s'agit entre autres d'influencer l'opinion publique, d'encourager la recherche et la recherche appliquée et des projets pédagogiques. La SIDA soutient aussi plusieurs ONG qui s'occupent

Prévenir le conflit signifie s'occuper des facteurs structurels qui sont à sa base

de la transformation du conflit ou de la consolidation de la paix : International Alert, Conciliation Resources, Saferworld, The American Friends Service Committee et le Life and Peace Institute – en leur fournissant un financement essentiel. Nous cherchons à transformer cette relation davantage en un partenariat où chacun peut apprendre des expériences des autres, plutôt que le genre de rapport habituel entre un donateur et un organisme d'exécution. Se lancer dans un tel partenariat prend du temps et c'est pour cette raison que la SIDA n'envisage pas de revoir à la hausse le nombre des organisations auxquelles elle apporte son concours de cette façon.

Promouvoir la stabilité structurelle

Prévenir le conflit signifie s'occuper des facteurs structurels qui sont à sa base. Comme dans les situations de conflit en cours, les effets de la coopération au développement ne devraient pas être exagérés. Néanmoins, elle peut avoir un rôle dans la mesure où elle cherche à s'attaquer aux causes profondes de conflit.

Dans les travaux de la SIDA, la prévention des conflits entre essentiellement en ligne de compte dans les analyses et les stratégies des pays ou tel est du moins son dessein ; dans certains cas, il est expressément déclaré que c'est un objectif direct ou indirect. Les domaines de coopération sont alors délibérément choisis en raison des effets attendus en matière de prévention des conflits. Cependant, il peut parfois être délicat de discuter ouvertement avec les pays partenaires de la nécessité de prévenir le conflit.

Œuvrant dans le domaine de la gestion et de la prévention des conflits depuis quelques années, la SIDA rassemble à présent les enseignements tirés qui sont pertinents à la promotion du dialogue et de la sécurité. À savoir :

- La promotion de la paix est un processus dynamique qui exige un engagement à long terme.
- Cela demande de la souplesse mais dans le cadre d'un plan stratégique plus vaste dans lequel les objectifs, analyses et instruments secondaires doivent être constamment passés en revue.
- Garantir la parité entre les sexes est important si l'on veut que les initiatives de consolidation de la paix soient durables (il y a beaucoup à faire dans ce domaine).
- Finalement, les travaux dans ce secteur doivent être fondés sur une analyse et des connaissances véritables ; la prévention des conflits en général et la gestion des conflits en particulier peuvent souvent être des activités qui demandent beaucoup de temps.

À l'instar de bien d'autres acteurs dans ce domaine, la SIDA peut, bien entendu, améliorer sa façon d'opérer en ce qui concerne l'appui aux projets. Pour laisser davantage de temps pour le dialogue et le suivi, nous devons étudier comment nous structurons nos travaux et quel genre de conseils nous pouvons donner à nos partenaires afin de promouvoir une compréhension commune ou un point de référence commun. L'un des moyens serait d'élaborer et d'émettre des lignes directrices en association avec les organisations qui s'adressent à la SIDA pour demander des fonds dans ce domaine.

Intégrer la prévention des conflits

À la SIDA, l'intégration signifie utiliser une « optique de prévention des conflits ». C'est à dire regarder comment les projets et les programmes influencent les conflits et sont influencés par eux. Du point de vue des projets, le défi est d'évaluer comment les activités affectent le conflit et sont affectées par celui-ci ; puis éviter de nourrir le conflit et renforcer les capacités locales pour la paix. Ce cheminement est parfois appelé Évaluation des effets sur la paix et le conflit (PCIA). Ainsi, une assistance pour électrifier les zones rurales dans un pays ou une région en danger de tomber dans le conflit ou entraînée dans le conflit pourrait être positive car cela crée des revenus et des possibilités d'emploi accrus, réduisant par là même la frustration et les griefs. En même temps, on court le risque que si seulement un groupe en tire profit les tensions avec les autres groupes dégénèrent.

Les principes directeurs de la SIDA pour faire une demande de fonds en vue d'obtenir une assistance humanitaire soulignent combien il est indispensable d'avoir conscience des conséquences – à la fois voulues

et non voulues – de l'assistance humanitaire. Ceci ne veut pas dire transiger sur les principes humanitaires et sur l'impératif humanitaire. L'objectif est plutôt d'obtenir que les organisations associées recherchent des solutions alternatives ou des *options* lorsqu'il y a des risques manifestes que la proposition de projet aggravera une crise humanitaire plutôt qu'il ne la minimisera. Il est à noter que le Projet Capacités locales pour la paix (LCPP) offre un cadre réaliste pour commencer à penser aux effets de l'aide sur le conflit et la SIDA recommande fréquemment son utilisation.

La SIDA a aussi essayé de travailler avec l'analyse des conflits au macro niveau. En coopération avec les universités de Göteborg et d'Uppsala, trois analyses de conflits ont été produites, couvrant l'Angola, la Cisjordanie/Gaza et l'Afrique occidentale. Dans le cadre de cette coopération, une espèce de « bureau d'entraide » a été mis sur pied, qui a vocation à mettre le genre de connaissances que détiennent les chercheurs à la disposition des responsables de programme de la SIDA. L'idée est de combler le vide qui existe entre les approches théoriques et les approches pratiques à la prévention des conflits. Bien que stimulant, ce projet s'est révélé plus difficile que prévu.

L'histoire jusqu'ici – et les défis à relever

La prévention structurelle des conflits et l'intégration d'une « optique de prévention des conflits » est une chose délicate et qui demande qu'on y consacre beaucoup de temps. Il y a encore beaucoup à apprendre ; ce domaine est encore relativement nouveau et ceux qui s'occupent du développement sont loin d'avoir tous accepté ce cheminement. Il y a donc des progrès à faire. Le défi est non seulement de trouver de nouvelles méthodologies et de nouveaux moyens d'analyser les conflits mais aussi de changer les attitudes des acteurs qui s'occupent des questions de développement. À mesure que les attitudes évoluent, il est à espérer qu'il s'ensuivra une amélioration de la coordination et de la coopération, surtout entre les donateurs.

David Wiking est conseiller en gestion des conflits, dans la Direction de l'assistance humanitaire de la SIDA <www.sida.se>.

Références

Guidelines on Peace, Conflict and Development Cooperation [Principes directeurs sur la paix, le conflit et la coopération au développement (Paris : OCDE/CAD, 1997)

Justice and Peace [Justice et Paix] (Stockholm : SIDA, 1997)

Preventing Violent Conflict – A Swedish Action Plan [Prévenir le conflit violent – un plan d'action suédois] (Stockholm : SIDA, 1998)

Democracy and Human Rights in Swedish International Development Cooperation [La démocratie et les droits de l'homme dans la coopération suédoise au développement] (Stockholm : SIDA)

Lorsque les donateurs prévoient l'imprévu : la possibilité de réponse rapide aux crises naissantes

Depuis 1999, une sécheresse récurrente a dévasté les communautés agricoles et pastorales de l'Éthiopie alors que, selon les estimations, le conflit avec l'Érythrée voisine aurait laissé 350 000 Éthiopiens déplacés. Dans ce contexte, la planification des interventions d'urgence d'USAID a contribué à permettre une réponse rapide, évitant ainsi une crise encore plus grande selon Laura Hammond

Lorsque les catastrophes frappent en Africa, avec des images dans les médias d'enfants affamés ou de blessés de guerre, la première question qui se pose habituellement est pourquoi la communauté de l'aide humanitaire n'a-t-elle pas vu venir cette calamité. En vérité, les crises ne surviennent pas d'habitude tout d'un coup et elles ne prennent pas les organisations humanitaires au dépourvu. Les systèmes de prévision et d'anticipation en place à travers toute l'Afrique mettent en garde contre des conditions climatiques qui présagent une sécheresse ou des inondations. Par ailleurs, les rapports de terrain du gouvernement, des ONG et des organismes des Nations unies donnent habituellement d'amples préavis, permettant une assistance à temps pour empêcher que la situation ne dégénère hors de tout contrôle. Le problème le plus important est qu'il y a souvent un décalage entre les mécanismes d'alerte précoce et les mécanismes de réponse de sorte que rien n'est fait suite aux mises en garde. La planification des interventions d'urgence peut combler ce fossé en préparant les décideurs bien à l'avance de la situation d'urgence actuelle.

La planification des interventions d'urgence : la famine en Éthiopie

L'Éthiopie est devenue synonyme de pénurie de vivres. Les famines dévastatrices de 1973-74 et de 1984-85 ont fait l'objet d'une attention massive de la part du public. Il y a eu des pénuries de plus petite envergure mais toujours graves en 1991 et 1994. Au cours des quatre dernières années, les principales pluies pastorales et les pluies agricoles moins importantes ne sont pas arrivées. En 1999 et 2000, alors que les stratégies de survie des populations s'épuisaient, les troupeaux ont été anéantis et les réserves vivrières réduites.

Le gouvernement éthiopien a tenté de couvrir les besoins alimentaires pour l'année calendaire à venir en lançant des appels annuels demandant une assistance d'urgence chaque décembre/janvier, avec une mise à jour fondée sur la performance des premières pluies qui est publiée en juin/juillet. Comme à l'habitude, il y a un temps mort de trois à quatre mois entre le moment où un donateur promet des vivres et l'arrivée de ses vivres en Éthiopie. La majorité des pénuries de vivres précédentes en Éthiopie étaient causées par l'échec de la longue saison agricole dans les régions montagneuses. Pour ces situations d'urgence, le moment choisi pour l'appel lancé par le gouvernement est judicieux puisque même les fermiers qui ont eu une moisson médiocre ont produit assez de nourriture pour subvenir aux besoins de leur famille pour les premiers mois de l'année.



Chargement des vivres pour la région somalie, Dire Dawa, mai 2000

Par contre, les populations affectées par la situation d'urgence qui a commencé début 1999 étaient des pasteurs et fermiers tributaires des pluies agricoles moins importantes ; ces populations ont eu besoin d'une aide alimentaire pendant le premier trimestre de l'année. Attendre l'appel annuel du gouvernement avant de commencer à mobiliser les promesses de dons aurait signifié que cette aide ne serait pas arrivée avant mai ou juin, même s'il n'y avait pas eu de retard dans son transport. Une planification et un suivi des interventions d'urgence continus étaient donc nécessaires pour que les promesses de dons soient faites assez tôt pour venir en aide à ceux qui étaient les plus démunis.

Depuis la fin de 1998, USAID-Éthiopie a mis en place une série de plans d'intervention d'urgence pour la réponse à la sécheresse. Ces plans ont servi à ces fins :

- proposer des orientations stratégiques pour que le gouvernement américain fasse des dons opportuns d'assistance à la fois alimentaire et autre ;
- fournir une analyse de tout le pays et des cas de figure éventuels des effets des pluies sur la production dans les secteurs agricole et pastoral ;
- identifier les mesures à prendre dans l'éventualité d'une amélioration ou d'une détérioration des conditions ;
- et les mettre à la disposition des hauts responsables dans les visites de briefing et des techniciens de terrain.

Bien qu'il ne soit pas toujours possible de prédire exactement ce qui va se passer dans six mois ou plus à l'avenir, la compilation de ces plans a contribué à augmenter la planification préalable et la sensibilisation envers la nature des risques auxquels l'Éthiopie se trouve confrontée. La planification des interventions d'urgence

a donné au gouvernement américain des indications précoces des besoins alimentaires probables, contribuant ainsi à éviter une rupture de stocks dans les ravitaillements en vivres. Au cours des derniers mois de 2000, par exemple, les donateurs se démenaient déjà pour identifier les ressources qui pourraient être mises à disposition entre janvier et mars de cette année – ce qui correspond à la période où ceux qui sont essentiellement affectés par la situation d'urgence la plus récente en ont le plus besoin. Une fois qu'une promesse de dons est confirmée par écrit, elle peut être utilisée comme billet à ordre pour emprunter auprès de la Food Security Reserve éthiopienne (EFSR), qui sert de banque alimentaire. Au plus fort de sa capacité, l'EFSR a un stock d'environ 400 000 tonnes de grain. En empruntant auprès de la Réserve, les denrées alimentaires peuvent être rendues disponibles immédiatement et lorsque les vivres promis arrivent, ceux-ci sont utilisés pour « rembourser » à l'EFSR le prêt retiré auparavant. S'il y a un retard dans l'acheminement de la promesse de dons, les réserves de l'EFSR baissent et sa capacité à prêter des vivres en échange de promesses de dons supplémentaires devient limitée. C'est ce qui s'est produit vers la fin de 1999 et au début de 2000. Par conséquent, la Réserve ne peut couvrir que quelques mois lorsqu'il s'agit de rendre des vivres disponibles pour une distribution rapide.

En compilant ses plans d'intervention d'urgence, USAID a consulté les organisations qui s'occupent de l'alerte rapide, y compris le Système de détection précoce en cas de famine (FEWS) parrainé par USAID, l'Agence nationale des services météorologiques du gouvernement éthiopien, l'Observatoire régional de la sécheresse basé à Nairobi, l'Unité d'évaluation de la vulnérabilité du Programme alimentaire mondial et d'autres organismes des Nations unies. D'autres donateurs ont aussi été consultés sur leur compréhension de la situation, de même que sur leurs intentions de financement. Il est constamment demandé aux partenaires opérationnels d'USAID quelles sont les conditions sur le terrain et les programmes sont suivis pour évaluer leur efficacité et pour chercher comment les renforcer. D'habitude chaque plan expose brièvement les effets prévisionnels qu'une saison des pluies positive ou négative aurait sur chaque groupe bénéficiaire important. Il est alors possible de se référer au plan pendant la période où les pluies sont attendues afin de décider quels sont les besoins spécifiques en ressources. Un cadre type, tiré du plan d'intervention d'urgence de mars 2000, figure page 47.

En 2000, les pluies précoces ne sont pas arrivées pour la troisième (et dans certains endroits la quatrième) fois. Ceci s'est soldé par une insécurité alimentaire sévère et les populations ont migré vers les villes à la recherche d'un labeur salarié et d'une nourriture d'urgence. Une opération de secours massive a été lancée pour fournir des vivres, de l'eau et des soins médicaux aux populations affectées. Le gouvernement américain était le donateur le plus important, avec une contribution de plus de 600 000 tonnes de vivres d'ici à la fin de l'an 2000.

Les plans d'intervention d'urgence produits en novembre 1999 et en mars, juin et août 2000, identifiaient quelles étaient les actions immédiates à prendre dans les domaines des secours alimentaires et autres. Ils fournissaient aussi une information sur les types d'activités en cours et sur les partenaires opérationnels à qui l'on pouvait faire appel pour des types d'actions spécifiques.

Il serait naïf de dire que le gouvernement américain était prêt à réagir purement par suite de ses plans d'intervention d'urgence. Plusieurs délégations de haut niveau se sont rendues en Éthiopie pour voir la situation de leurs propres yeux et leurs visites ont attiré l'attention des médias. Elles ont aussi suscité des réactions immédiates, comme en mars 2000 où l'Administrateur adjoint d'USAID a ordonné un pont aérien de denrées alimentaires complémentaires vers la zone de Gode dans la région somalie après avoir vu de ses propres yeux la gravité de la situation là-bas.

Les réponses efficaces exigent tout de même que ceux qui sont en mesure de changer les choses réagissent réellement devant les alertes et les demandes de ressources qu'ils reçoivent. Les pays comme l'Éthiopie, où chaque année semble apporter de nouvelles catastrophes, éprouvent des difficultés à attirer l'attention de ceux qui prennent les décisions en ce qui concerne les dons. Les donateurs ont le sentiment que leur assistance n'empêchera pas la famine de revenir – puisque la majorité de l'assistance consiste en secours d'urgence et qu'elle ne s'attaque pas aux causes fondamentales d'insécurité alimentaire – et que, par conséquent, cela ne sert pas à grand-chose de s'engager à donner de vastes ressources pour une situation qui montre peu d'espoir de changer.

Cependant, les plans d'intervention d'urgence ont contribué à synthétiser l'information en une formule d'action que les décideurs peuvent facilement digérer et utiliser. Ils étaient aussi largement partagés avec l'ONU, les ONG, les autres donateurs et le gouvernement éthiopien pour essayer de consolider les stratégies et d'identifier les besoins dont d'autres en plus du gouvernement américain pourraient s'occuper. Finalement, ces exercices de planification de l'intervention rapide ont aussi été utiles pour guider la planification pour le redressement et le développement.

Toutes les activités de redressement et de réhabilitation proposées dans les plans d'intervention d'urgence ont vocation à réduire la vulnérabilité aux catastrophes naturelles futures en augmentant le pouvoir d'achat des populations les plus sévèrement affectées et à s'attaquer aux défis écologiques et économiques qui font obstacle à une plus grande sécurité alimentaire (causes fondamentales de la vulnérabilité).

La planification des interventions d'urgence : le conflit Érythrée-Éthiopie

La guerre entre l'Éthiopie et l'Érythrée qui a commencé en 1998 aurait entraîné, selon les estimations, le déplacement interne loin des zones

frontalières de 350 000 Éthiopiens et de près de deux fois ce nombre en Érythrée.

En septembre 2000, USAID a exécuté un plan d'intervention d'urgence d'un genre différent, un plan qui s'intéressait à pourvoir aux besoins immédiats et à moyen terme des régions et des populations affectées par le conflit en Éthiopie. À la fin de cette guerre qui a duré deux ans, la voie était ouverte pour que ceux qui avaient été déplacés puissent retourner dans leurs maisons. Cependant, la prolifération de mines terrestres et d'artillerie inexplosée dans les contrées situées à proximité de la frontière, la destruction des maisons et des bâtiments publics, la perte des biens personnels et le manque de débouchés économiques en raison de la fermeture de la frontière représentaient tous des obstacles importants au retour dans de nombreuses régions.

Le plan d'intervention d'urgence a examiné les possibilités de fournir une assistance pour surmonter ces obstacles sous la forme de quatre cas de figure différents :

- la situation la plus probable : la prévalence d'une paix tendue et fragile ;
- dans le meilleur des cas : un règlement rapide du conflit et un retour à des rapports d'amitié entre les deux pays ;
- une impasse inscrite dans la durée ;
- dans le pire des cas : la reprise des hostilités.

La compilation de ce plan a impliqué toutes les sections de la mission d'USAID, car les bureaux de développement sectoriel ont été chargés d'identifier les ressources qui pourraient être reprogrammées ou réorientées pour répondre aux activités exposées brièvement sous chaque cas de figure. Ceci a amené ceux qui par tradition n'avaient pas participé à la programmation d'urgence à être en contact plus étroit avec les priorités immédiates dans les domaines de la programmation et a aussi orienté davantage la planification des secours d'urgence vers le développement. Depuis la finalisation du plan, des initiatives ont été prises pour mettre en oeuvre des mesures de redressement et de réhabilitation dans les régions sinistrées.

Si les pluies n'ont pas commencé au :		Effets de l'échec des pluies	Conséquences pour les besoins en aide alimentaires
Situation actuelle	15 mars	La préparation des sols sera retardée dans les régions tributaires des pluies agricoles mineures ; la moisson sera ainsi tardive et la production réduite Les labours pour le maïs et le sorghum sont retardés dans les régions tributaires des pluies agricoles principales Détérioration continue des zones pastorales : eau et pâturages de plus en plus rares, morts du bétail, maladies humaines	Les besoins alimentaires dans les régions tributaires des pluies mineures seront prolongés pendant tout juillet (en supposant qu'il y ait une moisson en août) Changement possible vers des récoltes à cycle court, donnant un rendement moindre Les besoins alimentaires dans les régions pastorales du sud sont prolongés
	31 mars	Régions tributaires des pluies agricoles mineures : échec total des récoltes Préparation des sols retardée ou réduite pour la moisson de maïs et de sorghum (due en novembre/décembre) dans les régions tributaires des pluies agricoles principales ; réduction des récoltes dans la saison maigre (maïs vert, etc) en août/septembre Détérioration continue des régions pastorales ; pluies du sud-ouest (Région somalie) dues aussi maintenant	Les besoins alimentaires dans ces régions (1,3 million d'habitants) sont prolongés jusqu'à la fin du mois de juin de l'année suivante Réduction potentielle majeure de la disponibilité alimentaire en 2001 Besoins alimentaires pré-moisson grandissants (août/septembre) dans certaines régions Besoins alimentaires dans les régions pastorales du sud et du sud-ouest (1,7 million d'habitants) prolongés éventuellement jusqu'à la fin du mois d'octobre 2000 (en supposant que les pluies arrivent alors)
Évaluation & planification préalable nécessaires	30 avril	Plantations tardives dans les régions tributaires des pluies agricoles principales et pertes potentielles de maïs et de sorghum (47 pour cent de la production céréalière annuelle)	La disponibilité en vivres en 2001 peut être considérablement réduite – selon les pluies qui tombent à partir d'avril
	Cas de figure pour avril/mai	a) quelques pluies en avril suivies de mai/juin secs (comme en 1999) → replantation/perte de récoltes à long cycle → moisson principale réduite b) pluies en avril-juin → favorables à la plantation de récoltes à long cycle → pourraient encore produire une bonne moisson principale si les pluies de juin-septembre sont favorables	
	Fin mai	Re-évaluation interorganisations de la saison agricole mineure et besoins alimentaires prévisionnels pour le reste de 2000	

Les plans d'intervention d'urgence ont contribué à faire ressortir quels étaient les besoins dans des régions éloignées où la capacité du gouvernement est limitée et à mobiliser des réponses qui autrement auraient pu ne pas se manifester. En dernière analyse, les plans d'intervention d'urgence ne peuvent être un succès que dans la mesure où ceux qui les diligentent souhaitent qu'ils le soient ; qui plus est, les efforts déployés par un seul donateur suffisent rarement à éviter une crise majeure. Pour chaque plan qui réussit à mobiliser un soutien pour des opérations de secours et de redressement, nombre se retrouvent sur des étagères sans avoir jamais

été lus. En revanche, si la planification des interventions d'urgence est exécutée sérieusement et que ses résultats sont partagés par toutes les parties prenantes, elle peut s'avérer un instrument précieux pour identifier les priorités et les ressources en vue d'une action en collaboration.

Laura Hammond est anthropologue. Elle vit et travaille en Éthiopie depuis 1993. En 2000 et 2001, elle était consultante en planification des interventions d'urgence pour USAID-Éthiopie.

Les transferts d'argent dans les situations d'urgence : évaluation des avantages et estimation des risques par David Peppiatt, John Mitchell et Penny Holzmann

Dossier thématique 35

En théorie comme en pratique, il semblerait que l'on dispose d'arguments solides en faveur de réponses financières face aux situations d'urgence alimentaire lorsque l'offre et les conditions du marché s'y prêtent. Ce dossier passe en revue les fondements théoriques d'une approche financière face aux situations d'urgence alimentaire et présente des études de cas de distribution d'argent. Ces exemples, tirés de l'Afrique, de l'Asie du Sud et des Balkans, mettent l'accent tant sur les risques que sur les avantages que présentent les réponses financières par rapport à l'aide alimentaire traditionnelle. D'un côté, l'argent est plus rentable car ses coûts de transaction sont moins élevés, il est plus aisément convertible, il accorde un choix plus vaste au bénéficiaire et il permet de stimuler les marchés locaux. De l'autre côté, l'argent peut être utilisé contrairement aux intentions du donateur, il peut contribuer à aggraver l'inflation locale et il pose des risques sécuritaires qui ne sont pas normalement associés à l'aide alimentaire.

En conclusion, ce dossier énonce dans quelles conditions une aide en numéraire pourrait constituer une intervention adaptée et il souligne comment les risques qui lui sont associés peuvent être minimisés. Il ne saurait y avoir de "schéma directeur" pour l'emploi de l'argent face à toutes les situations d'urgence et dans toutes les circonstances ; par contre, il faut que les organismes humanitaires mettent en balance les avantages et les risques au cas par cas.

Evaluer la sécurité alimentaire en vue de sécuriser les moyens d'existence dans une situation d'urgence par Helen Young, Susanne Jaspars, Rebecca Brown, Jackie Frize et Hisham Khogali

Dossier thématique 36

Ce dossier présente la théorie et l'application pratique de l'approche d'Oxfam GB en matière d'évaluation de la sécurité alimentaire dans une situation d'urgence. L'approche préconisée correspond simplement à une programmation d'urgence qui cherche à la fois à sauvegarder les moyens d'existence et à sauver des vies humaines. En ce qui concerne l'évaluation de la sécurité alimentaire, cette approche suppose l'appréciation des risques à plus long terme pour les moyens d'existence des populations touchées, en plus des risques pour leur nutrition et leur vie.

La première partie du dossier décrit les concepts clés de la théorie de la sécurité alimentaire par rapport à la sécurisation des moyens d'existence. La deuxième partie explique la manière dont Oxfam fait le bilan de la sécurité alimentaire et la troisième partie du dossier présente des études de cas illustrant l'application pratique de l'approche Oxfam et l'adaptation de celle-ci en fonction des moyens d'existence concernés et de la nature du choc externe. Les études de cas portent sur une évaluation d'urgence de l'impact du cyclone et des inondations à Orissa (Inde) en 1999; une visite de suivi de la réponse d'Oxfam face à la sécheresse à Wajir (Kenya) en 2000 ; un examen du programme d'Oxfam à l'intention des personnes déplacées par le conflit à Uraba (Colombie) en 1999.

La dernière partie souligne les défis clés que suppose l'évaluation de la sécurité alimentaire en vue de sécuriser les moyens d'existence dans une situation d'urgence, à savoir : décider du volume d'aide alimentaire nécessaire, choisir les catégories de personnes qu'il convient de cibler ; trouver des modalités efficaces d'association des interventions alimentaires et non alimentaires - et savoir à quel moment passer de l'une à l'autre ; comment faire face aux enjeux de la neutralité et de l'impartialité, surtout mais pas seulement dans des situations d'urgence politique complexes.

Un rôle plus proactif de l'ONU dans la sécurité du personnel des ONG ?

*La mort d'agents du HCR au Timor occidental et en Guinée en septembre 2000 a une fois de plus attiré l'attention sur les conditions précaires en matière de sécurité dans lesquelles les secours d'urgence se déroulent souvent. Mais, soutient **Randolph Martin**, les efforts déployés par l'ONU pour améliorer la sécurité de ses opérations de terrain ne feront pas grand-chose pour aider les ONG*

L'ONU est en train d'adopter des mesures importantes pour améliorer la sécurité de ses opérations de terrain. Le rapport du Secrétaire général Kofi Annan intitulé *Sûreté et sécurité du personnel des Nations unies* – passe en revue l'ampleur du problème auquel l'ONU est confrontée sur le terrain et les carences d'une stratégie mise au point il y a une vingtaine d'années dans des circonstances très différentes.

Le rapport énonce des propositions visant à améliorer la sécurité, dont la nomination d'un Coordonnateur de la sécurité au niveau de Secrétaire général adjoint, la création d'un mécanisme plus fiable pour financer les Officiers de sécurité sur le terrain et l'augmentation des ressources destinées au Coordonnateur de la sécurité de l'ONU (UNSECOORD), afin de renforcer la formation du personnel, les évaluations de sécurité, l'aide psychosociale et la gestion du stress. Ces propositions sont un pas – pour ne pas dire un saut – dans la bonne direction. Cependant, tout en reconnaissant que les ONG sont confrontées à ce même environnement opérationnel difficile, le rapport ne mentionne absolument pas la nécessité d'accroître la coordination et les efforts de sécurité conjoints avec la communauté des ONG. Ceci est une erreur importante non seulement pour les ONG, mais aussi pour la sécurité des opérations de terrain de l'ONU elles-mêmes.

L'ONU est de plus en plus tributaire de la communauté de l'aide humanitaire. Le Haut Commissaire pour les réfugiés de l'ONU, en particulier, s'appuie lourdement pour remplir son mandat sur les « ONG partenaires d'exécution » (les ONG qui ont un rapport contractuel avec un organisme des Nations unies pour mettre en œuvre un projet spécifique avec le financement de l'ONU). En 1999, le HCR a budgétisé près de 300 millions de dollars par le biais de ses partenaires d'exécution. Et pourtant il n'a pas fait grand-chose pour préciser comment il œuvrera avec ces partenaires pour assurer la sécurité sur le terrain au-delà de dispositions ponctuelles. Par suite, la gestion de la sécurité dans chaque situation est si radicalement différente qu'il est difficile de saisir une vue d'ensemble, ce qui fait que les ONG ne savent pas à quoi s'attendre ni que prévoir jusqu'à ce qu'il soit trop tard.

Inversement, lorsque le HCR choisit vraiment de jouer un rôle de coordination en matière de sécurité, les

résultats peuvent être impressionnants. Lorsqu'il organise une réunion pour les ONG sur la coordination de la sécurité, celles-ci répondent présentes. Lorsqu'il instaure un réseau commun ou une fréquence commune pour les communications, les ONG participent. Lorsque le HCR offre aux ONG des conseils ou une formation techniques, c'est en général avec enthousiasme qu'elles sont prêtes à exploiter ces compétences. Ce sont des rôles que seul le HCR peut offrir vu sa position. Par ailleurs, dans la plupart des situations il est bien mieux placé que la majorité des ONG pour faire des démarches auprès des autorités nationales et régionales – ou des principaux donateurs – aux plus hauts niveaux pour préconiser un accès humanitaire et la sécurité du personnel humanitaire.

Le Mémoire d'accord

L'ONU a tenté d'aboutir à un accord plus officiel sur la sécurité avec les ONG. En 1996, l'UNSECOORD – le Bureau des Nations unies mandaté pour fournir un soutien politique et technique sur les questions de sécurité à la famille onusienne – a rédigé un Mémoire d'accord pour essayer d'instaurer un cadre de rapport sécuritaire entre les organisations de l'ONU et leurs ONG partenaires d'exécution. Au regard du Mémoire d'accord, il incombe à l'ONU d'assurer une « protection » non spécifiée « du personnel international », d'inclure une « information pertinente » sur le personnel international dans le plan de sécurité de l'ONU, de tenir les ONG au courant des faits nouveaux en matière de sécurité et des mesures mises en œuvre par l'ONU et, « dans la mesure du possible », d'assurer une aide pour les déplacements en cas d'urgence. « Lorsque cela est possible », l'ONU est aussi convenue d'exposer aux autorités d'accueil les inquiétudes des ONG en matière de sécurité.

En échange, le Mémoire d'accord exige que les partenaires d'exécution signataires « suivent pleinement les instructions de [l'ONU] s'agissant des questions de sécurité », tout en assumant en même temps « tous les risques et toutes les responsabilités ayant trait à la sécurité » du personnel et en s'occupant de « toutes les réclamations telles qu'elles pourraient être introduites à l'encontre des Nations unies découlant de l'élargissement au titre du Mémoire ... à leur personnel international ». Céder l'autorité de cette façon a été un enjeu central pour les ONG – en particulier vu les

vagues promesses de protection qui sont données en échange. Le Mémoire d'accord poursuit en exigeant que les ONG « veillent à ce que [l'ONU] soit à tout moment informée des coordonnées et mouvements ... du personnel international ». Le Mémoire exige aussi que les ONG « prêtent, s'il y a lieu et dans la mesure du possible, contre remboursement, une assistance aux déplacements au [personnel de l'ONU] ».

En bref, le Mémoire d'accord prévoit l'échange de l'information ayant trait à la sécurité et à l'évacuation du personnel international contre la cession à l'ONU par l'ONG de son autorité sur les questions de sécurité. Le Mémoire a soulevé autant de questions qu'il cherche à en résoudre. Qu'entend-on exactement par un « partenaire d'exécution » : ce Mémoire se rapporte-t-il au personnel d'une ONG financée par d'autres donateurs, mais qui travaille pour des projets financés par l'ONU ? Ce Mémoire s'étend-il au personnel d'un partenaire d'exécution qui travaille pour des programmes complémentaires qui ne sont pas financés par l'ONU ? Ce Mémoire est-il en vigueur lorsque les ONG exécutent des projets de bonne foi pendant les périodes souvent prolongées où l'ONU est en train d'étudier des propositions et des accords et où, au sens strictement officiel, il n'y pas d'accord entre l'ONG et l'ONU ? Il n'est pas rare que ces périodes de limbes contractuelles perdurent pendant des mois. Les dispositions du Mémoire qui ont trait à l'évacuation se rapportent-elles au personnel national qui est amené dans une région pour mettre en œuvre un projet financé par l'ONU ? Et qu'advient-il si une ONG désobéit aux instructions de sécurité du HCR – le Mémoire d'accord dans son ensemble est-il révoqué ou le personnel récalcitrant de l'ONG est-il tout simplement omis de la partie pertinente du plan de sécurité comme l'évacuation par exemple ?

Pourquoi serait-il déraisonnable pour l'ONU de s'attendre à ce que les ONG souhaitent « suivre pleinement les instructions de [l'ONU] s'agissant des questions de sécurité » ? La réponse doit en partie se trouver dans la culture d'indépendance au titre de laquelle opèrent la majorité des ONG. Il n'empêche, il existe d'autres préoccupations. Tout d'abord, la réaction d'une ONG face à un environnement de sécurité devrait être essentiellement liée à son mandat mondial et à sa mission locale. Il est probable qu'une ONG qui exécute des services de vulgarisation agricole, par exemple, aura une tolérance au risque bien inférieure à celle d'une ONG qui assure des services médicaux de secourisme. Ce n'est pas réaliste de s'attendre à ce que ces deux organisations réagissent de la même manière face à des situations de sécurité.

Ensuite, la réaction même de l'ONU aux environnements de sécurité peut être compromise par des intérêts financiers non liés aux ONG. Si, par exemple, le Représentant résident du HCR est réticent à dresser la liste des priorités de financement à tirer du budget réservé à un pays donné, aucun Officier de sécurité de terrain ne sera désigné. Selon le rapport d'Annan, seulement 60 sur 80 postes à haut risque ont des officiers de sécurité attirés. Il n'y a pas d'Officier de sécurité de

terrain en Ouganda, par exemple, et en conséquence le personnel du HCR hésite à visiter les sites qui se trouvent dans le nord qui est peu sûr. Par suite, le personnel du HCR n'a guère passé plus de quelques jours dans le camp de réfugiés d'Achol Pii en 2000. En revanche, le HCR attend des ONG qu'elles assurent des services dans le camp au quotidien. Si les ONG devaient suivre l'initiative du HCR sur la sécurité, il n'y aurait tout simplement pas de services. Le financement est aussi en jeu dans la définition des phases de sécurité de l'ONU, mais pas toujours comme l'on pourrait s'y attendre : selon un haut fonctionnaire du HCR à Harges, le HCR au Somaliland est resté au niveau d'alerte trois longtemps après que les conditions se soient améliorées simplement parce qu'on s'inquiétait de l'effet que le retrait d'une allocation attachée à ce niveau de sécurité pourrait éventuellement avoir sur le moral du personnel déjà au plus bas.

À l'évidence, il serait peu judicieux que les ONG confient toutes les décisions de sécurité à l'ONU, même dans le meilleur des cas. Et pourtant l'UNSECOORD s'est montré résolument peu disposé à modifier le Mémoire d'accord, alors même qu'aucune ONG ne l'a signé en tant qu'accord au niveau mondial. (L'Organisation internationale pour les migrations qui n'est pas, en général, considérée comme étant une ONG et dont les préoccupations en matière de sécurité par rapport à l'ONU sont très différentes, est la seule organisation qui a signé internationalement.) Dans 14 cas, dont le Libéria, le Soudan et le Tadjikistan, les ONG ont signé au niveau du pays. Ceci laisse entendre que le Mémoire d'accord est mieux adapté dans les endroits où il est improbable que les ONG auront la capacité nécessaire pour assurer une logistique d'évacuation ou encore les connections diplomatiques requises pour assurer l'accès humanitaire et la protection de leur personnel. L'IRC, par exemple, est l'un des signataires du Mémoire d'accord au Soudan, où il travaille avec l'ONU dans les villes de garnison du sud sous le contrôle du gouvernement. Les conditions y sont difficiles : les possibilités d'évacuation sont limitées et les communications extrêmement restreintes, car le gouvernement soudanais estime (officieusement, au moins) que l'action humanitaire est complice de ses ennemis.

Aller de l'avant

En tant que document mondial exposant brièvement le rapport qui existe entre l'ONU et les ONG en matière de sécurité, le Mémoire d'accord est profondément vicié. Il demande que les ONG cèdent toute autorité en ce qui concerne leurs propres affaires de sécurité en échange d'une protection non spécifiée et d'un soutien en cas d'évacuation. En même temps, le Mémoire d'accord ne couvre pas les nombreux enjeux en matière de coordination de la sécurité qui sont si importants pour les ONG.

En premier lieu, la décision de nommer un Officier de sécurité de terrain devrait être prise entièrement en se fondant sur l'environnement en matière de sécurité et non sur les soucis sur le plan de l'économie et les priorités contradictoires du Représentant résident. En

conséquence, ces postes – qui coûtent environ 100 000 dollars chacun – devraient être financés à partir d'un fonds distinct, géré centralement. Telles sont, essentiellement, les propositions du Secrétaire général.

En second lieu, la coordination des ONG en matière de sécurité devrait être la responsabilité *officielle* des Officiers de sécurité de terrain de l'ONU. Parmi leurs fonctions figureraient l'organisation et l'animation de réunions régulières sur la coordination de la sécurité, l'instauration d'un réseau commun de communications pour la sécurité, des évaluations de la menace et l'échange de l'information pertinente en matière de sécurité. La participation à ces activités serait facultative et ces activités n'impliqueraient pas non plus une responsabilité envers l'ONU. Néanmoins, elles seraient bien suivies et précieuses pour les ONG tout comme pour l'ONU.

En troisième lieu, l'ONU devrait faire un sérieux effort pour adopter la langue et le cadre conceptuel que les ONG ont mis au point. Les organismes des Nations unies et les ONG acceptent de plus en plus des « meilleures pratiques » communes dans de nombreux secteurs des opérations du programme. Ceci constitue une excellente occasion pour que l'ONU reconnaisse les réussites considérables de ses ONG partenaires dans le domaine de la sécurité et qu'elle les adopte.

Finalement, alors que le Mémoire d'accord de l'UNSECOORD ne devrait pas être abandonné, il a besoin d'être retravaillé pour préciser quelles sont ses fonctions au sein de contextes spécifiques. Il devrait être invoqué lorsque les possibilités d'évacuation sont limitées et là où une représentation et une coordination de haut niveau sur la sécurité sont essentiels pour assurer l'accès humanitaire. Certaines portions de son texte devrait être spécifiques au contexte, précisant les sites qu'il couvre et les rôles que l'on peut attendre des parties qui travaillent dans ces sites. Dans ces circonstances

limitées, un régime de sécurité aussi strict devrait être offert aux partenaires d'exécution de l'ONU. Il pourrait même être exigé. En bref, pour que le Mémoire d'accord soit utile, il est impératif que l'UNSECOORD fasse preuve d'une souplesse qui a fait défaut à ce jour en le rédigeant à nouveau sur une base mieux orientée vers le contexte.

Problèmes partagés

L'ONU devrait clarifier, sinon officialiser, le rôle unique et central qui est le sien en renforçant la sécurité de *tout* le personnel humanitaire. Mais il ne faudrait pas considérer la critique de l'ONU comme voulant dire que les ONG ne peuvent rien faire de plus pour couvrir leurs propres intérêts en matière de sécurité. En effet, les ONG en général ont beaucoup à faire pour reconnaître et pour s'occuper de la sécurité de leur propre personnel sur le terrain. L'espoir que l'ONU puisse jouer un rôle plus actif dans la coordination de la sécurité reflète en grande partie l'échec des ONG à le faire elles-mêmes. Peu d'ONG ont des officiers de sécurité attirés aux sièges ou sur le terrain ; peu ont des structures adaptées en matière de politique sécuritaire ; peu s'occupent de façon satisfaisante de l'orientation et de la formation en matière de sécurité ; et peu s'occupent de façon satisfaisante des besoins en ressources associés à une amélioration de la sécurité sur le terrain. Il faut un nouveau dialogue entre les ONG concernées et les organismes des Nations unies sur la façon dont nous pourrions mieux collaborer pour créer un environnement plus sûr pour nos missions humanitaires. Il est évident que nous avons tous un long chemin à parcourir.

Randolph Martin est directeur en chef des opérations, International Rescue Committee, New York. E-mail : <irc@theIRC.org>, site internet : <www.theIRC.org>. Cet article a été publié pour la première fois dans *Forced Migration Review*, <www.fmreview.org/fmr099.htm>.

Références

Le texte intégral du Mémoire d'accord est disponible auprès de l'UNSECOORD à New York; fax : +1 (212) 963 4104

Le rapport de Kofi Annan, *Sûreté et sécurité du personnel des Nations unies : Rapport du Secrétaire général* se trouve sur le ReliefWeb à <www.reliefweb.int/library/documents/SG_Report_A_55_494.htm>. Parmi les autres documents pertinents figurant sur le ReliefWeb citons : Luis Enrique Eguren, 'Beyond Security Planning: Towards a Model of Security Management' [Au-delà de la planification de la sécurité : vers un modèle de gestion de la sécurité], juillet 2000, <www.reliefweb.int/library/documents/securitymanag.pdf> (voir aussi Eguren, 'Les lacunes en matière de protection : politiques et stratégies', *Échange de pratiques humanitaires* N° 17, octobre 2000)

Parmi les efforts des ONG pour s'occuper des intérêts en matière de sécurité citons :

- Le Protocole de coopération sur le terrain pour les ONG d'InterAction <www.interaction.pair.com/disaster/protocol.html>. Voir aussi James Kunder, 'Evaluation of the NGO Field Cooperation Protocol' [Évaluation du Protocole de coopération sur le terrain pour les ONG], disponible sur le site Internet du HPN à <www.odihpn.org/report.asp?ReportID=1073>
- Réseau de sécurité et de protection du personnel humanitaire de VOICE (HSPN) à <www.hspn.org/hspn_home.asp>
- *Le Code de People in Aid sur les meilleurs usages dans la gestion et le soutien du personnel d'aide*, Dossier thématique 20 (Londres : Réseau Aide d'urgence et Réhabilitation, 1997)

Randolph Martin, « La sécurité des ONG sur le terrain », <www.theIRC.ORG/refref/index.cfm>

Koenraad Van Brabant, *La gestion opérationnelle de la sécurité dans les environnements violents*, Revue sur l'état des connaissances N° 8 (Londres : Réseau des pratiques et politiques humanitaires, 2000)

Les sanctions et la République fédérale de Yougoslavie : évaluer les effets et tirer le enseignements

*Une décennie de sanctions contre la Serbie, qui fait partie de la République fédérale de Yougoslavie, a pris fin en janvier 2001. Mais, comme le dit **Richard Garfield**, certains des effets indésirés de ces mesures se feront sentir pendant des années encore*

Les dernières sanctions contre la Serbie, la principale république de la République fédérale de Yougoslavie (RFY), ont été levées en janvier 2001 suite aux élections qui ont mis un terme au gouvernement de Slobodan Milosevic. Ces mesures – allant d'une interdiction de visas à des embargos commerciaux et sur les livraisons d'armes – ont tout d'abord été imposées pour décourager les conflits, puis pour forcer le respect des Accords de Paix de Dayton de 1995 et, finalement, pour faire opposition aux actions du gouvernement de Milosevic au Kosovo. Mais elles ont aussi entravé le redressement économique, encouragé une économie parallèle et un marché noir florissants et limité l'accès à des biens humanitaires essentiels, dont les médicaments et certains approvisionnements énergétiques. De 1993 à 1999, plus de la moitié de la population de la Serbie s'est appauvrie, s'est retrouvée au chômage ou déplacée ou encore réfugiée. À partir de décembre 1993, le Programme alimentaire mondial (PAM) a distribué des vivres à 200 000 à 700 000 habitants par mois, tandis que la Croix-Rouge fournissait des vivres, des matériaux pour faire des abris et des vêtements à 100 000 habitants locaux et à 200 000 personnes déplacées. En tout, l'assistance humanitaire à la Serbie au cours des années 1990 a probablement atteint de 5 à 10 milliards de dollars au total. Par habitant, ce niveau d'assistance était probablement sans égal dans n'importe quelle autre crise récente.

L'impact des sanctions sur l'aide humanitaire

Ce sont le comité des sanctions de l'ONU et d'autres organisations internationales qui ont fourni ou géré l'assistance humanitaire. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'UNICEF ont effectué leurs propres évaluations des besoins mais il n'y a pas eu d'évaluations interorganisations de l'assistance ni du niveau des besoins ou de l'efficacité de la protection humanitaire jusqu'à ce le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (BCAH) ne commence ses opérations en 1999. Ainsi, bien que les conventions internationales exigent le maintien de la dignité humaine et interdisent les souffrances inutiles, aucun système n'avait été mis en place pour déterminer si ces principes étaient bien respectés au cours des sept premières années de sanctions ni comment ils l'étaient, le cas échéant.

Les économistes estiment que les effets des sanctions sur l'économie serbe étaient moins sévères que les effets de la sécession de quatre des six républiques de la République fédérale de Yougoslavie, de la mauvaise

gestion par le gouvernement central et de la destruction infligée par les frappes de l'OTAN en 1999. Certaines lacunes et une application inadaptée des sanctions avaient aussi atténué leurs effets. Il n'empêche, ces sanctions étaient assez sévères pour retarder le redressement économique. Le coût du combustible avait triplé, paralysant le secteur énergétique et donnant lieu à de fréquentes coupures de courant et à des pénuries de combustible, ce qui laissait de nombreux foyers sans chauffage. Le régime s'est servi des approvisionnements énergétiques comme enjeu politique en mettant moins de charbon et de pétrole à la disposition des communautés qui avaient voté contre le gouvernement de Milosevic en 1996. À son tour, l'Union européenne (UE) a approvisionné 34 communautés membres de l'opposition à l'aide de son programme « énergie pour la démocratie ». Cette confusion des critères politiques et humanitaires a occulté les objectifs des sanctions ayant trait aux droits de l'homme.

Le problème de l'exemption

En principe, les marchandises humanitaires étaient exemptes des sanctions imposées à la République fédérale de Yougoslavie. En pratique, cependant, ces marchandises étaient limitées de bien des façons. Les sanctions financières ont interrompu ou gelé les sources externes de soutien, y compris les envois de fonds provenant de membres de la famille se trouvant à l'étranger, les paiements de retraites et les fonds destinés aux organisations privées de bénévoles. Même les organisations humanitaires internationales ont été affectées. En 2000, par exemple, le CICR et ECHO ont organisé de financer l'achat localement de 4000 tonnes de blé pour le PAM à Belgrade. Les fonds et l'approbation sont partis de Bruxelles via Genève vers une banque en Allemagne, où ils ont été gelés. Après un retard d'un mois, les fonds ont été déviés via une banque dans un autre pays et n'ont atteint Belgrade que parce que cette banque avait omis d'appliquer les sanctions.

Les restrictions imposées aux contacts culturels et sociaux ont conduit à un isolement intellectuel et scientifique. Les habitants ne pouvaient se rendre à l'étranger, ils étaient privés de toute information scientifique, coupés du financement pour la recherche, rejetés par les organisations professionnelles et exclus du système postal international. Bien des gens qui auraient été tout à fait capables de répondre aux besoins humanitaires du pays ont ainsi été découragés d'agir. Les effets de cet isolement pourraient bien prendre plus de temps à corriger que les coups économiques des années 1990.

Adaptation

Confrontés aux sanctions, les gens se sont adaptés. La hausse progressive en importance du secteur privé dans tous les domaines, y compris l'éducation et la santé, a affaibli le tissu social, encouragé le manque de respect pour les normes sociales et créé des carences et des déséquilibres dans l'économie. Jusqu'aux années 1990, l'État assurait des avantages sociaux du berceau à la tombe, y compris un système de santé bien développé financé en grande partie par le gouvernement. À la fin des années 1990, la plupart des médicaments et des traitements médicaux étaient devenus privés ce qui désavantageait nettement les personnes déplacées à l'intérieur du pays ainsi que les réfugiés et d'autres groupes vulnérables. Leur survie dépendait de plus en plus de connections politiques ou familiales, d'une aide caritative de la part des organisations humanitaires ou du marché noir. La toxicomanie, la violence conjugale et la proportion de jeunes souffrant de traumatisme psychologique ou affectif ont augmenté.

Les effets des sanctions extérieures ont été amplifiés par le gouvernement Milosevic, qui a imposé ses propres mesures internes pour limiter l'accès aux marchandises et augmenter les profits des importateurs liés au gouvernement. Ainsi, alors que des médicaments essentiels (dont l'insuline et des antibiotiques de base) étaient difficiles à obtenir, grâce au marché de la contrebande il était aisé de se procurer certains produits de « luxe » comme le Viagra. Les contrôles internes du gouvernement sur l'accès aux marchandises et sur leur prix – y compris les marchandises humanitaires – étaient peut-être aussi importants que les restrictions internationales imposées par les sanctions. Ces restrictions permettaient qu'il soit fait un usage abusif de l'accès aux droits et aux opportunités de base, aggravant par là-même la discrimination économique et sociale. Plutôt que de répondre aux besoins des groupes vulnérables, les sanctions ont, en fait, contribué à aggraver la vulnérabilité des femmes et des retraités de même que de ceux qui ne jouissaient pas de bons contacts dans le monde politique et des salariés du secteur officiel de l'économie.

La bureaucratie des sanctions

Le comité des sanctions de l'ONU a autorisé l'acheminement de biens humanitaires, instituant un mécanisme grâce auquel les médicaments et produits connexes pouvaient être importés. La procédure nécessaire pour requérir une exemption était complexe, embrouillée et prenant beaucoup de temps. Le comité a été rapidement dépassé par le volume des requêtes et manquait de compétences nécessaires pour les étudier. Même les requêtes émanant du CICR et de l'OMS, parfois, ne sont pas parvenues à obtenir des réponses rapides. Près de la moitié des fonds disponibles à l'importation des médicaments n'ont pu être utilisés du fait que le comité des sanctions n'avait pas été à même de donner son approbation à temps.

Le PAM et l'UNICEF ont effectué des évaluations humanitaires importantes et assurés des services aux groupes dans le besoin. D'autres groupes dotés de mandats ayant

trait au développement culturel ou économique étaient bien plus limités dans leurs activités. Jusqu'en 2000, le PNUD n'avait qu'une mission d'observation en Serbie, et l'UNESCO et la Banque mondiale n'ont jamais envoyé de missions sur le terrain. L'OMS n'a pu dépêcher sur place qu'une mission d'assistance humanitaire car sa constitution ne permet pas de bureaux techniques complets dans les pays qui ne sont pas membres de l'ONU. Ceci a empêché une assistance pour la réforme des systèmes de santé, qui aurait pu améliorer l'à-propos ou l'efficacité des programmes sanitaires.

L'après-sanctions

Même à leur pire moment, les problèmes qui se sont présentés au comité des sanctions étaient dérisoires en comparaison des effets non anticipés de la levée des sanctions par l'ONU en 1996. L'idée générale était que ceci marquerait un « retour à la normale pour le monde des affaires ». Bien au contraire, le résultat a souvent été un calme plat pour les affaires. Les entreprises avaient retiré leurs représentants de la République fédérale de Yougoslavie pendant les sanctions et vendaient leurs marchandises sous l'autorité et la protection juridique des Nations unies. Le comité des sanctions a utilisé les fonds de la République fédérale de Yougoslavie gelés dans des comptes internationaux pour régler nombre d'importations médicales. Sans ces garanties et sans la supervision du comité des sanctions, les entreprises en République fédérale de Yougoslavie ont accumulé des dettes élevées et perdu la confiance des vendeurs. Avec un marché plus modeste et instable après les sanctions, une instabilité continue dans les relations avec la République fédérale de Yougoslavie et des sanctions tantôt appliquées tantôt levées parmi les États de la région, de nombreuses entreprises estimaient que c'était trop risqué d'un point de vue économique ou politique de vendre leurs marchandises dans le pays. L'ironie est que la levée des sanctions par l'ONU s'est soldée par une réduction de l'accès aux médicaments d'importation. L'on n'est pas suffisamment conscient des conséquences continues des sanctions et de la nécessité de maintenir les échanges commerciaux pour protéger les approvisionnements en marchandises humanitaires.

Les enseignements à tirer pour l'avenir

Bien que ne faisant pas partie des intentions déclarées des sanctions, l'isolement culturel et intellectuel en a été l'une des conséquences majeures. Il y a une certaine confusion quant aux règles qui régissent les sanctions et de grandes possibilités de discrimination contre les habitants dans un pays qui fait l'objet de sanctions. Les instances qui fixent les sanctions devraient annoncer clairement qu'un tel isolement n'est pas parmi leurs objectifs et elles devraient s'efforcer de faciliter les communications, y compris par courrier et par Internet, si ceci est autorisé au regard des sanctions.

Les comités des sanctions de l'ONU et d'autres organisations internationales ont un rôle particulièrement important à jouer. Ces comités ont, par le passé, été mis sur pied pour juger quelles marchandises devraient être autorisées dans un pays faisant l'objet de sanctions. L'on pourrait au contraire leur confier la

charge plus positive d'assurer un « couloir humanitaire » qui aiderait le pays à acquérir des marchandises approuvées. Un comité des sanctions devrait aussi contribuer à garantir que les marchandises permises puissent être achetées et il devrait encourager les ventes de tels produits pendant et après la période de sanctions. Ces comités pourraient aussi observer les conditions humanitaires et identifier et faciliter les actions visant à pourvoir aux besoins des groupes vulnérables.

Le statut des organisations humanitaires de l'ONU qui travaillent dans des pays qui ne sont pas actuellement membres des Nations unies devrait faire l'objet d'un nouvel examen. L'arrangement actuel de missions d'« observation », qui se limitent à fournir une information scientifique et une assistance technique dotées d'un avantage potentiel d'un point de vue humanitaire, devrait être révisé. Ceci pourrait demander la création de nouveaux critères pour les missions d'observation, afin d'éviter de contribuer à l'isolement intellectuel et culturel.

Contrôler les effets des sanctions sur l'action humanitaire devrait commencer dès que celles-ci sont à l'étude et devrait se poursuivre pendant toute la durée des sanctions. Que des professionnels, en Serbie, qui avaient reçu une formation avancée et utilisaient de bons systèmes de données, puissent estimer que l'effet principal des sanctions était une hausse de la mortalité infantile donne à réfléchir. Non seulement ceci n'était pas vrai, mais la mortalité infantile a *davantage* baissé dans la République fédérale de Yougoslavie que dans n'importe quel autre pays de la région dans les années 1990.

Parallèlement, la hausse des taux de mortalité parmi les adultes est passé inaperçue. Un suivi impartial de la part des autorités internationales pendant toute la durée des sanctions peut attirer l'attention sur des problèmes importants. Il peut aussi aider à identifier les groupes

vulnérables et faciliter une réponse plus efficace aux difficultés de ceux qui sont les plus démunis, à la fois pendant les sanctions et pendant la période de transition après leur levée.

Le cas de la République fédérale de Yougoslavie montre que le suivi ne devrait pas seulement se concentrer sur les conditions humanitaires, mais aussi sur l'efficacité des exemptions aux sanctions. Le suivi doit être spécifique au pays. Le grand nombre de cas d'obésité en Serbie, par exemple, rend les mesures de la malnutrition dans les crises traditionnelles insensibles aux changements dans les conditions de vie. Un suivi au plan national devrait, chaque fois que cela est possible, être complété par des bilans au niveau local. Ceci pourrait augmenter la capacité des communautés locales à mobiliser des fonds, à fixer les priorités, à identifier les groupes et individus les plus démunis et à s'engager dans le renforcement des capacités afin d'accélérer le redressement. Plutôt que simplement des clichés anciens de la situation, ces bilans devraient être exécutés périodiquement et ils devraient être plurisectoriels.

Richard Garfield est professeur clinicien à Columbia University, New York. Un rapport détaillé sur les sanctions et les données humanitaires pour la République fédérale de Yougoslavie, dont est tiré ce rapport, se trouve à ReliefWeb, <www.reliefweb.int>.

La recherche a été entreprise avec l'appui du BCAH/NY et de l'UNICEF/Belgrade, et avec l'assistance de Manuel Bessler, Kayoko Gotoh, Jelena Marjanovic et Jean Michel Delmotte. Parmi les autres organisations qui ont contribué à l'étude dans la République fédérale de Yougoslavie citons l'ICVA, l'OMS et le PNUD. Ce rapport présente l'opinion de l'auteur mais pas nécessairement celle des individus ou organisations qui y ont collaboré.

Références

Site Internet du Group 17 <www.g17.org.yu/english/index.htm> – un groupement indépendant d'économistes yougoslaves

La Campagne contre les sanctions en Iraq <www.casi.org.uk>

Richard Garfield, *Les Effets des sanctions économiques sur la santé et le bien-être*, Dossier thématique 31 (Londres : RRN, 1999)

Koenraad Van Brabant, *Les sanctions peuvent-elles être plus intelligentes ? débat actuel* (Londres : ODI/RRN, 1998)

D. Cortright et G. Lopez (éds), *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* [La décennie des sanctions : évaluation des stratégies de l'ONU dans les années 1990] (Boulder, CO : Lynne Rienner, 2000)

Chantal de Jonge Oudraat, 'Making Economic Sanctions Work' [Rendre les sanctions économiques opérationnelles], *Survival*, vol. 42, no. 3, automne 2000

Elizabeth S. Rogers, 'Economic Sanctions and Internal Conflict' [Sanctions économiques et conflit interne], dans Michael E. Brown (éd.), *The International Dimensions of Internal Conflict* [Les dimensions internationales du conflit interne] (Cambridge, MA : Le MIT Press, 1996)

E. Hoskins, *The Impact of Sanctions: A Study of UNICEF's Perspective* [Les effets des sanctions : étude du point de vue de l'UNICEF] (New York : UNICEF Office of Emergency Preparedness [Bureau de la Planification préalable en cas d'urgence] 1998)

La mondialisation peut-elle vraiment jouer en faveur des pauvres ? : le nouveau Livre blanc du RU sur le développement

Trois ans après son premier Livre blanc sur le développement, le gouvernement britannique a publié son second, *Eliminating World Poverty: Making Mondialisation Work for the Poor* [L'élimination de la pauvreté dans le monde : faire jouer la mondialisation en faveur des pauvres], en décembre l'an dernier.¹ Il s'agit d'un document de grande envergure, qui couvre des questions aussi diverses que les nouvelles technologies, le commerce des armements, le maintien de la paix, la corruption et l'obligation de rendre compte et l'acheminement de l'aide. Il engage le Gouvernement britannique à atteindre toute une série d'objectifs groupés autour des Objectifs de développement international tels qu'énoncés dans le premier Livre blanc et, par la suite, avalisés lors du Sommet du Millénaire des Nations unies à la fin de l'an dernier. Ses éléments essentiels englobent les objectifs du Comité d'assistance au développement (CAD) qui prévoient d'ici à 2015 une réduction de moitié de la proportion de la population qui vit dans une « extrême pauvreté », une éducation primaire pour tous les enfants partout dans le monde d'ici à la même date, un « progrès avéré vers la parité des sexes », une réduction importante de la mortalité maternelle et infantile et la mise en œuvre de « stratégies nationales de développement durable dans tous les pays » d'ici à 2005.

L'engagement du Gouvernement britannique dans le Livre blanc est d'une portée tout aussi grande que l'envergure du document. Le gouvernement promet en particulier d'(e) :

- « œuvrer de concert avec les autres » pour « gérer » la mondialisation afin de réduire la pauvreté ;
- promouvoir une croissance économique équitable et durable ;
- aider les pays en développement à mettre en place des gouvernements efficaces, à réduire la corruption, à garantir le respect des droits de l'homme et à réduire le conflit ;
- promouvoir une meilleure hygiène et une meilleure éducation pour les plus démunis ;
- ne ménager aucun effort pour renforcer le système financier mondial, améliorer la coopération internationale relative aux investissements, à la concurrence et à la fiscalité et encourager une

« responsabilité sociale d'entreprise de la part des sociétés nationales et transnationales » ;

- encourager un « système commercial international ouvert et fondé sur des règles » et des réductions continues dans les barrières commerciales ;
- s'attaquer à la dégradation de l'environnement ;
- rendre plus efficace l'aide au développement et accélérer l'allègement de la dette ;
- « collaborer avec les autres » pour mettre en place un « système international plus fort, plus ouvert et plus comptable ».

L'aide britannique au développement devrait aussi s'accroître de 45 pour cent d'ici à 2003–2004, pour atteindre 36 milliards de francs (soit 5 milliards de dollars) ou l'équivalent de 0,33 pour cent du produit national brut (en hausse par rapport au chiffre de 0,26 pour cent en 1997). Ceci est encore loin, cependant, de l'objectif de 0,7 pour cent fixé par l'ONU.

Les hypothèses sous-jacentes

Le Livre blanc est, de par sa nature, un document politique destiné tout autant à la consommation intérieure car il s'agit d'une déclaration de priorités en matière de développement international. Il est guidé par deux positions idéologiques fondamentales. La première est une foi néo-libérale dans les avantages qu'offrent la mondialisation, les marchés libres et la déréglementation commerciale. Le risque n'est pas, d'après le document, que la mondialisation désavantage la majorité du monde en développement en faveur d'une minorité occidentale, mais plutôt que le monde en développement soit en quelque sorte exclu des aspects positifs que la mondialisation a à prodiguer. Ceci est, bien entendu, discutable. À part une référence gnominique au « côté sombre » de la mondialisation – à savoir la prolifération de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile – il n'y a guère de tentatives pour répondre à quelques-unes des questions posées sur la mondialisation à Seattle et ailleurs. Cette situation repose sur une définition restrictive de la mondialisation comme si elle signifiait tout simplement « intercommunication », plutôt que sur une analyse plus sophistiquée qui prend en compte les effets d'un commerce totalement libéralisé et des courants de capitaux incontrôlés, par exemple. Certes, les effets de ces changements dans l'économie mondiale se font sentir dans le monde développé où emplois et capitaux sont alors transférés vers des juridictions plus favorables. La différence, cependant, c'est que les économies bien développées sont en général assez robustes pour

¹ Pour le gouvernement britannique, un Livre blanc est un document qui présente une information ou des propositions sur un sujet particulier. Ce n'est pas un document juridique en soi.

compenser ce déficit, soit grâce à une croissance dans d'autres domaines soit au moyen de dispositions sociales à court terme. Souvent les populations les plus démunies du monde en développement n'ont pas ces mesures d'intervention à leur disposition.

La seconde hypothèse, qui est liée à la première, c'est que la mondialisation peut être gérée au bénéfice des pauvres. Là encore, c'est une question de définition. Si la mondialisation signifie simplement un monde plus lié, sa gestion devrait effectivement être possible au moyen d'une coopération intergouvernementale plus grande pour en fixer les règles. Mais si la mondialisation signifie un affaiblissement de l'autorité gouvernementale et une érosion progressive des systèmes fondés sur les règles, il est alors clair que sa gestion devient plus problématique. Quelle que soit la définition que l'on donne à la mondialisation, celle-ci n'était pas *en soi* responsable de l'effondrement de l'économie thaïlandaise en 1997, toutefois l'aisance avec laquelle les capitaux peuvent se déplacer d'un pays à l'autre a contribué à la propagation de la crise. Il se peut que cela ait été un échec en matière de gestion, mais cela aurait pu tout aussi bien être la conséquence inéluctable de la manière dont le système opère. La question n'est pas purement théorique : l'on peut au moins soutenir qu'il y a un lien de cause à effet entre l'effondrement de l'économie indonésienne et la crise humanitaire au Timor oriental et le conflit interne qui s'ensuit. Ceux qui se trouvent plus à gauche de l'échiquier politique pourraient avancer que ce dont le monde en développement a réellement besoin est *davantage* de réglementation et de protection, plutôt que de tenter d'ouvrir ses marchés et ses sociétés aux marchandises, aux capitaux et à la culture de l'Occident.

Le Livre blanc et l'humanitarisme

Le Livre blanc n'a pas grand-chose à dire directement au personnel humanitaire, ceci est dû en partie à la distinction rigide qu'il fait entre les enjeux du « développement » et les enjeux « humanitaires ». Les chiffres budgétaires visés plus haut n'englobent pas l'assistance humanitaire et le mot « humanitaire » n'est mentionné que cinq fois dans les 108 pages du document et, même là, essentiellement dans le contexte soit de violations du droit international humanitaire, soit pour décrire les interventions militaires au Kosovo et au Timor oriental. L'assistance humanitaire n'est mentionnée que deux fois.

Ceci dit, un certain nombre de questions traitées par ce rapport officiel ont des implications humanitaires évidentes. La principale est le conflit. Dans ce cas, cependant, l'analyse est figée : le conflit est mauvais pour le développement et il doit disparaître avant que le développement puisse se faire. Il est patent que ceci n'est pas strictement vrai dans tous les conflits à tout moment. En outre, il ne fait aucun rapport entre l'économie de la mondialisation et la perpétuation, l'atténuation ou le règlement du conflit. L'implication des *Taliban* au trafic de stupéfiants en Afghanistan, l'exploitation des ressources forestières au Cambodge ou au Libéria ou encore les profits de l'UNITA provenant du diamant et les revenus tirés du pétrole du

gouvernement angolais font tout autant partie du « côté sombre » de la mondialisation que la prostitution. Les guerres civiles peuvent présenter des bénéfices économiques pour les combattants, ce qui joue souvent contre leur règlement. Si la mondialisation a facilité le commerce licite, il est peut-être naturel alors de présumer qu'elle a joué le même rôle pour les commerces illicites qui alimentent un grand nombre des guerres les plus brutales d'aujourd'hui. De même, le Livre blanc parle abondamment du rôle que l'ONU devrait remplir dans la prévention des conflits et il endosse les propositions énoncées dans le rapport Brahimi (voir l'article sur Brahimi dans ce numéro). Mais Là encore, il n'y a aucune tentative de faire progresser cet argument. Les déclarations de soutien ne sont pas la même chose qu'un appui financier sans réserve ou des promesses de dons pour amener par la cajolerie les membres de la communauté internationale les moins disposés à le faire à honorer leurs engagements envers l'Organisation.

Vers un changement fondamental ?

Deux Livres blancs au cours d'un même gouvernement est une réussite en soi et prouve un attachement évident au développement. La portée de ce rapport officiel est aussi impressionnante, tout comme l'est l'éventail de promesses de dons auquel s'est engagé le gouvernement britannique. Mais le Livre blanc cherche à ajuster pour ainsi dire les éléments fondamentaux sur lesquels repose le système mondial plutôt qu'à avancer un ordre du jour radical de changement. L'admission que les gouvernements des pays en développement ont besoin d'une voix plus forte dans les instances multilatérales clefs est accueillie avec satisfaction, mais ceci ne saurait garantir qu'ils obtiennent une donne plus équitable. L'on se félicite également du propos du Livre blanc de renforcer l'obligation de rendre compte du point de vue social en ce qui concerne les sociétés transnationales – qui sont tout autant les moteurs de la mondialisation que le sont les gouvernements de leur pays d'origine. Mais le rejet de la réglementation par le livre blanc en faveur d'encouragements est de mauvais augure pour un changement significatif. Finalement, le manque de toute discussion approfondie de l'assistance humanitaire est une carence fondamentale dans un document qui traite des effets de la mondialisation. Chercher à savoir qui est gagnant et qui est perdant au fur et à mesure que la mondialisation prend de l'ampleur et comment ce phénomène doit être abordé est à peine mentionné. Il semble certain qu'il y ait des perdants ; certains pays et certaines populations seront de plus en plus marginalisés à mesure que l'assistance afflue vers les pays jugés « acceptables » par les donateurs. Que va-t-il leur arriver dans notre monde de plus en plus « planétaire » ?

Références

Eliminating World Poverty : Making Globalisation work for the Poor [L'élimination de la pauvreté dans le monde : faire jouer la mondialisation en faveur des pauvres] est disponible à <www.globalisation.gov.uk>. Le Livre blanc du gouvernement britannique de 1997, *Eliminating World Poverty* [L'élimination de la pauvreté dans le monde] se trouve à <www.dfid.gov.uk/public/who/who_frame.html>

Les mines terrestres : et maintenant que faire ?

Rae McGrath sur la raison pour laquelle la campagne d'interdiction des mines terrestres a besoin de reprendre de l'élan

Baliet, petite ville de huttes de boue perdue dans la jungle de la région du Haut Nil dans le Sud-Soudan, est accrochée sur les bords de la rivière Sobat. Si on s'en approche en venant de l'ouest, plusieurs heures après avoir quitté le Nil blanc près de l'extrémité nord du Canal Jonglei, la première indication que cette colonie de peuplement existe sont les pirogues remontées sur la rive. Avant la guerre civile, il était possible d'atteindre la ville par la route, mais cette route est envahie par la végétation depuis des années et l'on croit, à juste titre, qu'elle est minée.

Avec une petite équipe de la Campagne soudanaise pour l'interdiction des mines terrestres (SCBL) et Oxfam, je me suis rendu à Baliet dans le cadre d'une initiative visant à évaluer l'étendue des problèmes liés aux mines terrestres au Soudan. Pendant les jours que nous avons passés dans la ville j'ai été frappé non seulement par la détresse de cette communauté sinistrée par la guerre, mais encore par les effets minimes que les activités de la campagne internationale contre les mines terrestres et la Convention d'Ottawa exercent sur les vies désespérées des populations dans ces situations. Il est, peut-être, juste d'avancer que si ce n'était pour l'intérêt international accru aucun financement n'aurait été mis à la disposition de notre mission, mais il serait difficile de trouver un impact plus grand. Les habitants de Baliet n'avaient pas

conscience que la communauté internationale s'étaient engagée à éliminer les mines terrestres et même si l'interdiction des mines anti-personnel avait été antérieure aux batailles qui avaient rendu leur terre si dangereuse et si les parties belligérantes avaient respecté les exigences de la convention, cela n'aurait guère modifié la situation.

La bourgade de Baliet elle-même, entourée de terrains remplis de mines anti-personnel, se trouve en plein cœur d'un champ de mines anti-tank, un type de mine terrestre interdit au regard du traité d'Ottawa. Des considérations de cette nature sont théoriques ; que les parties au conflit soudanais arrêtent d'utiliser des mines terrestres ou non, Baliet est déjà minée. Il y a des structures d'accueil en chirurgie et prothèse capables de traiter les survivants d'incidents dus à des mines terrestres au Soudan ; mais il est douteux qu'une victime quelconque de Baliet survive à une évacuation par la rivière, même dans l'éventualité tout à fait improbable où l'on pourrait trouver un radeau adapté. Le Sud-Soudan est ravagé par la guerre et, malgré le fait que Baliet n'a pas connu de combat depuis quelques années, ceci garantit qu'aucun effort international pour nettoyer les mines dans le pays ne sera entrepris dans un avenir prévisible. Or la situation n'est pas aussi simple que cela puisse paraître car un certain nombre de communautés

Victimes de mines terrestres dans les pays visés

Albanie	136 victimes recensées en juin 1999–juillet 2000
Angola	1004 victimes officiellement recensées de la mi-1998 à 2000
Bosnie-Herzégovine	94 victimes en 1999
Birmanie	Estimations : 1500 victimes en 1999
Cambodge	1012 victimes recensées en 1999
Colombie	63 victimes identifiées en 1999, dont 35 au premier semestre 2000
Croatie	51 victimes déclarées en 1999
Djibouti	69 victimes recensées entre 1999 et début 2000
Érythrée	504 victimes déclarées entre 1994 et mi-999
Éthiopie	100 morts déclarées, 1998–1999
Inde (Jammu & Kashmir)	835 victimes civiles recensées en 1999
Kosovo	492 victimes recensées, juin 1999–mai 2000
Laos	102 victimes déclarées en 1999
Liban	50 victimes en 1999, au moins 35 avant juin 2000
Mozambique	60 victimes recensées en 1999
Namibie	89 victimes déclarées décembre 1999–mi-mai 2000
Pakistan	405 victimes identifiées dans la région de Bajaur
Philippines	33 victimes déclarées en 2000
Sénégal	59 victimes enregistrées en 1999
Soudan	51 victimes à Chukudum (1999–mai 2000)
Sahara occidental	42 victimes déclarées en novembre 1999–mars 2000
Tchéchénie	Des centaines de victimes déclarées en 1999 et 2000

Source : Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres, *Landmine Monitor Report 2000*, <www.icbl.org/lm/2000/report>

dans les régions du Sud-Soudan contrôlées par l'armée populaire de libération du Soudan (SPLA) bénéficient d'initiatives de déminage financées au plan international. Par contre, Baliet, située dans un territoire entre les mains du gouvernement, ne pourrait être considérée pour ce genre d'initiatives par aucun des principaux donateurs internationaux parce que ceux-ci jugent que le régime de Khartoum dépasse les limites du point de vue politique et des droits de l'homme – fait que les habitants de Baliet ne sauraient guère influencer.

J'ai choisi Baliet comme exemple, non pas parce que c'est une bourgade qui sort de l'ordinaire, mais plutôt parce qu'elle représente la norme au Sud-Soudan et dans bien d'autres pays. Si ces communautés ne sont pas symptomatiques de l'échec de la campagne d'interdiction des mines terrestres et de la réponse internationale aux mines terrestres, elles illustrent clairement à quel point nous sommes loin d'atteindre nos objectifs. Ce qui ne veut pas dire, comme l'ont conclu les critiques, que nous avons échoué. Ce n'est cependant pas un réconfort d'accepter que la campagne internationale ne s'est pas soldée par des mesures réalistes en matière d'ingénierie ou d'aide aux victimes dans les pays affectés par les mines.

Les raisons en sont relativement simples : des fonds insuffisants ont été engagés et les réponses sont liées aux ordres du jour politiques des principaux gouvernements donateurs. Si cette dernière raison est probablement la conséquence inévitable des priorités qui se chevauchent des principaux donateurs dans les zones de conflit, ce n'est certainement pas une situation à accepter. Puisque la société civile pouvait influencer, motiver et forcer les gouvernements à adopter un traité accéléré pour interdire les mines anti-personnel, pourquoi s'arrêter là ?

Lorsque le défi est lancé aux hommes politiques et aux fonctionnaires de répondre à l'accusation que l'action consacrée aux mines est très insuffisamment financée, ils répondent invariablement en dressant la liste des

Financement émanant des donateurs pour les programmes d'action contre les mines, 1993–1999 (en millions de dollars)

1993	22,2
1994	37,7
1995	66,7
1996	99
1997	102,6
1998	158,2
1999	210,6

Source : Landmine Monitor Report 2000



Déminage en Angola

© Sean Sutton/MAG

montants que leurs gouvernements respectifs ont donnés, plutôt qu'en expliquant pourquoi des fonds suffisants n'ont pas été rendus disponibles. Cet argument pourrait être paraphrasé de la manière suivante : « nous avons affecté beaucoup d'argent à l'action contre les mines – cela devrait tout de même être suffisant ». Au Kosovo, où il y avait une incitation politique, « beaucoup » peut en effet être suffisant. Dans la plupart des autres pays minés, où la seule motivation est la détresse humaine, « beaucoup » s'est avéré insuffisant. L'on ne pourrait raisonnablement réfuter que d'autres secteurs de l'intervention humanitaire et liée au développement exigent un financement tout aussi urgent et tout aussi nécessaire. Ceci étant le cas, il est

surprenant qu'aucun gouvernement, parmi les nombreux gouvernements qui se sont montrés consternés et préoccupés par l'impact des mines terrestres, n'ait adopté la seule option possible et juste, à savoir promettre des fonds prélevés sur le budget militaire spécialement pour déminer les terrains minés et l'artillerie inexplosée et pour évacuer et traiter les victimes des mines.

Dans quelle mesure cette option est-elle déraisonnable ?

Cette option ne trouverait guère de soutien dans les ministères de la Défense et dans les hiérarchies militaires. Les gouvernements pourraient à juste titre répondre à cette opposition en disant que « beaucoup » du point de vue des dépenses militaires doit être « assez », en d'autres mots, en choisissant l'option courageuse de placer le positif au-dessus du négatif – en favorisant les priorités de la vie aujourd'hui aux dépens des coûts prévisionnels du conflit demain. Cette proposition n'est pas aussi révolutionnaire qu'elle semble l'être. Même une comparaison rapide des coûts de l'équipement militaire avec les budgets actuellement alloués au déminage humanitaire révèle que l'armée n'y perdrait guère en termes réels, alors que les programmes réservés à l'action contre les mines bénéficieraient de façon spectaculaire. De plus, ceci ne serait pas une contribution injuste de la part des nombreux pays dont les forces armées ont bénéficié d'une formation « gratuite » en matière de déminage dans certains des pays les plus touchés du monde.

Pour que cette argumentation soit même considérée, il faut exercer une pression politique ; la société civile doit de nouveau pousser le gouvernement pour qu'il débloque les fonds nécessaires à l'élimination des mines terrestres déjà dans le sol. La campagne contre les mines terrestres n'en fait pas assez à cet égard. Ceci peut paraître une admission surprenante de la part d'un membre actif de la campagne, mais je ne suis pas le seul parmi les militants à être convaincu que nous devons redonner de l'élan à

cette campagne et, une fois de plus, mettre les mines terrestres à l'ordre du jour politique, pour que si les gouvernements ne réagissent pas cela leur coûte des votes. Les centaines d'organisations qui composent la campagne internationale ont besoin de redevenir actives une fois de plus sur la question des mines terrestres, parce que sans leur engagement franc, la campagne est inefficace et les idéaux auxquels nous avons publiquement aspiré au cours de la dernière décennie du vingtième siècle ne s'avéreront rien de plus qu'un exercice de rhétorique. Certaines organisations soutiendront qu'elles ne peuvent être « actives » que sur une seule question à la fois et qu'elles ont à présent dépassé la campagne contre les mines terrestres pour s'intéresser au point suivant, mais cette argumentation n'est pas défendable alors que pratiquement aucun des objectifs originaux de la campagne internationale n'a été atteint.

Lorsque la campagne contre les mines terrestres a accepté le Prix Nobel de la Paix, ses membres ont exprimé le sentiment que l'élimination des mines terrestres était une chance de « laisser le monde dans un meilleur état »

pour les générations futures. L'élimination des mines est un objectif réalisable et une possibilité du point de vue de l'ingénierie, mais tout examen neutre des progrès que nous avons accomplis conclurait que nous sommes voués à l'échec, que nous sommes en train de gâcher une rare occasion de nous montrer capables de prendre soin de l'humanité et de notre environnement dans un monde dominé par la preuve de notre capacité de destruction. Si c'est ce qu'il advient, les gouvernements, les fabricants d'armes et les combattants n'en seront pas les seuls responsables ; la campagne contre les mines terrestres (et les organisations qui s'y rattachent) partageront la culpabilité au motif que, si nous avons réussi à en faire beaucoup, nous n'en avons pas fait assez.

Rae McGrath est un partenaire de Bridge Initiatives, un Service de conseil spécialisé dans les interventions d'après-conflit et conseiller technique pour Landmine Action, la campagne britannique contre les mines terrestres. Il peut être joint par e-mail à <raemcgrath@hotmail.com>, ou en écrivant à Bridge Initiatives, Carlisle Enterprise Centre, James Street, Carlisle CA2 5BB, RU.

Références

Le texte intégral du Traité d'Ottawa se trouve à <www.armscontrol.org>

Chris Horwood, *L'action humanitaire contre les mines : la première décennie d'un nouveau secteur*, Dossier thématique N° 32 (Londres : Réseau des pratiques et politiques humanitaires, 2000)

Rae McGrath, *Landmines: Legacy of Conflict* [Les mines terrestres : leg du conflit] (Oxford: Oxfam, 1994)

Rae McGrath, *A Wasteland Called Peace* [Une terre à l'abandon que l'on appelle Paix] document de synthèse pour la Campagne britannique pour un commerce des armements transparent et comptable, 1999

Rae McGrath, *Landmines and Unexploded Ordnance: A Resource Book* [Les mines terrestres et l'artillerie inexplosée] (Londres : Pluto Press, 2000)

Niland Eaton et Chris Horwood, *The Development of Indigenous Mine Action Capacities* [Le développement des capacités autochtones en matière d'action contre les mines] (New York : United Nations/DHA, 1998)

Office des programmes de déminage humanitaire, *Hidden Killers: The Global Landmine Crisis* [Les tueurs cachés : la crise mondiale des mines terrestres] (Washington DC: US State Department, 1998)

United Nations Mine Action Service, *Mine Action and Effective Coordination: The United Nations Policy* [L'action contre les mines et une coordination efficace : la politique des Nations unies] (New York : United Nations, 1998)

Landmine Action <www.landmineaction.org>

Mines Action Canada <www.minesactioncanada.com>

Campagne internationale contre l'interdiction des mines terrestres, <www.icbl.org>

Initiative allemande en faveur de l'interdiction des mines terrestres <www.landmine.de>

Handicap International <www.handicap-international.org/presentation/icbl>

CICR <www.icrc.org/eng/mines>

Centre de déminage humanitaire de l'Université James Madison <www.hdic.jmu.edu>

Mines Advisory Group <www.mag.org.uk>

Centre des Nations unies contre les mines terrestres <www.un.org/Depts/landmine>

Réseau des pratiques et politiques humanitaires

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

HPN est soutenu par : Swedish International Development Co-operation Agency (SIDA), Royal Danish Ministry of Foreign Affairs (DANIDA), Department for International Development (DFID, UK), Dutch Ministry for Foreign Affairs (MFA), et United States Agency for International Development (USAID).

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

Edité par Matthew Foley
et Frances Stevenson

Mise en page
par Victoria Siddiqui avec Rebecca Lovelace

Traduction par Claire Mantle

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>

ISSN: 1472-4847

© Overseas Development Institute 2001